



ÉTUDE DE LA CAPACITÉ DU SYSTÈME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT

Volume I

**NATIONS UNIES
Genève, 1969**

DP/5

NOTE

Les cotes des documents de l'Organisation des Nations Unies se composent de lettres majuscules et de chiffres. La simple mention d'une cote dans un texte signifie qu'il s'agit d'un document de l'Organisation.

DP/5

PUBLICATION DES NATIONS UNIES

Numéro de vente: F.70. I. 10

Prix: 7,50 dollars (E-U) pour les volumes I et II
Non vendus séparément
(ou l'équivalent en monnaie du pays)

Blank page

Page blanche

Genève, le 30 septembre 1969

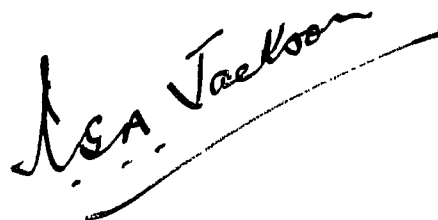
Monsieur le Directeur,

Veillez trouver ci-joint l'Etude sur la capacité. C'est à vous, en votre qualité de Président du Bureau consultatif inter-organisations, que je l'adresse, en vous priant de bien vouloir la faire distribuer aux membres du Bureau pour qu'ils communiquent leurs avis et observations au Conseil d'administration.

Puisque c'est sur l'initiative du Bureau consultatif inter-organisations que l'Etude a été entreprise, je tiens à vous remercier, ainsi que les membres du Bureau, de la confiance qui m'a été témoignée et de toute l'aide que j'ai reçue.

Comme vous le savez, lorsqu'il a examiné la proposition tendant à ce que l'Etude sur la capacité soit entreprise, le Conseil d'administration a complété le mandat arrêté aux fins de l'Etude et a exprimé le souhait que le document lui soit soumis directement et dans sa version intégrale. Je joins donc à l'Etude une lettre destinée au Président du Conseil d'administration et dans laquelle sont traités certains points que je souhaite porter à l'attention du Conseil. Je vous saurais gré de bien vouloir la lui transmettre.

Veillez agréer, Monsieur le Directeur, les assurances de ma très haute considération.

A handwritten signature in dark ink, reading "A. A. Jackson", with a long horizontal flourish extending to the right.

Monsieur Paul G. Hoffman
Directeur du Programme des Nations Unies
pour le développement
Président du Bureau consultatif interorganisations
Organisation des Nations Unies
New York

Genève, le 30 septembre 1969

Monsieur le Président,

Lorsque le Conseil d'administration a examiné, à sa sixième session, la proposition tendant à ce que je sois désigné comme Commissaire chargé d'entreprendre une étude de la capacité du système des Nations Unies d'administrer les ressources mises à la disposition du Programme des Nations Unies pour le développement à leur niveau actuel et aussi dans l'hypothèse où elles doubleraient d'ici cinq ans, il a exprimé le souhait que l'Etude lui soit soumise directement et dans sa version intégrale.

J'ai donc l'honneur de vous la communiquer ci-joint à l'intention des membres du Conseil d'administration. Le Directeur du PNUD transmettra également l'Etude aux membres du Bureau consultatif interorganisations pour qu'ils fassent connaître leurs observations et leurs vues au Conseil. Tous les membres du Groupe de consultants en ont reçu un exemplaire et ils saisiront directement le Conseil de leurs observations.

Peut-être faudra-t-il adresser un mémorandum final au Conseil lorsque le Bureau consultatif interorganisations et les consultants auront formulé leurs observations sur l'Etude; si tel était le cas, je le soumettrai en temps utile.

J'ai adressé l'Etude au Directeur du Programme des Nations Unies pour le développement parce que c'est lui qui m'a chargé de l'entreprendre mais, eu égard au voeu du Conseil, auquel je me suis référé plus haut, j'ai jugé bon de vous adresser la présente lettre, Monsieur le Président, pour porter à votre attention certaines questions qui intéressent le Conseil.

Comme vous le savez, une Commission du développement international, présidée par M. Lester B. Pearson, a effectué une vaste étude de l'assistance au développement au même moment où la présente Etude était entreprise. Avec l'obligeance qui le caractérise, M. Pearson a fait en sorte qu'à peine son rapport prêt, un exemplaire nous en soit remis. D'une façon très générale, on peut dire

Monsieur Agha Shahi
Président du Conseil d'administration
du Programme des Nations Unies pour le développement
Organisation des Nations Unies
New York

que la Commission Pearson a étudié les principaux problèmes que pose la coopération en vue du développement tandis que l'Etude sur la capacité a examiné le rôle que le système des Nations Unies pour le développement joue dans ce processus.

Le rapport de la Commission du développement international nous est parvenu quelques jours à peine avant que nous mettions la dernière main à l'Etude sur la capacité, laquelle devait aussi tenir compte des conclusions de la dernière réunion du Comité élargi du programme et de la coordination du Conseil économique et social. Toutefois, on peut dire sans crainte de se tromper que, dans les cas où la Commission Pearson et l'Etude sur la capacité ont examiné des problèmes analogues, elles ont abouti, par des chemins différents, à des conclusions qui semblent être fondamentalement les mêmes.

La Commission du développement international a proposé qu'une conférence soit réunie l'année prochaine pour examiner la question de la création d'un meilleur mécanisme de coordination de l'assistance au développement. Il va sans dire qu'une telle conférence ne pourrait pas ne pas tenir compte du rôle et des responsabilités du système des Nations Unies pour le développement, thème central de l'Etude sur la capacité. Je présume que les gouvernements décideront alors comment tirer le meilleur parti des travaux de la Commission et de l'Etude.

Je tiens à exprimer ma gratitude à tous ceux grâce auxquels j'ai pu mener à bien l'Etude, en particulier à M. Hoffman. J'ai eu, dès le début, conscience de mes limites. Nul n'y trouvera probablement plus à redire que moi-même.

Je m'estimerai satisfait si l'Etude, tout imparfaite qu'elle soit, contribuait à résoudre certains des principaux problèmes qui compromettent aujourd'hui l'efficacité du système des Nations Unies et, partant, limitent sa capacité de coopérer avec les Etats membres qui sont des pays en voie de développement. Dans l'intérêt de l'humanité entière, il importe que les organisations internationales fonctionnent efficacement; il est indispensable qu'elles le fassent pour tenir les engagements qu'elles ont pris aujourd'hui en coopérant avec les régions du monde moins privilégiées. Si j'ai accepté de me charger de l'Etude, c'est uniquement dans l'espoir qu'elle pourrait un jour être utile aux peuples des pays en voie de développement. Je suis convaincu que cette oeuvre transcende toute autre entreprise humaine. Si l'on pouvait dédicacer les rapports officiels, je dédierais la présente Etude aux peuples des pays en voie de développement.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, les assurances de ma très haute considération.

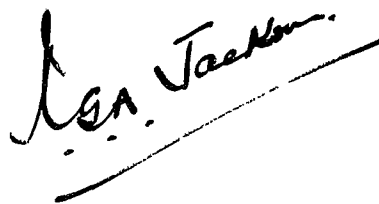
A handwritten signature in dark ink, appearing to read "L. S. Jackson", with a long horizontal line extending from the bottom of the signature.

TABLE DES MATIERESPage

Volume I

PREMIERE PARTIE - LE RAPPORT DU COMMISSAIRE

Avant-propos	xi
Chapitre premier Le rapport du Commissaire	1
Plan d'application	63
Remerciements	69

Volume II

DEUXIEME PARTIE - NATURE ET CONTENU DU PROGRAMME

Chapitre 2 Les vingt-cinq premières années	1
Chapitre 3 Les contraintes qui pèsent sur la capacité actuelle et future .	27
Chapitre 4 Les vingt-cinq prochaines années	113

TROISIEME PARTIE - PROCEDURES DE PLANIFICATION ET D'EXECUTION DU PROGRAMME

Chapitre 5 Le Cycle de la coopération des Nations Unies pour le développement	159
Chapitre 6 Conception d'un système d'information	241

QUATRIEME PARTIE - ORGANISATION, ADMINISTRATION ET FINANCES

Chapitre 7 Organisation	315
Chapitre 8 Ressources humaines pour les opérations internationales de développement	381
Chapitre 9 Ressources financières	423
Chapitre 10 Autres ressources et services	459

CINQUIEME PARTIE - APPENDICES

Appendice 1 Mandat et méthodes de l'Etude	479
Appendice 2 Renseignements complémentaires relatifs au Chapitre 5 . . .	503
Appendice 3 Structures régionales du système des Nations Unies pour le développement	515
Appendice 4 Définitions et abréviations	535
Appendice 5 Bibliographie	547
Appendice 6 Documentation statistique et autres références	551

Blank page

Page blanche

PREMIERE PARTIE

LE RAPPORT DU COMMISSAIRE

Blank page

Page blanche

AVANT-PROPOS

Alors que l'Etude sur la capacité était à mi-chemin, le Chef d'Etat d'un pays en voie de développement m'a dit : "D'ici que votre Etude soit terminée, vous aurez eu une occasion unique d'étudier dans tous ses détails le système des Nations Unies pour le développement. Lorsque votre rapport sera prêt, voudriez-vous m'écrire pour m'en parler; j'aimerais me rendre utile si je le peux." Voici la lettre que j'écrirai. Elle pourrait, je pense, servir d'avant-propos à l'Etude.

Excellence,

L'Etude sur la capacité est prête et vous en trouverez ci-joint un exemplaire. La dernière fois que nous nous sommes rencontrés, vous m'avez demandé de vous faire savoir quels seraient mes sentiments lorsque tout serait terminé. Voici la lettre que je vous avais promise.

Nous avons diagnostiqué le mal dont souffre le malade et nous lui avons établi une ordonnance. Reste à savoir s'il prendra le remède.

L'Etude, vous vous en souviendrez, porte sur le système des Nations Unies pour le développement et sur les efforts communs qu'il déploie dans le domaine de la coopération technique avec les Etats Membres qui sont des pays en voie de développement, c'est-à-dire avec le "tiers monde". C'est le fruit du travail intensif qu'ont fourni pendant douze mois une demi-douzaine de personnes, qui ont reçu de tous côtés un appui exceptionnel. Plus d'une centaine de gouvernements ont été consultés et nous ont donné leur avis; chacune des organisations qui composent le système des Nations Unies - elles sont une vingtaine - nous a fourni des renseignements détaillés sur toutes ses activités et nous avons bénéficié de la sagesse et de l'expérience des nombreuses personnes qui, tant dans le cadre du système qu'en dehors, nous ont donné des conseils.

Comme vous l'aviez prévu, lorsque tout a été terminé, j'avais devant moi un extraordinaire panorama du système des Nations Unies. Il faudrait ne pas être humain pour ne pas avoir le sentiment d'être revenu au point de départ. J'étais en effet au centre des événements, à Lake Success, il y a une vingtaine

d'années, et les causes profondes de bon nombre des problèmes d'aujourd'hui étaient alors déjà apparentes mais, fait significatif, les gouvernements n'étaient pas disposés à s'y attaquer sérieusement.

Maintenant que l'Etude est terminée, je reste sur plusieurs impressions profondes. La première est positive. Je suis convaincu que la coopération technique et le préinvestissement sont les plus sûrs moyens d'aider au progrès économique et social des pays en voie de développement. Je suis certain qu'en dépit de leurs imperfections actuelles, les Nations Unies ont prouvé de façon concluante qu'elles étaient l'instrument idéal pour ce faire. Pratiquement tous les Etats membres en conviennent et nombre d'entre eux seraient disposés à contribuer bien davantage si le système devenait réellement efficace. La coopération pour le développement, soit dit en passant, est de loin la principale activité du système des Nations Unies à l'heure actuelle. Ainsi, pour étudier l'action des Nations Unies dans le domaine du développement, il a fallu en examiner le mécanisme tout entier.

Je n'aurai pas l'impudence de vous donner des conseils pour développer votre propre pays. Vous savez mieux que quiconque ce qu'il faut faire. Mais vous conviendrez avec moi que la tâche est immense, qu'elle représente des dizaines d'années d'efforts, et que le sort de votre pays, que nous aimons tous les deux, est commun à environ 90 autres pays du monde, qui auront tous besoin de la coopération technique pendant de nombreuses années encore. Puisque les organisations internationales ont montré que c'était là un domaine dans lequel elles savaient être efficaces, l'examen des trois études disponibles sur cette question - le rapport de la Commission Pearson, les propositions relatives à la deuxième Décennie du développement et l'Etude sur la capacité - donne aux gouvernements tous les éléments voulus pour procéder à une revision d'ensemble de leurs politiques qui, à son tour, sera une occasion unique de donner un nouveau souffle au système des Nations Unies pour le développement.

Une telle occasion existe certainement mais les pays du monde sauront-ils la saisir ? C'est là qu'intervient ma deuxième impression, plutôt négative, et force m'est de dire : "A en juger d'après les vingt dernières années, probablement pas". Une action décisive ne pourra être engagée que si vous vous

joignez à un grand nombre d'autres chefs d'Etat et de gouvernement. Non pas que de grosses sommes d'argent soient en jeu : de toutes les méthodes d'aide au développement, la coopération technique est probablement la plus économique. La raison véritable est la profonde inertie de cette structure administrative complexe à laquelle personne, semble-t-il, ne peut rien changer. Pourtant, les réformes ne peuvent plus attendre.

C'est ce que je trouve de plus inquiétant et pratiquement tous les hommes et toutes les femmes sensés que j'ai rencontrés, tant dans le cadre du système qu'en dehors, sont de mon avis. Ce sont les gouvernements qui ont créé cette "machine" - laquelle s'est transformée progressivement en ce qui est probablement l'organisation la plus complexe du monde. De quoi est-elle faite exactement ? Disons, en quelques mots, qu'elle se compose des structures administratives de l'ONU et de ses éléments constitutifs, tels que le PNUD, le FISE, l'ONUDI et la CNUCED, etc., et d'environ une douzaine d'institutions spécialisées. Théoriquement, une trentaine d'organes directeurs distincts la dirigent; la plupart des mesures qu'ils ont prises jusqu'ici pour résoudre les problèmes administratifs ont été vouées à l'échec. A l'échelon supérieur, il n'y a pas de véritable "tête" - aucun organisme central de coordination - qui pourrait exercer une autorité réelle. A l'échelon inférieur, les tentacules de l'administration se perdent dans un incroyable dédale de bureaux régionaux et sous-régionaux pour aboutir finalement à des bureaux extérieurs dans plus de 90 pays en voie de développement. Cette "machine" a aujourd'hui une personnalité qui lui est propre et sa puissance est si grande qu'on ne peut se défendre de demander : "Qui est aux commandes ?". Jusqu'ici, l'expérience prouve que ce ne sont pas les gouvernements et que la machine n'est pas non plus capable de se diriger elle-même intelligemment. Ce n'est pas qu'elle manque de fonctionnaires intelligents et capables, mais elle est organisée de telle manière que toute direction rationnelle en est impossible. Autrement dit, la machine dans son ensemble est devenue impossible à diriger, au sens propre des termes. En conséquence, elle se ralentit et s'alourdit toujours plus, tel un monstrueux animal préhistorique.

"Que faut-il en conclure ?" me demanderez-vous. Avant de répondre, permettez-moi de dire tout de suite que les organes politiques des Nations Unies

- l'Assemblée générale, le Conseil de sécurité et le Conseil de tutelle - ne sont pas gravement atteints. Deux grandes institutions internationales n'ont pratiquement pas été touchées non plus parce qu'elles sont indépendantes et bien administrées : le Fonds monétaire international et la Banque mondiale et ses filiales. Le véritable danger de la machine vient de ce qu'elle entrave les efforts de coopération pour le développement que déploie le système des Nations Unies. Le PNUD est la principale victime de cette situation. Comme vous le savez, il ne se charge pas lui-même d'exécuter ses projets mais s'en remet aux institutions spécialisées pour le faire. Ces dernières sont donc particulièrement touchées, mais heureusement plusieurs de celles qui administrent des programmes relativement restreints se ressentent moins de cette situation.

Ainsi, la réponse à votre question est que la qualité de l'assistance technique fournie aux pays en voie de développement n'est pas ce qu'elle devrait être, que le progrès futur du système des Nations Unies est compromis et que, dans ce contexte, des milliers d'hommes et de femmes capables qui ont consacré leur carrière à l'idéal des Nations Unies sont gagnés par un sentiment de frustration grandissant.

Mais, demanderez-vous alors, "Qu'est-ce qui nous empêche d'y mettre bon ordre ?". Il n'y a pas de réponse absolue. Théoriquement, pour ce faire, il faudrait grouper en une seule organisation tous les éléments constitutifs du système - soit l'ONU et les institutions spécialisées -, ce qui est impossible. En revanche, on pourrait, dans l'immédiat, en reprendre une très grande partie en main en instituant des procédures systématiques grâce auxquelles la tâche prédominante du système, qui est la coopération pour le développement, serait efficacement organisée. Il faudrait pour cela un puissant organisme central de coordination. L'Etude indique comment y parvenir - essentiellement en restructurant le PNUD - mais les réformes que cela suppose produiraient des effets tels qu'elles susciteraient une résistance de plus d'un côté. Permettez-moi de vous en donner seulement trois exemples. Ce faisant, je ne veux pas laisser entendre qu'il y aura obstruction délibérée mais je pense plutôt à ceux que leur position officielle oblige à préférer le statu quo.

En premier lieu, aussi disposés soient-ils à reconnaître que des réformes s'imposent, bon nombre de fonctionnaires de rang élevé se verraient dans

l'obligation de s'y opposer. La raison, fort plausible, invoquée à cette fin serait qu'ils sont trop pris par les tâches qu'impose le système actuel pour trouver le temps matériel de mettre en oeuvre une réorganisation importante. Je les comprends mais je ne peux les approuver car, dans ces conditions, tout progrès serait impossible. Il ne faut pas non plus oublier que le PNUD finance aujourd'hui une bonne partie des opérations des institutions spécialisées et que ces dernières ne pourraient elles-mêmes procéder à de grands changements, fussent-elles disposées à le faire, si le PNUD, en tant que centre de coordination éventuelle, n'en donnait l'exemple. En un sens, il est possible d'imaginer le PNUD comme le rouage principal d'un engrenage dont chacune des institutions spécialisées serait un autre rouage important; tous doivent s'enclencher pour que le mécanisme fonctionne efficacement et constitue un système. La conclusion logique est que le PNUD doit être doté du personnel de direction qu'il faudra pour introduire les réformes nécessaires.

En deuxième lieu, la résistance aux réformes viendra de plus d'une institution spécialisée. Avec l'appui des gouvernements, la plupart d'entre elles sont devenues de véritables principautés, qui n'ont de comptes à rendre à aucun pouvoir central. Comme toutes les institutions qui leur ressemblent, elles ont appris au cours des ans à défendre jalousement leur autorité et à augmenter leur pouvoir, à préserver leur indépendance et à résister au changement. Toutes ces caractéristiques se retrouvent dans la structure de l'organisation et de l'administration de chacune d'elles et c'est ce qui explique en grande partie l'état actuel de la "machine". Le mal serait moins grand si les institutions spécialisées ne s'étaient pas peu à peu si profondément engagées, en coopération avec le PNUD, dans le processus du développement. En l'absence de tout pouvoir central, chacune a naturellement appliqué la politique qui lui est propre, souvent sans trop se préoccuper des intérêts des pays en voie de développement ou du système des Nations Unies. L'expérience montre sans conteste que si les institutions spécialisées ne demandent pas mieux que de collaborer (et, partant, de contribuer à remettre les choses en ordre), elles en ont fréquemment été empêchées par des influences contre lesquelles elles ne peuvent lutter.

Vous savez ce que serait votre gouvernement si vous n'étiez pas là pour en tenir les rênes. A l'heure actuelle, les institutions spécialisées - qui ont tant à offrir - ne sont pas à même de donner collectivement leur pleine mesure parce qu'aucune organisation, aucun homme, n'est là pour les faire agir de concert. Il ne peut y avoir l'équivalent d'un chef de gouvernement dans le système des Nations Unies pour le développement mais un PNUD considérablement renforcé, attentif aux problèmes des institutions spécialisées, pourrait exercer une influence des plus bénéfiques et des plus constructives sur l'ensemble du système des Nations Unies pour le développement.

Ceci m'amène au troisième et dernier exemple de résistance au changement. C'est dans les ministères mêmes des gouvernements des Etats membres qu'on la trouvera. Nos enquêtes nous ont permis de constater que bien souvent, dans les organes directeurs des institutions spécialisées, les ministres intéressés (par exemple un ministre de l'agriculture à la FAO, un ministre de l'éducation à l'UNESCO, etc.) défendent des politiques qui sont en contradiction flagrante avec la politique que leur gouvernement applique à l'égard du système des Nations Unies dans son ensemble. Il s'ensuit logiquement que tant qu'une majorité de chefs de gouvernements d'Etats membres, secondés par leurs ministres des affaires étrangères et leurs ministres des finances, ne seront pas résolus à faire le nécessaire pour introduire les réformes qui s'imposent dans le "pseudo-système" actuel et à veiller à ce que leurs ministres appliquent la même politique dans les divers organes directeurs, le monstre continuera de proliférer, le système des Nations Unies en général se détériorera, et le développement économique et social du tiers monde sera compromis au moment même où s'offre une occasion unique de l'intensifier considérablement.

Ainsi, les forces d'inertie qui s'opposent aux réformes sont très grandes et je n'augurerai rien de bon de l'avenir tant que les gouvernements d'un grand nombre d'Etats membres n'auront pas décidé d'accorder à ce problème fondamental l'importance qu'il mérite. Je sais que vous et votre gouvernement le ferez; je souhaite de tout coeur que votre exemple soit suivi par bien d'autres.

En résumé, tout ceci revient à dire que le système des Nations Unies pour le développement pourrait faire de la coopération avec le tiers monde une oeuvre remarquable mais que les perspectives ne seront pas très encourageantes

tant que la machine n'aura pas été reprise en main. Tout ce que l'on peut espérer de mieux pour le moment est peut-être que les gouvernements transforment le PNUD en une organisation puissante et efficace et que, par le jeu de procédures administratives et financières bien comprises, le PNUD, à son tour, s'assure la collaboration des institutions spécialisées aux fins de remettre un peu d'ordre dans le système et, ce faisant, de faciliter l'amélioration de la coopération avec le tiers monde.

Avant d'aborder des questions plus générales, je voudrais faire trois autres observations. Premièrement, il est possible de réformer la "machine" sans modifier la Charte des Nations Unies ou les actes constitutifs des institutions spécialisées. Bien entendu, si les gouvernements étaient décidés à prendre des mesures plus radicales et plus décisives, la chose à faire serait de centraliser les budgets de toutes les institutions spécialisées - à l'exception de ceux du FMI et de la BIRD - et de les soumettre à l'autorité coordonnatrice effective du Conseil économique et social. C'est alors que vous verriez ce que peut être une résistance acharnée ! La bataille a déjà été livrée aux temps héroïques de Lake Success et ce sont les partisans de la spécialisation qui l'ont emporté. Les historiens jugeront si cette victoire a été ou non à l'avantage des Nations Unies dans leur ensemble; quant à moi, je suis convaincu que le développement du tiers monde aurait tout à gagner si les moyens financiers étaient employés judicieusement de façon à assurer une action collective du système des Nations Unies pour le développement, en particulier dans chacun des Etats membres qui sont des pays en voie de développement.

La deuxième observation est la réponse à une question que m'a posée plus d'un esprit réfléchi : "Est-ce vraiment la peine de se donner tant de mal et de vouloir à tout prix réformer le système ? La BIRD est efficace; pourquoi ne pas laisser le PNUD continuer tel qu'il est, même si sa capacité doit diminuer à mesure que la machine s'alourdit, et s'en remettre à la Banque pour le reste ?". Trois raisons au moins militent contre cette attitude. La première est qu'il est dans l'intérêt de tous les Etats membres que les Nations Unies continuent à assumer la responsabilité de la coopération technique dont elles ont pris l'initiative et dont elles ont prouvé qu'il était possible d'en faire une opération internationale donnant de bons résultats. Par conséquent, le PNUD

devrait être renforcé de façon à pouvoir jouer efficacement son rôle et, du même coup, concourir à remettre de l'ordre dans le système. La deuxième raison est que, d'après les renseignements que l'Etude a pu recueillir, les pays du tiers monde préféreraient que le PNUD reste leur associé direct pour tout ce qui touche à la coopération pour le développement; en effet, s'ils tiennent à bon droit la Banque mondiale et ses filiales en haute estime, la composition restreinte de ces organismes et leur système de vote pondéré leur inspirent une certaine méfiance. Enfin, sans vouloir me faire le porte-parole du Président de la Banque, j'ai le sentiment que la Banque préférerait voir le PNUD et le système des Nations Unies pour le développement dans son ensemble fonctionner efficacement et articuler leurs opérations de préinvestissement avec celles du groupe de la BIRD.

Enfin, ma troisième observation est que tous les intéressés doivent se pénétrer de l'idée que la tâche que le PNUD doit accomplir est essentiellement opérationnelle, ce qui la différencie des fonctions ordinaires d'un secrétariat. La plupart des gouvernements ont reconnu cette distinction lorsqu'ils ont séparé leurs industries nationalisées de l'administration nationale permanente. Ils doivent maintenant faire un pas de plus en avant et reconnaître qu'il nous faut l'équivalent d'une industrie internationalisée.

Je vous entends déjà me dire : "Un moment. Vous savez les difficultés que j'ai à gouverner ce pays. Je suis tout prêt à reconnaître avec vous que l'avenir des Nations Unies est de la plus haute importance. Je conviens que la coopération pour le développement est pleine de promesses : elle pourrait compenser heureusement l'impuissance des organes politiques des Nations Unies. Je reconnais que la 'machine' est une entrave pour l'ONU et pour le tiers monde - mais qu'attendez-vous de mon pays et des autres pays ?". Et vous ajouteriez probablement : "Rappelez-vous ce que disait Churchill : 'Faites-le tenir en une seule page ...'. Je ne suis pas sûr d'y parvenir mais je serai aussi bref que possible. Les considérations que je vais vous exposer maintenant sont, bien entendu, celles qui me tiennent le plus à coeur.

Premièrement, avant de songer au problème que pose la "machine", je demanderai aux gouvernements de considérer objectivement les deux

problèmes que sont le système des Nations Unies pour le développement et le tiers monde. Prenez la peine de réfléchir sérieusement à tout ce qui a été fait depuis que l'actuel système des Nations Unies a été créé, c'est-à-dire au cours d'une période marquée par l'accession à l'indépendance d'un très grand nombre de pays du tiers monde. Faites ensuite le bilan à la date d'aujourd'hui. Voyez comme l'actif l'emporte sur le passif. De beaucoup. Maintenant, réfléchissez mûrement à ce qui doit être fait. Tournez-vous résolument et avec idéalisme vers la fin du siècle et mettez au point une stratégie du développement qui frappera l'imagination des peuples, fera naître l'espoir chez ceux qui sont dans le besoin et inspirera ceux qui ont le pouvoir de changer la face des choses. Peu de ministres auront le temps de lire en entier la présente Etude, mais s'ils souhaitent examiner le problème plus à fond, ils y trouveront décrite la perspective que je viens d'évoquer.

Deuxièmement, lorsque vous envisagez l'avenir, tenez compte des progrès extraordinaires de la science et de la technique et des moyens qu'ils nous donnent aujourd'hui de rendre les conditions de vie dans le monde plus tolérables pour toute l'humanité.

Troisièmement, en dépit des difficultés politiques actuelles, reconnaissez que l'évolution de la technique aura inmanquablement pour effet d'accroître l'interdépendance des nations et de créer à la fois des possibilités de développement sans précédent et des demandes qui se feront de plus en plus pressantes à mesure que des centaines de millions d'êtres humains se rendront compte qu'il n'y a pas de raison qu'ils restent défavorisés.

Quatrièmement, prenez la peine de saisir les occasions qu'offre ce concours unique de circonstances et l'existence d'une institution telle que l'Organisation des Nations Unies, et décidez de doter cette dernière de moyens conçus tout spécialement pour la collaboration avec le tiers monde. Faites en sorte qu'elle devienne une organisation capable de s'adapter facilement et rapidement aux conditions à venir.

Cinquièmement, les Etats Membres ont déjà énoncé, dans la résolution 2188 (XXI) de l'Assemblée générale, d'excellents principes qui devraient régir cette coopération entre les Nations Unies et le tiers monde. Ils devraient maintenant les traduire dans la pratique. Quelle sorte de mesures cela suppose-t-il ?

Sixièmement, cela suppose qu'ils reconnaissent que les Nations Unies devraient être dotées d'une structure opérationnelle appropriée - une véritable "machine" - pour accomplir cette tâche. Le noyau d'une telle institution existe déjà sous la forme du Programme des Nations Unies pour le développement mais il faudrait augmenter ses pouvoirs, le rendre plus indépendant et le réorganiser presque complètement si l'on voulait en faire, comme on le devrait, l'organe central officiellement chargé d'orchestrer et de développer la coopération avec tous les Etats membres qui sont des pays en voie de développement.

Septièmement, continuez à fournir au PNUD les ressources financières voulues pendant sa réorganisation. Augmentez considérablement le montant des fonds mis à sa disposition s'il montre qu'il est capable - comme il ne devrait pas manquer de l'être - de les convertir en avantages concrets au profit du tiers monde. Dès que possible, centralisez au maximum dans la nouvelle organisation les fonds destinés à la coopération pour le développement de façon à lui permettre de prendre des mesures collectives et coordonnées par le jeu d'une gestion financière bien comprise. En même temps, veillez à ce que le fonctionnaire placé à la tête de l'organisation soit à tout moment responsable de tous les fonds qui lui sont confiés.

Huitièmement, reconnaissez que les institutions spécialisées ont un rôle exceptionnel à jouer mais que leurs travaux dans le domaine de la coopération pour le développement doivent être coordonnés (par les soins d'un PNUD remanié) comme ceux de tout département ministériel. Veillez à

ce que les institutions spécialisées reçoivent l'appui financier dont elles ont besoin pour s'acquitter des tâches qui leur sont imparties par leurs constitutions.

Neuvièmement, l'acte décisif. Avant tout, assurez-vous que la nouvelle organisation dispose du personnel capable de la faire sortir de l'ornière puis de la transformer en un instrument ralliant l'appui sans réserve de tous les Etats membres. Cela suppose des administrateurs de qualité exceptionnelle comme on en trouve dans les plus grandes institutions et les plus grosses entreprises commerciales. Il est vrai qu'ils sont rares mais une telle mesure, prise par les gouvernements, ferait plus que toute autre pour consolider le système des Nations Unies et venir en aide au tiers monde.

Vous me direz alors : "Vous n'avez pas tout à fait réussi à le dire en une page mais qu'importe : que faut-il faire maintenant ?" La réponse est, bien sûr, que chaque gouvernement devra examiner individuellement ses politiques en les confrontant aux nombreuses recommandations formulées dans l'Etude. Les chefs de Cabinet devraient donc avoir pour instruction de faire analyser l'Etude à fond puis de soumettre des conclusions aux ministres. Ensuite, ce serait au tour du gouvernement d'agir. Mais, même à supposer que les gouvernements appuient les principales recommandations de l'Etude, ils devront à tout prix veiller à ce que leurs ministres suivent fidèlement leurs politiques dans les organes directeurs des organismes des Nations Unies.

Les gouvernements sont maintenant saisis de l'Etude. Ils sont saisis du rapport de la Commission Pearson. Ils sont saisis des grandes lignes d'action proposées pour la deuxième Décennie du développement. Comme je l'ai déjà dit, une occasion sans précédent leur est ainsi offerte de revoir les politiques qu'ils pratiquent à l'égard des pays en voie de développement et de prendre résolument des mesures durables pour résoudre ce qu'au fond de nous-mêmes nous savons être le grand problème de notre temps. Pourtant, il est tragique de constater que trop nombreux sont ceux qui semblent croire - et parmi eux trop de dirigeants de pays riches - que le sort des deux tiers de l'humanité peut être impunément dissimulé sous le voile de la politique et oublié là.

Toutefois, la seule force des circonstances politiques obligera tôt ou tard les gouvernements à agir. Plus tôt ils réagiront, plus grands seront les espoirs d'un monde meilleur. Plus ils attendront, plus grave sera le danger.

Je vois dans ces engins que l'on appelle des "vecteurs à têtes multiples largables individuellement" la toute dernière, sinon l'ultime, folie de l'homme dans les efforts incessants qu'il fait pour assurer sa sécurité à l'aide de moyens de destruction que la science rend aujourd'hui caducs d'un jour à l'autre. A en juger d'après ce qu'a été jusqu'ici son histoire, le vingtième siècle pourrait être facilement appelé le "Siècle de la destruction". Jamais l'humanité n'a détruit une aussi grande partie de son patrimoine en si peu de temps. Il n'est pas trop tard pour entreprendre l'oeuvre la plus constructive de l'histoire de l'humanité.

Je prie Votre Excellence d'agréer les assurances de mon profond respect.

R. G. A. Jackson

Chapitre premier

LE RAPPORT DU COMMISSAIRE

Table des matières

	<u>Paragraphe</u>
I. INTRODUCTION	1
II. CONSIDERATIONS D'ORDRE GENERAL	6
III. LES CONCLUSIONS DU RAPPORT	12
A. Les vingt-cinq premières années (le passé)	12
B. Les contraintes qui pèsent sur la capacité (le présent)	15
C. Les vingt-cinq prochaines années (l'avenir)	32
IV. L'HEURE DU CHOIX	44
V. PLAN D'ACTION	63
A. Procédures de planification et d'exécution du programme	64
1) Le cycle de la coopération des Nations Unies pour le développement	65
2) Conception des systèmes d'information pour la coopération des Nations Unies pour le développement	81
B. Organisation, administration et financement du système	87
1) Organisation	88
2) Ressources humaines	110
3) Le cadre financier	124
4) Autres ressources et services	138
VI. LES INTANGIBLES ET LES IMPONDERABLES	143
VII. LES PERSPECTIVES A PLUS LONG TERME	157

Blank page

Page blanche

Chapitre premier

LE RAPPORT DU COMMISSAIRE

"Dos linajes solos hay en el mundo, como decía una abuela mía, que son el tener y el no tener."^{1/}

- Miguel de Cervantès (1547-1616)

I. INTRODUCTION

1. Lorsque j'ai été chargé d'entreprendre cette Etude, on m'a demandé d'évaluer, tout d'abord, la capacité du système des Nations Unies d'utiliser de façon efficace les ressources actuelles du Programme des Nations Unies pour le développement et, ensuite, son aptitude à mettre en oeuvre un programme dont l'ampleur devrait à peu près doubler dans les cinq années à venir. Le mandat précis qui m'a été confié est reproduit dans l'Appendice 1 de la Cinquième Partie. Conformément au désir du Conseil d'administration, je l'ai interprété en toute liberté.

2. Le même appendice contient un exposé des méthodes utilisées et de l'expérience acquise lors de la préparation de l'Etude, car elles pourraient peut-être servir pour d'autres études semblables. Des consultations très poussées ont eu lieu tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du système, et l'Etude tient compte de l'opinion de plusieurs centaines de personnes que je remercie à la fin du présent chapitre; je reste cependant seul responsable de la teneur du rapport.

3. Le rapport suit la division en trois tranches qui avait été prévue initialement pour l'Etude. La nature et le contenu du programme dans le passé, le présent et l'avenir sont traités dans la Deuxième Partie; les procédures de planification et d'exécution du programme font l'objet de la Troisième Partie, tandis que la Quatrième porte sur l'organisation et la gestion des ressources. La Cinquième Partie contient des données statistiques et autres renseignements de base. A la fin de chaque chapitre figurent les principales recommandations. Un plan provisoire d'application est proposé à la fin du présent chapitre, dont l'objet essentiel est d'exposer la teneur générale des résultats de l'Etude sur la capacité ainsi que mes conclusions personnelles.

^{1/} "Il n'y a que deux espèces de gens au monde, disait ma grand-mère, les possédants et les autres".

4. J'ai également cherché à me conformer à la deuxième injonction du Conseil d'administration et à faire en sorte que les vues exprimées soient franches et indépendantes et que le rapport ne soit pas rédigé dans le style habituel de l'ONU. Il ne m'échappe pas que certains jugements risquent de ce fait de paraître sévères, d'autant plus qu'une étude dans laquelle on s'efforce de recommander des améliorations radicales doit inévitablement insister sur les imperfections. Je tiens donc à souligner dès le départ que je garde la conviction que la coopération multilatérale en vue du développement assurée par le système des Nations Unies peut être rendue réellement fructueuse pour les Etats membres en voie de développement. Les résultats très importants que le PNUD et les institutions spécialisées ont obtenus malgré des défauts inhérents aux structures en sont la preuve. En même temps, ces résultats restent en deçà de ce qu'il serait possible d'obtenir avec les ressources actuelles et de ce qu'il faudra réaliser à l'avenir si les ressources augmentent effectivement et si l'on veut gagner la bataille du développement - qui est aussi probablement la principale bataille que le système des Nations Unies ait à livrer. Toutes les recommandations formulées dans le présent rapport visent à promouvoir cette double victoire. Avec de la volonté, tout est possible.

5. Ceux qui examineront ce rapport devront tenir compte de quelques autres considérations fondamentales :

Premièrement, le Programme des Nations Unies pour le développement représente vraiment un effort universel de coopération entre les Etats membres et le système des Nations Unies;

Deuxièmement, son existence et l'utilisation de ses ressources par le système des Nations Unies pour le développement ne sont justifiées que s'il active le développement des Etats membres en voie de développement;

Troisièmement, la contribution de ces Etats au programme est nettement plus importante que celle du système des Nations Unies pour le développement;

Quatrièmement, le but fondamental du rapport est d'aider les Etats membres en voie de développement, sans que la moindre atteinte puisse être portée à leur souveraineté nationale; et,

Cinquièmement, le rapport vise également à améliorer et à renforcer la coopération en vue du développement au sein du système des Nations Unies et, partant, à oeuvrer dans le sens des buts fondamentaux de la Charte des Nations Unies.

II. CONSIDERATIONS D'ORDRE GENERAL

6. Un des premiers obstacles à surmonter a été de définir le sens qu'il fallait donner au mot "capacité" dans le contexte de l'Etude. Ce terme a donc fait l'objet d'une analyse approfondie dont les résultats sont brièvement exposés dans la Cinquième Partie^{1/} et ont servi de base pour l'examen, dans le Chapitre 3, de la capacité actuelle et future du système.

7. Une conclusion essentielle a été que la capacité est une notion indivisible. On ne peut pas évaluer séparément la capacité, par exemple, du Programme des Nations Unies pour le développement et des institutions spécialisées d'entreprendre un projet particulier. Leur capacité doit être également envisagée en fonction de la capacité du pays d'absorber l'aide fournie. En outre, cette notion ne peut être considérée uniquement du point de vue quantitatif car la qualité est en général encore plus importante. On a donc adopté dans l'Etude une attitude pragmatique et, chaque fois que cela était possible, on a considéré que la capacité était l'aptitude à obtenir des résultats efficaces pour le développement.

8. Il a fallu également, pour les besoins de l'Etude, définir les objectifs fondamentaux du système des Nations Unies pour le développement^{2/}, autrement dit chercher à quoi sa capacité doit être employée. A cet égard, il est apparu que la résolution 2188 (XXI) de l'Assemblée générale énonçait des principes qui constituent d'excellents

^{1/} Appendice 1, Mandat et méthodes de l'Etude, Section II.

^{2/} Selon la terminologie employée dans l'Etude sur la capacité, le système des Nations Unies pour le développement comprend les organismes des Nations Unies (y compris le FISE et le PAM) ainsi que leurs secrétariats administratifs et techniques et les institutions spécialisées s'occupant de la promotion du développement économique et social. Lorsque la BIRD et le FMI sont également compris dans le système, cela est expressément indiqué. Le caractère indivisible de la capacité étant accentué dans le cas du PNUD par le fait qu'il agit indirectement par l'intermédiaire d'autres éléments du système des Nations Unies pour le développement, il n'aurait pas été possible de réaliser l'Etude en prenant en considération le PNUD uniquement. C'est pourquoi il a fallu envisager dans leur ensemble les différents éléments du système des Nations Unies pour le développement et leurs relations entre eux.

objectifs pour l'ensemble du système^{1/}. Tous les Etats membres pourraient en faire leur profession de foi. Ces principes sont les suivants :

- i) La concentration maximale des ressources, aux niveaux actuels et à des niveaux supérieurs, sur les programmes présentant un intérêt direct pour les Etats membres;
- ii) Une action souple, rapide et efficace, pour répondre aux besoins particuliers des différents pays et régions, déterminés par les intéressés eux-mêmes, dans les limites des ressources disponibles;
- iii) Le maintien à un niveau minimal des charges grevant les ressources administratives des Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies ou membres des organisations qui lui sont reliées;
- iv) L'évolution d'un système intégré de planification à long terme sur une base programmée;
- v) L'établissement de procédures systématiques d'évaluation de l'efficacité des activités opérationnelles et de recherche."

9. Je me suis vite rendu compte que l'Etude devrait traiter non pas une mais deux questions importantes et interdépendantes. La première concerne le système des Nations Unies, dont le rôle en matière de développement est actuellement de loin l'activité primordiale. En vingt ans, ce système est devenu ce qui est peut-être bien aujourd'hui l'organisation la plus compliquée du monde^{2/} et il serait maintenant indispensable de le rationaliser même s'il ne s'était pas attaqué aux problèmes des pays en voie de développement.

10. La deuxième question a trait précisément aux problèmes des pays en voie de développement, qui se sont imposés à l'attention du monde à une époque où le système des Nations Unies était lui-même en pleine évolution. L'Organisation des Nations Unies et les institutions spécialisées ne pourraient pas agir plus conformément l'une à sa Charte, les autres à leur constitution, qu'en coopérant avec les pays en voie de développement. C'est ce qu'elles ont fait et, dès lors, les deux problèmes se sont enchevêtrés plus étroitement, ce qui a encore accentué le caractère indivisible de la capacité. Dans le système des Nations Unies pour le développement, les difficultés

^{1/} Les dispositions de cette résolution concernent spécifiquement aussi bien les activités opérationnelles que les activités non opérationnelles du système. Dans l'Etude, on a naturellement considéré qu'elles s'appliquaient aux activités opérationnelles.

^{2/} Opinion partagée par le Vice-Président de ce qui est probablement la plus grande entreprise commerciale du monde.

que présentait en soi l'organisation et l'administration se sont aggravées du fait que la structure initiale n'avait pas été conçue pour entreprendre des opérations de développement d'une ampleur comparable à celle qu'elles ont atteinte actuellement. En conséquence, la préparation de l'Etude a exigé que l'on consulte d'abord tous les pays en voie de développement pour être sûr de bien connaître les difficultés qu'ils éprouvent dans leurs rapports avec le système. Il a fallu ensuite s'attacher principalement à élaborer des propositions en vue de transformer le système actuel des Nations Unies pour le développement en un instrument mieux adapté aux besoins actuels.

11. L'examen de ces questions a permis de dégager une autre idée de caractère général : il est extrêmement important que non seulement les responsables de l'Etude mais aussi les organismes des Nations Unies qui s'occupent de développement et les Etats membres pensent à l'avenir. Rien n'indique que le rôle du système soit en train de prendre fin. En outre, les besoins évoluent constamment et le système et les méthodes ne s'y sont pas toujours suffisamment adaptés. Tout porte à croire que la coopération en vue du développement, et notamment la coopération multilatérale, restera nécessaire pendant de nombreuses années encore et qu'elle sera sollicitée pour des tâches de plus en plus variées, au fur et à mesure que les pays progresseront. On s'est donc constamment efforcé dans l'Etude de tenir compte de cette perspective à plus long terme, sans quoi on n'aurait pu formuler que des recommandations de portée limitée qui auraient vite perdu tout intérêt. Comme il est dit dans le rapport de la Commission du développement international, ce qu'il faut c'est une stratégie pour intensifier la coopération internationale en vue du développement^{1/}. Parmi les mesures à prendre en priorité pour appliquer cette stratégie, la Commission souligne la nécessité de renforcer le système d'aide multilatérale : "Il faut donner aux organisations internationales les moyens d'exercer plus nettement une fonction de direction et d'orientation et de faire de l'aide au développement une entreprise véritablement internationale"^{2/}. Je pense que les recommandations formulées dans l'Etude sur la capacité peuvent aider à atteindre cet objectif.

1/ Vers une action commune du développement, Rapport de la Commission du développement international, p. 14 du texte anglais.

2/ Ibid., p. 21 du texte anglais [Traduction du Secrétariat de l'ONU].

III. LES CONCLUSIONS DU RAPPORT

A. Les vingt-cinq premières années (le passé)

12. Pour étudier la capacité, il faut regarder le passé autant que l'avenir. De nombreux écueils sont profondément ancrés dans le système des Nations Unies pour le développement et l'on ne peut guère espérer les supprimer sans en avoir d'abord bien compris les causes premières. Aussi l'Etude a-t-elle examiné l'entreprise en remontant à ses débuts^{1/}. Quelles contraintes et quelles difficultés voit-on ainsi apparaître ? Il y a tout d'abord les tiraillements dus à la croissance de nouvelles nations et de nouvelles organisations internationales. Ils étaient inévitables mais devraient être passagers. Toutefois, en ce qui concerne les organismes des Nations Unies, ils ont été aggravés par l'implantation d'un élément nouveau - la coopération pour le développement - dans une structure qui n'avait pas été conçue à cette fin. Il y a ensuite l'autonomie des institutions spécialisées, chacune dans le secteur qui lui est propre, et la difficulté qu'elles éprouvent de ce fait à agir collectivement. C'est une situation compréhensible et qui peut être redressée si les gouvernements s'y emploient énergiquement. Mais ses inconvénients ont été portés à leur comble par l'imprécision des limites de compétence entre les organisations existantes et la prolifération de nouveaux organismes. En troisième lieu, les gouvernements ont contribué à limiter la coopération que pouvait offrir le système des Nations Unies pour le développement en se faisant tirer l'oreille pour lui fournir des capitaux au profit des pays en voie de développement. Cela aussi est compréhensible mais c'est malheureusement une politique à courte vue, étant donné l'ampleur des besoins à satisfaire. Le dernier mot n'est pas dit.

13. L'actif compte bien davantage que le passif. Le dernier quart de siècle a vu se réaliser pacifiquement les plus importants transferts de pouvoirs politiques que l'histoire ait connus. La science et la technique ont fait surgir des possibilités de progrès illimitées. Les organismes des Nations Unies ont fait leurs premiers pas encore hésitants sur la voie qui mène à l'instauration d'un ordre mondial. Sans presque qu'on s'en aperçoive, ils sont passés à l'action - ce qui revêt une signification profonde - et ce faisant, ils ont prouvé qu'ils étaient capables de coopérer avec

^{1/} Voir le Chapitre 2.

le tiers monde. Manquant à la fois de capitaux et d'une structure expressément destinée à cette fin, ils ont pourtant su improviser un service international de premier ordre, celui de la coopération technique et du préinvestissement. En prenant une telle initiative, les organismes des Nations Unies et les pays en voie de développement ont jeté les bases d'une association vitale et universelle. L'enjeu était de taille pour tous les intéressés. Pour les pays en voie de développement, cette forme de coopération pouvait avoir d'immenses répercussions sur leur développement futur. Pour les Nations Unies, l'entreprise pouvait marquer un progrès décisif vers l'établissement d'un monde pacifique et créateur et l'affirmation d'une véritable action conjugée de toutes les nations. A l'heure actuelle, cette association n'est pas entrée pleinement dans les faits.

14. Nous pouvons tous profiter du riche enseignement des vingt dernières années. Tout d'abord, les gens les plus avertis des problèmes du développement connaissent maintenant toute l'étendue de leur ignorance. Du moins, a-t-on compris en général que le "développement instantané" est une utopie. En second lieu, les problèmes doivent être compris et résolus dans le cadre de chaque pays. C'est dans chaque pays que seront gagnés les combats décisifs du développement et non pas dans les lointaines organisations internationales. En troisième lieu, un grand nombre de pays en voie de développement en ont appris bien davantage sur les mécanismes de planification et de programmation que les organisations internationales ne le reconnaissent d'emblée. Enfin, au sein même des organismes des Nations Unies, on a vu s'opposer dans un débat prolongé et qui dure encore les partisans d'une direction centralisée des politiques et des activités économiques et sociales et ceux qui en préconisent la décentralisation entre les institutions. A l'heure actuelle, la balance semble pencher fortement en faveur de ces derniers. C'est une situation parfaitement compatible avec les dispositions constitutionnelles mais qui ne l'est pas toujours forcément avec les besoins du tiers monde.

B. Les contraintes qui pèsent sur la capacité (le présent)

15. Ces considérations générales devraient permettre d'évaluer la capacité actuelle et future du système et de situer les principales contraintes^{1/}. La tâche n'est pas facile. Ainsi qu'il a déjà été dit, l'une des difficultés consiste à définir la capacité.

^{1/} Voir le Chapitre 3.

Une autre tient au manque de faits et de données auxquels on puisse se fier. Dans bien des cas, les renseignements sont introuvables. Dans d'autres, ils sont incomplets ou contradictoires. Cette indigence était sans doute inévitable : c'était la rançon en quelque sorte de l'expansion très rapide du Programme des Nations Unies pour le développement. Mais la capacité de l'ensemble en est lourdement grevée. A l'heure actuelle, nul n'est en mesure, dans le système des Nations Unies pour le développement, d'obtenir des informations complètes sur tous les aspects de l'opération en cours^{1/}; d'où l'impossibilité d'assurer une saine gestion dans de nombreux postes clés. On ne peut évidemment tolérer qu'une telle situation se prolonge.

16. Autre conséquence plus immédiate pour l'Etude, les appréciations formulées ici ne peuvent pas toujours s'appuyer sur des données confirmées^{2/}. Les chiffres dont il est fait état ne sont peut-être pas exactement conformes aux renseignements fournis par toutes les sources imaginables au sein du système des Nations Unies pour le développement, vu les divergences auxquelles il a déjà été fait allusion. Cependant, après les recoupements qui ont été faits dans tous les cas de disparité, la conviction est acquise que les marges d'erreur sont suffisamment faibles pour exclure toute déformation de la vérité. Les opinions subjectives qui sont citées traduisent les vues d'un nombre appréciable de personnes averties. Je suis donc persuadé que la situation telle qu'elle est présentée correspond en gros à la réalité.

17. Que ceux qui examineront le résultat de cette analyse se gardent de jamais perdre de vue les réalisations concrètes du Programme des Nations Unies pour le développement. Non seulement il existe en tant que programme d'action mais il fonctionne dans une centaine de pays, contribuant par les moyens les plus divers à la solution d'une gamme surprenante de problèmes, et il est l'incarnation des Nations Unies pour les populations des villes et des campagnes autant que pour les hauts

^{1/} Cette pénurie de renseignements inspire également des inquiétudes croissantes aux gouvernements, témoin les rapports établis récemment par le Contrôleur général des Etats-Unis d'Amérique. Si les recommandations de la présente Etude tendant à instituer une programmation méthodique et un système rationnel d'information étaient appliquées, les gouvernements et les organismes des Nations Unies eux-mêmes disposeraient à tout moment de renseignements très complets sur tous les programmes et projets financés par l'intermédiaire du PNUD.

^{2/} Même s'il en existait, il serait très difficile de porter un jugement "scientifique" sur la capacité.

fonctionnaires et les ministres. Il prouve, à l'échelle universelle, que les organismes des Nations Unies peuvent agir et agissent effectivement.

18. Je n'ai jamais oublié cet aspect du Programme mais, bien entendu, je me suis d'abord soucié des difficultés qui gênent le déroulement de l'opération en cours.

19. On reproche essentiellement au Programme des Nations Unies pour le développement d'être lent et de ne pas encore tirer le meilleur parti de ses ressources. Selon les témoignages recueillis pour l'Etude, ces deux critiques sont justifiées. D'ailleurs, parmi les éléments encourageants, il est à noter que de nombreux fonctionnaires appartenant au système sont conscients de ces défauts et veulent y remédier. Mais le manque de temps et l'irréductibilité des structures organiques contrecarrent souvent leurs efforts.

20. S'il est difficile de porter un jugement, on peut au moins dégager un profil général du point de vue quantitatif, en ce qui concerne surtout les résultats obtenus par l'élément Fonds spécial du PNUD lui-même et par les quatre principales organisations chargées de l'exécution (ONU, OIT, FAO et UNESCO) qui assurent ensemble l'exécution de 80 % du programme. Il apparaît ainsi que l'entreprise s'est ralentie à mesure qu'elle a gagné en ampleur et que, malgré de nombreux efforts visant à accélérer les procédures, chacun des stades par lesquels doit passer un projet du Fonds spécial prend trop de temps vu l'urgence des besoins du développement. Ainsi, la genèse complète d'un projet du Fonds spécial, depuis le premier examen jusqu'au moment où il est mis en chantier en tant que projet approuvé, peut demander trois ou quatre ans, voire davantage. Ce délai tient en partie au grand nombre des projets engagés dans la filière : il y en aurait actuellement quelque 1.200 (projets nouveaux ou projets de phase II). D'autres retards se produisent au stade de l'exécution. En moyenne, la moitié environ des projets en cours d'exécution sont en retard sur les prévisions pour des raisons imputables d'une part, au système des Nations Unies pour le développement et, d'autre part, aux gouvernements bénéficiaires. La plupart des projets achevés le sont avec six à huit mois de retard sur la date d'achèvement prévue et, du point de vue des dépenses engagées, l'exécution du programme dans son ensemble est en retard d'un an environ. En outre, parmi les projets de phase II, qui actuellement représentent environ un sur trois des nouveaux projets, il est probable que beaucoup ne s'inscrivent pas dans un plan à long terme mais soient rendus nécessaires par le fait que le projet initial n'a pas atteint ses objectifs. Jusqu'à présent,

les rapports finals n'ont été présentés en moyenne que près de deux ans après l'achèvement du projet^{1/}. Il ne faut pas laisser cette situation se prolonger car elle risque de se dégrader au point qu'un gouvernement devrait parfois attendre près de dix ans après avoir présenté officiellement sa demande pour connaître les résultats d'un projet de préinvestissement de cinq ans. En outre, bien que l'on doive interpréter avec prudence les résultats quantitatifs en matière d'investissement, les chiffres dont on dispose actuellement ne sont guère réjouissants.

21. Du point de vue qualitatif, les opinions concordent sur un certain nombre d'aspects généraux. Si l'on examine par exemple la nature et le contenu du programme, on constate que fondamentalement l'"assistance technique" est restée à peu près la même au cours des années et qu'elle a probablement suscité de trop grands espoirs. D'une manière générale, on reproche aux responsables de l'exécution du programme d'ignorer beaucoup trop souvent les subtilités du processus de développement et d'être fermés aux besoins des pays en voie de développement. Il en résulte une attitude abusive du donateur : c'est l'institution et non le pays lui-même qui prend l'initiative et l'on méconnaît la nécessité d'envisager globalement les problèmes du développement. Un autre défaut très souvent signalé est que le programme ne met pas assez l'accent sur la formation. Au demeurant, le nombre des instituts est sans doute trop élevé car ils ont été créés sans qu'il soit dûment tenu compte des besoins du pays en main-d'oeuvre et des perspectives d'emploi ni de la possibilité d'ouvrir des instituts multinationaux. Les enquêtes aussi sont conçues dans une perspective trop longue et ne font pas suffisamment entrer en ligne de compte l'ensemble des ressources du pays.

22. On peut en tirer une conclusion générale concernant le contenu du programme actuel : selon moi, l'opération en cours renferme environ 20 % de "superflu" c'est-à-dire de projets qui ne satisfont pas au critère essentiel d'être indispensables au développement. Dans un programme dont le coût global s'élève à quelque 180 millions de dollars par an, ces projets représentent une dépense de l'ordre de 36 millions de dollars. Il est évident qu'il ne sera pas facile, politiquement, de les éliminer, mais l'intérêt des pays en voie de développement comme celui du système des Nations Unies pour le développement exige qu'on le fasse pour pouvoir tirer le meilleur parti

^{1/} Pour remédier à cette situation, les méthodes ont été profondément remaniées vers le milieu de 1969, mais il est encore trop tôt pour savoir si cette réforme donnera les résultats escomptés.

des ressources disponibles. En admettant même qu'on n'y parvienne qu'à moitié, ce seraient 18 millions de dollars par an qui pourraient être affectés à un meilleur usage.

23. L'analyse des contraintes qui se manifestent aux divers stades du programme permet de discerner la cause profonde de ces insuffisances :

- a) La programmation et la formulation des projets. Non seulement les méthodes de programmation appliquées actuellement par le système des Nations Unies pour le développement sont mal adaptées aux besoins réels des pays en voie de développement, mais il n'a pas été défini d'optique commune pour aborder les problèmes de chaque pays. Trop souvent, les projets sont davantage l'expression de l'esprit "commercial" des institutions que le reflet de besoins prioritaires^{1/}, ce à quoi contribue d'ailleurs la formule "projet par projet" adoptée pour l'élément Fonds spécial. C'est ainsi que les efforts se dispersent et perdent en efficacité et que les projets tendent à en engendrer d'autres.
- b) L'exécution. Les difficultés à ce stade tiennent surtout aux lourdes tâches d'exécution que les institutions spécialisées ont dû assumer si soudainement et qui dépassent la capacité actuelle de plusieurs d'entre elles parmi les plus importantes. Elles entraînent non seulement des retards dans l'exécution mais aussi une baisse de qualité, surtout en ce qui concerne le personnel affecté aux projets qui, souvent, n'est pas apte ou n'est pas préparé à accomplir des missions qui exigent bien davantage que des compétences techniques.

^{1/} Opinion partagée par la Commission du développement international, qui déclare : "La multiplication des organismes des Nations Unies a souvent pour effet de disperser et de disjoindre les efforts au niveau des pays bénéficiaires où la coordination est une nécessité urgente. Les gouvernements des pays bénéficiaires devraient en être principalement chargés mais encore faudrait-il pour cela que les fournisseurs de l'assistance sachent harmoniser davantage l'action de leurs propres organismes. Cette condition vaut aussi bien pour les fournisseurs d'assistance bilatérale que pour les organismes des Nations Unies mais il semble que ces derniers aient particulièrement besoin d'améliorer la coordination, la continuité et la concentration de leurs efforts dans les secteurs prioritaires. Avant tout, les institutions des Nations Unies devraient résister à la tentation de "placer" des programmes de moindre priorité dans tel ou tel secteur." Op. cit., p. 216 du texte anglais.
 [Traduction du Secrétariat de l'ONU].

- c) L'évaluation. Du point de vue purement quantitatif, le nombre des tentatives d'évaluation en cours est tel qu'il traduit presque un état d'hypochondrie internationale. C'est un véritable frein qui agit sur la capacité du système. Sous l'angle qualitatif, la situation est d'autant plus préoccupante que très peu de personnes possèdent l'expérience et les aptitudes nécessaires pour entreprendre avec succès une tâche aussi délicate.
- d) Les activités consécutives. La phase qui devrait être la plus importante du programme en est souvent le maillon le plus faible et on ne lui prête pas toute l'attention que réclame cette partie intégrante de l'ensemble du processus de développement.

24. Du point de vue des structures, les entraves à la capacité se manifestent à trois niveaux. Aux sièges, tout d'abord, il n'existe pas d'appareil administratif central ayant expressément pour rôle de coopérer avec les pays en voie de développement. Les structures de la plupart des organisations correspondent aux fonctions prévues initialement par leur constitution et il est évident que bon nombre d'entre elles éprouvent encore des difficultés à se doter d'un personnel d'exécution. Les fonctionnaires occupant les postes clés au siège du PNUD et dans certaines des organisations chargées des programmes les plus vastes déclarent qu'ils ne sont plus en mesure de fournir un travail efficace en raison de l'ampleur et de la complexité de l'opération actuelle. C'est une opinion que je partage.

25. Sur le terrain, la capacité du système des Nations Unies pour le développement est gênée par le fait que les organismes n'ont pas de représentation intégrée. Pratiquement de tous côtés, on préconise de renforcer les pouvoirs du représentant résident, mais il faudrait encore bien autre chose pour lui donner l'autorité que réclame une action efficace. Les intérêts sectoriels de certaines institutions se projettent en un réseau de représentation extérieure qui, au lieu de servir au mieux le développement des pays ou le système des Nations Unies pour le développement, ne fait qu'accroître la confusion et déconcerter le gouvernement.

26. L'organisation au niveau régional est maintenant d'une telle complexité que le système des Nations Unies pour le développement devra en user très prudemment pour ne pas affaiblir sa capacité actuelle. Il suffit d'examiner brièvement l'Appendice 3 de la Cinquième Partie et le schéma qui l'accompagne pour se faire une idée

du labyrinthe administratif dans lequel les gouvernements et le système des Nations Unies pour le développement se sont enfermés.

27. Tout ce que l'on a dit jusqu'ici de la capacité s'applique essentiellement au système des Nations Unies pour le développement puisque l'objet primordial de l'Etude est de suggérer des améliorations. En ce qui concerne les gouvernements des pays bénéficiaires, il est évident que le problème essentiel est celui de la capacité d'absorption. Chaque fois que l'on décèle des goulets d'étranglement qui empêchent un pays de profiter davantage de la coopération en vue du développement, on ne doit pas les considérer comme un facteur limitatif. Au contraire, le système des Nations Unies pour le développement devrait se donner pour tâche essentielle - toujours dans le cadre d'une action conforme aux vœux exprimés par le gouvernement - d'aider à les éliminer.

28. Quelle est donc la capacité du système actuel et quelles perspectives peut-on entrevoir pour l'avenir ? Certes, il est impossible de porter une appréciation précise mais la conclusion générale à laquelle je suis parvenu ne fait aucun doute dans mon esprit. J'ai la conviction que la capacité du système tel qu'il fonctionne actuellement est soumise à des tensions excessives dans certains secteurs névralgiques^{1/}. Je voudrais donc signaler les principales contraintes en faisant observer qu'elles ne dépendent pas toutes exclusivement du système des Nations Unies pour le développement. Ce sont :

Le fait de n'avoir pas réussi jusqu'ici à mettre au point des méthodes pleinement efficaces pour assurer le transfert des connaissances et de l'expérience,

La lenteur avec laquelle la science et la technique sont appliquées aux grands problèmes,

La difficulté d'attirer du personnel possédant les qualités et l'expérience requises,

L'absence de mécanisme efficace pour gérer les ressources confiées au système,

Le manque de structures spécialement adaptées à la coopération avec les pays en voie de développement,

La dispersion des responsabilités dans tout le système,

La réticence générale des institutions (hormis une ou deux exceptions importantes) à recourir à des services sous-traités en dehors du système.

^{1/} La Commission du développement international déclare, en parlant du PNUD et des institutions spécialisées : "Leurs moyens d'action à l'heure actuelle ... paraissent tendus à l'extrême"; op. cit., p. 216 du texte anglais. [Traduction du Secrétariat de l'ONU].

29. Ces limitations à la capacité sont graves et l'on doit s'en inquiéter. Il n'y a cependant pas lieu de désespérer, bien au contraire. La tension excessive à laquelle le système est actuellement soumis atteste clairement l'intensité des besoins qu'il a pour objet de satisfaire. Les Nations Unies devraient mettre tout en oeuvre, tant pour répondre à cette demande croissante que pour remédier aux déficiences constatées. Il serait inadmissible que les problèmes actuels éclipsent les réalisations antérieures ou les possibilités qui s'offrent pour l'avenir et qu'il faudra savoir exploiter.

30. Ma propre expérience me suggère une dernière observation concernant la capacité. Depuis de nombreuses années, je cherche le "cerveau" qui dirige les politiques et les activités du système des Nations Unies pour le développement, et je le cherche en vain. Il existe çà et là dans le système des bureaux et des services qui recueillent les renseignements disponibles mais on n'y trouve pas de groupe spécialisé (de "brain-trust") qui suive constamment l'opération engagée, tire les leçons de l'expérience acquise, saisisse toutes les possibilités que la science et la technique peuvent offrir, lance des idées et des méthodes nouvelles, conteste les usages établis et provoque la réflexion à l'intérieur du système et en dehors de lui. Privée d'un stimulant aussi essentiel, il est évident que l'entreprise ne peut pas tirer le meilleur parti des ressources mises à sa disposition.

31. Les états-majors généraux des forces militaires des grandes puissances gèrent des ressources, utilisent des données scientifiques et techniques et obtiennent des résultats (négatifs puisqu'il s'agit de créer des armes de destruction) à une échelle sans commune mesure avec ce que peut faire toute autre organisation existant dans le monde. Les guerres sont gagnées par les armées les mieux commandées et les mieux organisées. Ces principes de l'art militaire s'appliquent aussi bien à l'oeuvre constructive du développement. Aucun état-major général ne peut fonctionner sans son bureau de renseignement (l'information en quelque sorte) et son bureau des opérations, qui en sont le véritable cerveau. Or, le système des Nations Unies pour le développement s'efforce depuis de nombreuses années de combattre le dénuement mais n'a pas le "cerveau" puissamment organisé qu'il lui faudrait pour mener toute l'opération. Cette débilité est peut-être ce qui pèse le plus lourdement sur la capacité. Si elle devait se prolonger, l'évolution future du système des Nations Unies pour le développement pourrait fort bien se terminer comme celle du dinosaure.

C. Les vingt-cinq prochaines années (l'avenir)

32. Puisque nous sommes maintenant en mesure d'examiner rétrospectivement une période d'un quart de siècle, il n'est pas déraisonnable d'essayer d'envisager l'avenir sur une période de même durée. Il ne fait aucun doute qu'une planification intelligente de l'avenir inscrite dans un calendrier réaliste serait d'un grand profit pour les pays en voie de développement en même temps qu'elle permettrait d'exploiter au mieux les ressources. Certains problèmes - les besoins alimentaires mondiaux, l'accroissement démographique viennent naturellement à l'esprit - peuvent être projetés sur une génération au moins avec une certitude raisonnable. Si, pour d'autres, les prévisions sont moins faciles, il est indéniable que nous sommes aussi bien armés pour envisager la fin du siècle que l'étaient les fondateurs de l'Organisation des Nations Unies il y a de cela une génération. Si leur foi à l'époque était assez forte pour tirer des plans aussi ambitieux sur l'avenir, nous ne pouvons pas être en reste^{1/}.

33. Si les gouvernements des Etats membres voulaient bien reconnaître deux faits essentiels, les vingt-cinq prochaines années pourraient apporter de grandes satisfactions aussi bien aux pays en voie de développement qu'aux organismes des Nations Unies.

Premièrement, bon nombre de pays en voie de développement continueront d'avoir besoin de coopération technique pour toute cette période au moins.

Deuxièmement, les Etats membres eux-mêmes doivent se charger d'une partie importante de cette coopération en dotant les Nations Unies d'un instrument parfaitement adapté à cette tâche.

Si l'on se donne encore vingt-cinq ans, pratiquement tous les problèmes qui se posent actuellement au système des Nations Unies pour le développement, qu'il s'agisse des méthodes, de l'organisation ou des ressources humaines, pourraient alors être résolus.

34. Les personnes qui s'emploient à préparer la deuxième Décennie du développement se préoccupent aussi de l'avenir. A court et à moyen terme, la prochaine Décennie est le délai dont on a besoin pour élargir le cadre actuel de la coopération au service du développement et l'adapter aux transformations continues de la scène politique, économique et sociale. Il est réconfortant de constater que les travaux

^{1/} Voir le Chapitre 4.

préparatoires effectués en vue de la deuxième Décennie du développement font apparaître ce thème permanent que le développement international est un ensemble formé par la somme des objectifs à atteindre dans chaque pays. C'est une conception que l'Etude reprend entièrement à son compte car elle vient à l'appui de "l'optique nationale".

35. Toutefois, il faut aussi envisager l'avenir plus immédiat. Pour demain, il n'est guère de facteur qui me préoccupe autant que le peu de hâte qui marque souvent les activités de développement. Si, comme l'écrit un représentant résident "le temps est aujourd'hui notre bien le plus précieux", il ne travaille pourtant pas en faveur des pays en voie de développement.

36. Que faire ? Il faut continuer à espérer qu'un jour les pays riches (si absorbés qu'ils soient par leurs propres problèmes nationaux) décideront de renforcer leur coopération avec les pays en voie de développement par des apports de capitaux, un allègement de la dette et des politiques commerciales éclairées^{1/}. En attendant, une coopération technique véritable appuyée sans défaillance par ces mêmes nations, serait sans aucun doute d'un immense secours pour les pays en voie de développement, et les organismes des Nations Unies sont sans doute idéalement désignés pour cette tâche. A l'avenir, la coopération technique devra se faire beaucoup plus souple et pouvoir être fournie beaucoup plus facilement et promptement. Elle devra suivre les progrès de la science et de la technique et saisir tous les moyens de les mettre au service des pays en voie de développement. Elle devra se préoccuper avant tout de la formation et du bien-être des hommes car n'est-ce pas là, en définitive, l'objectif de tout développement. Au demeurant, il ne faut jamais oublier l'un des premiers principes du développement, à savoir que l'assistance technique ne peut porter ses fruits que s'il existe une volonté de progrès.

37. Un peu tardivement, on commence à reconnaître qu'il est souhaitable de fournir davantage de capitaux aux organismes multilatéraux d'assistance au développement.

^{1/} Les grands problèmes que posent les échanges commerciaux et l'apport de moyens financiers ne sont pas du ressort du présent rapport, mais l'Etude en a naturellement tenu pleinement compte lorsqu'elle a examiné par quels moyens les organismes des Nations Unies pourraient le mieux coopérer avec les Etats membres en voie de développement, car il est évident que la coopération technique pourrait faciliter ces deux processus de nombreuses manières. Il est encourageant de noter que la Commission du développement international formule de fermes recommandations sur ces deux points (op. cit. p. 14 à 22 du texte anglais).

L'Agency for International Development le déclare formellement dans l'exposé de son programme (pour 1970) au Congrès des Etats-Unis d'Amérique et les recommandations de la Commission Pearson vont dans le même sens^{1/}. Les entretiens personnels que j'ai pu avoir avec les représentants de bon nombre des principaux pays donateurs confirment que le Programme des Nations Unies pour le développement se verrait confier des fonds nettement supérieurs s'il était prouvé qu'il peut s'en servir efficacement.

38. Dans le monde rapetissé de demain, il importera plus que jamais de comprendre les problèmes propres à chaque pays et à ses habitants. Sinon, il sera manifestement impossible de renforcer l'entente véritable entre les Etats membres. Là encore, la souveraineté nationale devra demeurer un facteur décisif jusqu'à ce que chaque pays, guidé par sa propre sagesse, accepte d'en céder une partie au profit d'un idéal plus vaste.

39. Parallèlement, l'optique nationale doit s'insérer avec précision dans les objectifs globaux et régionaux que les institutions, sous l'impulsion des gouvernements des Etats membres, sont amenées à établir dans de nombreux domaines de l'entreprise humaine : citons par exemple le Plan indicatif mondial de la FAO pour le développement agricole, le Programme mondial de l'emploi de l'OIT, le Programme indicatif mondial de l'enseignement établi par l'UNESCO, le Programme de l'OMS pour l'éradication du paludisme et la Veille météorologique mondiale lancée par l'OMM. On pourrait en concevoir d'autres car des entreprises telles que l'exploitation des ressources de la mer, l'exploration de l'espace extra-atmosphérique, les travaux de recherche sur les protéines intéressent toutes, directement ou indirectement, les pays en voie de développement et les institutions spécialisées. Ces possibilités illimitées de coopération entre tous les pays et les organismes internationaux se matérialiseront de la manière la plus efficace lorsque chaque Etat membre y souscrira pleinement et qu'elles

^{1/} Rapport de la Commission du développement international, op. cit., p. 21 du texte anglais. La Commission recommande expressément que "... la part de l'assistance multilatérale, qui représente actuellement 10 % du montant total de l'aide publique au développement, soit portée au minimum à 20 % d'ici à 1975. Si l'aide publique s'élevait alors à 0,70 % du produit national brut, il faudrait, pour atteindre cet objectif, acheminer en moyenne moins d'un tiers de l'aide supplémentaire par le truchement des organismes multilatéraux. Le volume des courants multilatéraux augmenterait ainsi de cinq fois au cours de cette période, sans qu'il en résulte un déplacement de l'aide bilatérale." [Traduction du Secrétariat de l'ONU].

s'intégreront dans la trame des plans nationaux de développement. Je voudrais espérer aussi que tous ceux qui auront à s'occuper à l'avenir de la planification du développement dans quelque pays que ce soit, n'oublieront jamais la détresse des réfugiés. Une planification plus éclairée - ce terme de planification étant pris dans son sens le plus large - contribuerait sans aucun doute à reclasser un grand nombre de ces malheureux êtres humains et à leur faire prendre un nouveau départ.

40. Tout comme certaines personnes ont moins de chance que d'autres dans la vie, certains pays sont moins bien lotis que leurs voisins. Il faudrait donc prendre des mesures spéciales pour venir en aide aux pays en voie de développement qui ont le plus grand besoin de coopération.

41. Pour essayer de dégager une image de ce que sera la fin du siècle actuel, l'Etude a demandé à toutes les personnes consultées à l'intérieur du système et en dehors de lui de proposer des innovations affranchies de tout conformisme. La réaction a été décevante et cela est d'autant plus difficile à comprendre que bien des progrès surprenants accomplis par la science et la technique depuis vingt ou trente ans devraient certainement contribuer à la solution des problèmes des pays en voie de développement. Il est difficile de ne pas en conclure que ceux qui détiennent ce genre de connaissances n'ont pas conscience des nécessités tandis que ceux auxquels le besoin s'impose n'ont pas accès au savoir. Le PNUD est tout désigné pour aider à construire le pont qui devrait relier les premiers aux seconds.

42. Une fois de plus, il apparaît indispensable que les organismes des Nations Unies soient commandés par un "cerveau" qui ait le temps et la puissance intellectuelle nécessaires pour s'occuper de telles questions. A en juger d'après les indications du passé, il est à prévoir que la science et la technique vont se transformer et transformer l'existence des hommes plus vite et de façon plus spectaculaire qu'elles ne l'ont jamais fait jusqu'ici. Le monde est bien mal préparé pour faire face à pareille révolution. Ces mutations créeront nécessairement des problèmes nouveaux pour les organismes des Nations Unies mais les difficultés n'auront rien d'insurmontable au regard des possibilités offertes.

43. C'est donc avec imagination, confiance et détermination que l'on voudrait avant tout envisager l'avenir, quelles que soient les difficultés qui puissent se présenter. On souhaiterait aussi voir les jeunes participer davantage à l'oeuvre de développement.

On voudrait encore que tous les Etats membres reconnaissent d'un commun accord l'utilité d'avoir en vue la fin du siècle et de créer pour le développement un mécanisme efficace des Nations Unies qui soit spécialement conçu pour la coopération avec les pays en voie de développement. Il faudrait alors se servir de ce nouveau dispositif pour renforcer et élargir les liens d'association actuels, exploiter à fond les ressources de la science et de la technique et, ce faisant, assurer notamment la corrélation entre les objectifs du développement national et les plans régionaux et mondiaux.

IV. L'HEURE DU CHOIX

44. Il faut maintenant choisir entre les deux voies qui s'ouvrent devant nous. La première nous est familière, c'est le sentier battu des "rafistolages" improvisés que l'on a suivi jusqu'ici. La seconde laisse entrevoir des horizons nouveaux.

45. Par le passé, les gouvernements ont toujours remis à plus tard les grandes décisions politiques portant sur la structure des organismes des Nations Unies. Le problème pourtant fondamental du chevauchement des pouvoirs n'a pas été abordé de front; comment serait-il résolu ?

46. Les gouvernements ne sont pas les seuls à avoir esquivé les questions délicates. De leur côté, les institutions spécialisées ont elles aussi répugné aux changements pour des raisons que l'on comprend parfaitement. A l'heure actuelle, on s'accorde de toutes parts à reconnaître que les réformes devront être profondes si l'on veut que le système des Nations Unies pour le développement connaisse une saine expansion et que le tiers monde reçoive le concours qu'il est en droit d'attendre.

47. Quelle que soit la voie que les gouvernements choisiront, la décision qu'ils prendront sera cruciale pour l'avenir.

48. Si les gouvernements s'obstinent à pratiquer la politique du "rafistolage", une appréciation objective de la capacité actuelle du système des Nations Unies pour le développement permet de situer aux alentours de 200 à 250 millions de dollars par an les limites de l'entreprise financée par le PNUD. L'analyse de la capacité (voir Chapitre 3) et les observations que j'ai faites personnellement depuis de nombreuses années m'inclinent à penser que ce montant est même plutôt supérieur à celui que le "système" peut utilement absorber^{1/} en gardant ses méthodes et ses structures administratives actuelles. Si les gouvernements acceptent de mettre des fonds supplémentaires au service de la coopération en vue du développement mais se refusent à agir pour réformer le système actuel - système qui n'en est pas un - ou estiment que les solutions préconisées dans le présent rapport sont inapplicables, alors il est à souhaiter,

^{1/} Il est essentiel de toujours se rappeler que la capacité réelle ne se mesure pas simplement aux dépenses engagées (c'est l'aspect quantitatif); il faut aussi que ces dépenses soient faites à bon escient (ici intervient la qualité du programme).

dans l'intérêt des Etats membres en voie de développement, que tous les crédits supplémentaires soient acheminés par d'autres voies.

49. C'est une perspective que ni les organismes des Nations Unies ni les pays en voie de développement ne voudraient envisager. Il faut donc que les gouvernements des Etats membres prennent conscience des réalités politiques et adoptent des dispositions précises en vue de réaliser les objectifs auxquels ils ont souscrit en apportant leur appui à la résolution 2188 (XXI) de l'Assemblée générale. Il faudra pour cela opérer de nombreuses réformes importantes et, notamment, transformer le PNUD en une véritable organisation opérationnelle qui soit le pivot du système des Nations Unies pour le développement. Toutes les conditions sont maintenant réunies. Il ne reste plus qu'à prendre les décisions nécessaires et à passer à l'action.

50. Avant de décider ce que sera le rôle du PNUD à l'avenir, il est toutefois indispensable d'en bien analyser les fonctions car une telle décision aura nécessairement des répercussions sur tous les organismes des Nations Unies. Il convient en particulier de définir clairement le rôle du PNUD et celui du groupe de la Banque mondiale. C'est leur propre intérêt qui le veut, mais aussi celui des organismes des Nations Unies dans leur ensemble et avant tout celui des pays en voie de développement.

51. Le PNUD s'acquitte de deux services. Le premier, la coopération technique, est de tradition déjà ancienne et le PNUD y excelle, ce qui n'exclut pas la possibilité de certaines améliorations. Il n'y a aucune commune mesure entre l'importance et l'envergure de cette entreprise et les dépenses, d'ailleurs très modiques, qu'elle entraîne, car elle contribue aux efforts que déploient tous les gouvernements pour doter leurs pays des compétences, des connaissances et de la faculté d'assimiler les méthodes et les idées nouvelles sans lesquelles le développement, quels que soient les moyens mis en oeuvre, ne peut prendre racine.

52. Le deuxième service, le "préinvestissement"^{1/}, vise un but différent, qui est de préparer le terrain à l'investissement, mais il revêt lui aussi la plus haute importance pour les pays en voie de développement. En outre, il présente un intérêt particulier pour le groupe de la Banque mondiale et les sources de financement. On ne

^{1/} Pris dans son acception la plus étroite des projets visant à susciter des investissements.

doit jamais perdre de vue ces deux aspects distincts quoique étroitement solidaires des activités du PNUD lorsqu'on examine son association avec la Banque.

53. L'action du groupe de la Banque mondiale se situe essentiellement dans le domaine de l'investissement mais le Président de la Banque a souligné récemment les vastes responsabilités de celle-ci dans le domaine du développement^{1/}. Quatre thèmes intéressent particulièrement le PNUD :

Premièrement, l'expansion rapide. Le Président a déclaré : "... j'estime que pendant les cinq prochaines années le montant global des prêts accordés par le groupe de la Banque devrait doubler par rapport aux cinq années écoulées"^{2/}. Les chiffres se passent de tout commentaire. L'ensemble des prêts et crédits consentis par la BIRD et l'IDA est déjà passé de 954 millions de dollars en 1968 à 1.784 millions de dollars en 1969. Le budget global du groupe de la Banque s'élevait à 34 millions de dollars en 1968; il est monté à 45 millions de dollars en 1969 et atteindra 61 millions de dollars en 1971.

Deuxièmement, l'établissement de liens nouveaux. La Banque, du fait de ses amples moyens financiers, constitue un pôle d'attraction pour les institutions spécialisées qui cherchent à élargir leurs activités. Elle a déjà noué des liens directs et solides avec la FAO et aussi avec l'UNESCO.

Troisièmement, la programmation par pays. Le Président de la Banque a décidé d'instituer la programmation par pays, innovation conforme à la direction éclairée qu'il exerce dans d'autres domaines. Il a bien voulu m'exposer sa politique, dont les traits essentiels sont indiqués au Chapitre 5 de l'Etude^{3/}. Je partage naturellement ses vues parce qu'elles s'accordent avec la conception adoptée dès le début pour l'Etude sur la capacité. L'une des idées-forces du présent rapport est que le système des Nations Unies pour le développement devrait, sous la direction du PNUD, organiser son programme de coopération technique et de préinvestissement au niveau des pays. La Commission du développement international reconnaît elle aussi que cette manière de procéder est

1/ "... La Banque mondiale n'est pas seulement une institution financière, c'est aussi un organisme de développement." Allocution prononcée devant le Bond Club de New York, le 14 mai 1969.

2/ Extrait de sa déclaration au Conseil des gouverneurs de la Banque, le 3 septembre 1968.

3/ Voir la note de bas de page relative au par. 58.

l'une des conditions du succès de l'assistance tant multilatérale que bilatérale^{1/}. La Commission a souligné d'autre part que la BIRD et le FMI devraient, dans les pays où ils sont tous deux actifs, harmoniser leurs méthodes d'estimation des besoins nationaux^{2/}. Dans l'intérêt des pays en voie de développement, il est indispensable que le PNUD, en tant que chef de file du système des Nations Unies pour le développement au niveau des pays, participe lui aussi à l'élaboration de programmes unifiés par pays.

Quatrièmement, l'éventuelle réforme des structures. Si les recommandations^{3/} formulées par la Commission du développement international étaient acceptées, le rôle de l'IDA serait sensiblement modifié et il faudrait définir avec précision les attributions respectives du PNUD et de l'IDA.

54. De cette évolution dans son ensemble, on ne peut tirer qu'une seule conclusion. S'il advenait par exemple que les études de préinvestissement réalisées ne suivissent pas le rythme d'expansion des activités de la Banque, celle-ci en serait réduite à les faire elle-même. Là encore, les accords passés entre la BIRD d'une part, la FAO et l'UNESCO d'autre part, ouvrent une nouvelle voie au préinvestissement, même si une bonne part des activités visées s'appuie sur des projets financés par le PNUD. Il en va de même pour la programmation. Si le PNUD ne prend pas l'initiative d'unifier au niveau du pays la programmation des besoins de préinvestissement que doivent satisfaire les ressources conjuguées du système des Nations Unies pour le développement, la Banque n'aura pas non plus d'autre choix que d'y pourvoir elle-même pour organiser son propre programme d'investissement.

55. Les liens qui s'établiront entre le PNUD et le groupe de la Banque mondiale dans les domaines du préinvestissement et de l'investissement auront donc nécessairement une importance cruciale. Que tous les intéressés s'en rendent bien compte. A mon avis, un rôle particulier revient à chacune de ces organisations. Le groupe de la Banque mondiale devrait être l'instrument principal du système des Nations Unies dans le domaine de l'investissement et le PNUD devrait jouer le même rôle pour la coopération technique de base et le préinvestissement. Toutefois, comme je l'ai indiqué,

1/ Op. cit., p. 70 du texte anglais.

2/ Op. cit., p. 220 du texte anglais.

3/ Op. cit., p. 222 à 227 du texte anglais.

un certain nombre de forces convergent actuellement vers les deux organisations, qu'il n'est pas en leur pouvoir de maîtriser toutes et qui pourraient créer entre elles un équilibre très différent. Il ne faut donc pas sous-estimer le risque de voir le centre de gravité des activités de préinvestissement se déplacer du PNUD vers la BIRD. Si cela devait arriver, ce serait la négation de l'une des fonctions essentielles auxquelles le PNUD était expressément destiné, celle de combler "la lacune au stade du pré-investissement". Si les gouvernements n'accordent pas au PNUD toutes les ressources dont il a besoin pour s'acquitter pleinement de ce rôle, alors, à parler franc, il deviendra nécessairement, par le simple jeu des circonstances, un associé subalterne de la Banque mondiale dans ce domaine. Est-ce cela que les gouvernements souhaitent?

56. Pour ma part, je suis fermement convaincu que les gouvernements pourraient faire du PNUD un instrument efficace permettant à la fois de fournir une coopération technique à une échelle appréciable et de réaliser des études de préinvestissement satisfaisant aux exigences de la Banque par leur nombre et leur qualité. Bien entendu, ni le PNUD ni le système des Nations Unies pour le développement n'ont le monopole de ces activités : ce dernier ne peut pas réaliser toutes les études de préinvestissement nécessitées par les pays en voie de développement et la Banque ne peut pas leur fournir tous les capitaux dont ils ont besoin. Il va de soi cependant que les activités du PNUD doivent se développer à peu près au même rythme que celles de la Banque.

57. Tout le problème ne se ramène pourtant pas aux rapports entre le PNUD et le groupe de la Banque mondiale. Ceux-ci ne constituent pas non plus un problème essentiellement nouveau, mais bien un aspect supplémentaire et plus frappant des deux questions fondamentales et indissociables dont j'ai parlé au début du présent chapitre : d'une part, les besoins pressants des pays en voie de développement et, de l'autre, les contradictions internes et les défauts de structure des organismes des Nations Unies.

58. On en revient au problème du choix. "Où va le système des Nations Unies pour le développement ?" "Où va le PNUD ?".

59. Qu'il me soit permis d'insister sur le fait qui donne peut-être au présent rapport sa signification la plus importante. S'il est fondamentalement juste, ce que je souhaite de tout coeur, ce rapport offre, avec celui de la Commission du développement

international et la documentation établie en vue de la deuxième Décennie du développement, la meilleure occasion que les gouvernements aient eue jusqu'ici de réviser complètement le mécanisme des Nations Unies, d'en supprimer les parties périmées et de le mettre en état pour l'avenir.

60. La présente Etude montre comment l'on pourrait agencer et perfectionner le PNUD pour qu'il puisse s'engager dans une voie nouvelle et mener efficacement une action beaucoup plus vaste et mieux organisée. Encore faut-il souligner que les principales recommandations formulées dans l'Etude sont à mon avis le minimum indispensable pour rationaliser et ordonner les activités de coopération en faveur du développement poursuivies par les Nations Unies et leur permettre de progresser régulièrement. Les principales recommandations étant toutes inséparables les unes des autres, retenir telle proposition plutôt que telle autre équivaldrait sans plus à retomber dans le "rafistolage" avec les conséquences que l'on peut prévoir.

61. Les gouvernements voudront naturellement savoir ce à quoi ils s'engagent s'ils décident de suivre la nouvelle voie tracée par l'Etude. La première condition est de reconnaître que le Programme des Nations Unies pour le développement doit être envisagé avant tout comme une opération. Il faut donc prendre des mesures pour regrouper sous une même direction les activités de coopération à tous les niveaux du système des Nations Unies pour le développement et aux divers stades de l'opération afin d'optimiser les résultats au profit des pays en voie de développement et de tirer le maximum des ressources. En résumé, ces mesures devraient comprendre :

Premièrement, l'institution d'une méthode de programmation qui permette d'englober simultanément tous les apports du système des Nations Unies pour le développement dans un programme complet correspondant aux exigences et à la durée du plan de développement national de chaque pays.

Deuxièmement, l'exécution efficace et rapide des projets approuvés, appuyée, selon qu'il convient, par tous les moyens et ressources disponibles à l'intérieur du système et en dehors de lui.

Troisièmement, une évaluation ordonnée, menée de telle sorte que le Directeur du PNUD reste responsable de l'utilisation de toutes les ressources versées au PNUD, et ayant pour objet de mesurer les résultats, d'apprécier l'efficacité des méthodes employées et de tirer des conclusions qui puissent être appliquées avec profit aux opérations à venir.

Quatrièmement, de véritables activités consécutives conçues au départ comme partie intégrante de chaque projet.

Cinquièmement, la mise en place d'un système d'information efficient.

Sixièmement, des réformes de structures au niveau du pays, au plan régional et aux sièges, afin d'intégrer plus étroitement les éléments constitutifs du système des Nations Unies pour le développement. Le renforcement de l'autorité centrale devrait s'accompagner de la décentralisation la plus poussée sur le terrain, où les pouvoirs du représentant résident devraient être fortement accrus.

Septièmement, l'affectation du personnel nécessaire à tous les niveaux de l'entreprise et, notamment, l'adoption de mesures en profondeur visant à attirer et à retenir les personnes les plus compétentes qu'on puisse trouver.

Huitièmement, une organisation financière qui permette d'assurer le déroulement sans heurts de l'opération et d'amener à destination le plus possible des fonds confiés au système des Nations Unies aux fins de coopération pour le développement, le chef de l'organisation centrale étant personnellement responsable de leur utilisation.

Neuvièmement, l'utilisation maximale de tous les procédés et techniques modernes de gestion et d'administration, de manière à garantir l'efficacité, la promptitude et l'économie de l'opération.

Dixièmement, le maximum de souplesse de la part des gouvernements et du système lui-même pour permettre à celui-ci de s'adapter à l'évolution des circonstances et de réagir avec promptitude et efficacité aux difficultés nouvelles et aux occasions à mesure qu'elles se présentent.

Tels sont en quelque sorte les dix commandements à observer. Les Chapitres 5 à 10 du rapport exposent dans le détail les moyens de les mettre en oeuvre.

62. Qu'on ne se fasse cependant pas d'illusions sur l'avenir. Il sera semé d'obstacles et de difficultés pour tous les intéressés. Si les gouvernements éludent les problèmes essentiels, le système actuel des Nations Unies pour le développement restera assujéti à toutes ses entraves bureaucratiques et son efficacité pourrait même s'en trouver diminuée. Ce sont les pays en voie de développement qui en pâtiront. L'Organisation des Nations Unies et ses institutions seront atteintes dans leur prestige et leur développement au moment même où se présente une occasion incomparable de leur donner un essor sans précédent.

V. PLAN D'ACTION

63. Les dix commandements définissent ce qu'il faut faire. Essentiellement, ils s'appliquent aux deux dernières tranches de l'Etude. En effet, les premiers commandements concernent les procédures de planification et d'exécution du programme, tandis que les autres ont trait à son organisation, son administration et son financement. Le dixième et dernier commandement apporte l'indispensable élément d'imagination et de perspective qui doit animer tout le reste.

A. Procédures de planification et d'exécution du programme

64. Les nouvelles procédures proposées comportent deux innovations importantes : l'une concerne la conception d'un système de programmation intégrée, le cycle de la coopération des Nations Unies pour le développement et l'autre la conception d'un système d'information.

1) Le cycle de la coopération des Nations Unies pour le développement^{1/}

65. Ce cycle réunit en un ensemble intégré tous les processus interdépendants qui constituent les activités du système des Nations Unies en matière de coopération pour le développement. Les propositions faites à ce sujet reprennent les idées de certaines des personnes les plus autorisées, aussi bien à l'intérieur du système qu'en dehors, et elles ont été élaborées en détail de façon que l'on puisse en vérifier la validité, encore qu'elles ne prétendent évidemment pas répondre à toutes les situations imaginables. Appliquées de façon appropriée, les procédures recommandées conduiraient à l'établissement d'un système dont tous les éléments seraient solidaires. C'est là le seul moyen de parvenir à une solution efficace et durable^{2/}.

^{1/} Chapitre 5.

^{2/} A l'heure actuelle, les Vérificateurs extérieurs des comptes, le CCQAB, le CAC et ses sous-comités, le Corps commun d'inspection, etc. s'emploient activement à résoudre certains problèmes dont la plupart sont interdépendants, à savoir, par exemple, les opérations d'évaluation et l'emploi des ordinateurs, les pratiques budgétaires communes et les frais généraux. Il est à noter que la plupart de ces travaux concernent des opérations financées par le PNUD. Une organisation de coordination efficace, contrôlant le maximum des fonds fournis aux fins de la coopération pour le développement, devrait pouvoir prendre l'initiative de résoudre la majorité de ces problèmes, en collaboration avec tous les autres éléments composant le système et, de ce fait, réduire considérablement le travail de la multitude de comités et de sous-comités qui s'en occupent actuellement.

66. Le système proposé repose sur deux piliers. Il y a d'une part les procédures de programmation dont la source se situe à l'échelon national, qui est le secteur d'intervention décisif. D'autre part, il y a la programmation intégrée de tous les apports des divers éléments du système des Nations Unies pour le développement (PNUD, FISE, PAM, programmes des institutions qu'elles financent par prélèvement sur leurs ressources propres, etc.) de façon qu'ils se complètent les uns les autres, qu'ils soient en harmonie avec les plans ou objectifs de développement du pays bénéficiaire et qu'ils soient proportionnés aux apports, fournis par d'autres sources, notamment aux apports de capital. Le rôle de la BIRD, en tant qu'instrument du système des Nations Unies responsable des investissements en capital, est donc de la plus haute importance.

67. Le cycle comporte cinq phases :

Phase I	Le Programme national et son examen annuel
Phase II	Formulation et examen des projets
Phase III	Exécution
Phase IV	Evaluation
Phase V	Activités consécutives

68. Phase I - Le Programme national. Le programme national concernant la coopération du PNUD en matière de développement serait établi par le gouvernement et par le représentant résident, ce dernier faisant appel, le cas échéant, aux autres éléments du système des Nations Unies pour le développement. Il serait fondé sur un examen approfondi de la situation économique, des besoins résultant du plan national de développement (il devrait en fait être préparé en même temps que ce plan) et de l'assistance susceptible d'être fournie par d'autres sources. J'espère que tous les autres éléments des Nations Unies (FISE, PAM et programmes des institutions) qui participent à la coopération pour le développement accepteraient eux aussi de prendre part à l'élaboration du programme national de façon qu'il puisse couvrir toute la gamme de la coopération technique des Nations Unies et de l'assistance de préinvestissement. La BIRD devrait également être étroitement associée à ce processus. Le programme national serait établi dans les limites d'un chiffre de planification indicative ou "ordre de grandeur"^{1/}, communiqué par le Directeur et portant sur toute la période du plan

^{1/} Voir par. 130 pour plus de détails.

national de développement. La période de projection du programme national correspondrait à la période du plan; ce programme serait composé d'objectifs concertés auxquels correspondrait une liste de projets élaborés de façon plus ou moins approfondie. Il serait soumis pour approbation au Conseil d'administration.

69. Il est possible que certains pays ne désirent pas participer à un tel système de programmation mais s'il rencontre l'assentiment de la majorité il ne faudrait pas en retarder la mise en application.

70. Examen annuel. Pendant la période du plan, il s'agirait chaque année de procéder à un examen de l'état d'avancement du programme national, de concevoir à un niveau de détail plus poussé les plans futurs et d'apporter les ajustements nécessaires pour résoudre les problèmes.

71. Phase II - Formulation et examen des projets. Cette opération décisive serait elle aussi effectuée à l'échelon national, étant entendu que l'organisation ou l'agent à qui on envisagerait de confier l'exécution et, de préférence, le directeur de projet s'il s'agit d'un grand projet, seraient appelés à y participer dans toute la mesure du possible. Chaque description de projet devrait comporter un schéma analytique des opérations. Les projets seraient approuvés par le Directeur sous réserve qu'ils soient conformes aux objectifs du programme national acceptés par le Conseil d'administration, mais le Directeur devrait habiliter le représentant résident à approuver des projets de moindre envergure jusqu'à concurrence d'un montant spécifié.

72. Phase III - Exécution. Deux changements importants sont envisagés ici. Tout d'abord, le Directeur devrait être directement responsable devant le Conseil d'administration de l'emploi de toutes les ressources mises à la disposition du PNUD; il faudrait donc qu'il intervienne plus directement qu'il ne le faisait jusqu'à présent dans cette phase extrêmement importante qui est celle de l'exécution. En second lieu, il faudrait que le Directeur, utilisant des pouvoirs qui lui sont déjà conférés, confie beaucoup plus souvent l'exécution de projets à des agents extérieurs au système de façon à éliminer les retards et autres carences observés dans le passé et à alléger le travail des institutions dans les cas où celles-ci seraient manifestement surchargées sur le plan opérationnel. Lorsqu'il le jugerait nécessaire, le Directeur pourrait demander à une institution chargée de l'exécution d'un projet de conclure un contrat de sous-traitance en son nom, ou encore faire directement appel à un sous-traitant.

Il s'ensuivrait que les institutions n'auraient plus le monopole de fait qu'elles avaient dans le passé en ce qui concerne l'exécution des projets. Il faudrait cependant continuer à les utiliser dans toute la mesure du possible, tout en se conformant aux exigences de l'efficacité.

73. Phase IV - Evaluation. Cette phase comporte deux opérations : le contrôle opérationnel et l'évaluation des résultats. La première, qui est un processus continu, serait facilitée par le schéma analytique des opérations établi pour chaque projet, et elle relèverait tout particulièrement de la compétence du représentant résident à qui il faudrait adjoindre le personnel nécessaire. La seconde, qui pourrait être entreprise au milieu de la période ou rétrospectivement, serait effectuée surtout par un groupe spécial de l'inspection et de l'évaluation installé au siège. Ces deux processus permettraient de renseigner avec précision le Directeur sur toutes les opérations. Bien d'autres responsables ont besoin d'une évaluation des projets. Toutefois, pour coordonner et rationaliser ces efforts, toutes ces évaluations devraient faire l'objet de consultations préalables avec le Directeur et le gouvernement intéressé. Ce système ne porterait aucunement atteinte aux droits constitutionnels de ceux (gouvernements, par exemple) qui seraient appelés à exercer cette fonction mais une coopération est de toute évidence essentielle. L'évaluation ne devrait être confiée qu'à des fonctionnaires expérimentés et qualifiés.

74. Phase V - Activités consécutives. Cette phase est d'une importance capitale : c'est elle qui montre si le projet a réussi ou échoué. La responsabilité du gouvernement en la matière est incontestable, mais on ne sait pas très bien à quel niveau du système des Nations Unies pour le développement elle se situe. Conformément au principe de la responsabilité du Directeur du PNUD, c'est bien au PNUD que devrait revenir, dans le cadre du système, la responsabilité des activités consécutives. L'action à entreprendre doit être prévue lors de la formulation du projet et être gardée présente à l'esprit pendant toute la période d'exécution, et notamment à l'occasion de l'examen annuel.

75. Une fois les cinq phases terminées, le cycle serait complet. Pendant l'année au cours de laquelle un pays donné élabore son nouveau plan de développement, tous les objectifs de développement seraient réexaminés et un nouveau programme national mis au point. Ces deux dernières opérations seraient effectuées tous les cinq ans dans les pays où il n'y a pas de plan national.

76. Les propositions relatives au cycle de la coopération pour le développement auraient des conséquences nombreuses. Pour les pays en voie de développement, ce cycle présenterait des avantages importants car il donnerait à chacun d'eux un tableau détaillé de tout ce qu'il peut attendre du système des Nations Unies pour le développement en matière de coopération pendant toute la période de son plan national de développement, ce qui permettrait au pays bénéficiaire de planifier de façon plus efficace l'emploi de ses propres ressources. Si un gouvernement en formulait le vœu, ce processus pourrait également être étendu aux programmes bilatéraux^{1/}.

77. Quant aux pays développés, les nouvelles procédures devraient leur permettre de se rendre mieux compte de l'utilisation des ressources, de planifier plus facilement leurs contributions et d'harmoniser les programmes multilatéraux et bilatéraux sous réserve des vœux exprimés par le gouvernement bénéficiaire intéressé.

78. Le Conseil d'administration, pour sa part, y trouverait un changement important car, à chaque session, il aurait à approuver, non plus une série de projets, mais un certain nombre de programmes nationaux. Toutefois, il serait tenu constamment informé des projets autorisés par le Directeur dans le cadre de chaque programme approuvé et, dans la pratique, son contrôle et ses pouvoirs seraient considérablement renforcés du fait que le nouveau système lui permettrait de considérer l'ensemble du programme dans une perspective plus large.

79. Les changements seraient également importants en ce qui concerne le PNUD. C'est au Directeur qu'incomberait évidemment la responsabilité de toute l'opération et des fonds destinés à la financer; l'actuelle dispersion des responsabilités serait éliminée. Le PNUD devrait donc prendre l'initiative de coordonner l'action entreprise dans le cadre du système des Nations Unies pour le développement chaque fois qu'il en serait manifestement l'élément principal. Il faudrait pour cela qu'il abandonne son ancienne tendance, qui était compréhensible, à centraliser les fonctions au siège et qu'il délègue des pouvoirs beaucoup plus étendus à l'échelon national. Ce serait là un des meilleurs moyens de vérifier l'efficacité de la gestion.

^{1/} Dans plusieurs cas, les objectifs fondamentaux de la programmation pourraient être atteints grâce aux consortiums ou aux groupes consultatifs créés par la BIRD.

80. En revanche, le rôle des institutions spécialisées ne serait pas modifié aussi profondément qu'on pourrait le penser à priori. Elles continueraient d'exécuter la majorité des projets financés par le PNUD et intéressant leurs secteurs d'activité respectifs. Il n'y aurait de changements que dans les cas où une institution aurait de toute évidence un programme de travail trop chargé. Les institutions dont la capacité opérationnelle serait excédentaire ne seraient en aucune façon affectées. Même pour celles qui le seraient, le volume des activités opérationnelles qui leur seraient confiées ne changerait absolument pas, si ce n'est que sa progression par rapport à l'accroissement global des ressources du PNUD serait un peu plus lente qu'avant. Elles disposeraient ainsi d'un répit pour s'adapter à un volume d'activité plus important à l'avenir. En outre, elles devraient pouvoir mieux équilibrer leurs fonctions opérationnelles et leurs fonctions statutaires. La participation des institutions à l'établissement des programmes nationaux serait toujours extrêmement importante, notamment dans le cas des institutions qui administrent leurs propres programmes d'assistance technique.

2) Conception des systèmes d'information pour la coopération des Nations Unies pour le développement

81.. Alors que l'Etude était déjà commencée, le Conseil d'administration a approuvé, à sa septième session, une proposition du Directeur^{1/} tendant à ce que "... en raison des liens étroits qui devraient exister entre tout système d'information et un système global de planification et de gestion aux fins du développement, l'étude (sur l'information) s'inscrive dans le prolongement de l'Etude sur la capacité". Il a été convenu que, dans les brefs délais qui étaient impartis, la ligne de conduite la plus pratique était de définir un "schéma conceptuel d'un système de stockage et de restitution de l'information qui serait acceptable pour les organismes des Nations Unies." Cette question est traitée au Chapitre 6 de l'Etude, car elle est étroitement liée à la conception du cycle de la coopération des Nations Unies pour le développement. A cause des termes spécialisés qui y sont utilisés, ce chapitre diffère un peu, quant au style, du reste de l'Etude.

^{1/} PNUD, Question du stockage et de la restitution de l'information, Rapport intérimaire du Directeur (document DP/L.99).

82. Point n'est besoin d'insister sur l'importance capitale de ce schéma et sur la nécessité de le mettre en application. L'un des thèmes majeurs de l'Etude a été qu'il faut absolument disposer au moment voulu d'informations précises, faute de quoi l'efficacité des opérations et l'augmentation de la capacité se trouveraient gravement compromises. Souvent l'information nécessaire est connue par l'un ou l'autre des éléments du système des Nations Unies pour le développement, mais elle n'est pas d'un accès facile, soit parce que les moyens de communication sont insuffisants, soit parce qu'elle est conservée "jalousement" par l'institution intéressée.

83. La conception envisagée devrait permettre d'utiliser chaque fois que cela serait possible les moyens à la disposition du système des Nations Unies et de tirer parti des travaux en cours. Elle se prête à une mise en application rapide dans la structure actuelle du PNUD. Par la suite, dans le cadre du cycle de la coopération des Nations Unies pour le développement et de la structure institutionnelle recommandée, elle permettrait d'assurer la mise au point progressive d'un système hautement intégré pour les trois grands types d'information :

- a) Information technique et scientifique;
- b) Information économique et sociale;
- c) Information opérationnelle et administrative.

84. Les deux premiers types d'information intéressent les gouvernements, les institutions et le PNUD. Il est proposé que le traitement de l'information technique et scientifique fasse l'objet d'un effort concerté des services décentralisés assistés par ordinateur dans les institutions spécialisées, de la Bibliothèque Dag Hammarskjöld et d'un réseau de Centres nationaux de documentation. Le deuxième type d'information serait essentiellement rassemblé à l'échelon national. Le sous-système d'information opérationnelle et administrative est conçu expressément pour le PNUD mais il pourrait être étendu à toutes les opérations du système des Nations Unies pour le développement. Il est essentiel pour assurer la bonne marche de l'administration et calculer avec précision les dépenses de fonctionnement du PNUD.

85. La plupart de l'information serait, à plus ou moins brève échéance, traitée par ordinateur. Vu les ressources disponibles, on n'a pas essayé de faire une étude détaillée des possibilités de traitement électronique d'autant plus que les renseignements recueillis auprès du personnel des institutions confirmaient l'avis exprimé

dans le rapport du Comité des commissaires aux comptes de l'ONU et par l'Etude elle-même et selon lequel le système des Nations Unies dispose actuellement d'une capacité excédentaire. D'ailleurs, le coût des services d'ordinateur existants et la mesure dans laquelle ils sont employés sont déjà un sujet de préoccupation pour les gouvernements et certaines institutions. Dans l'immédiat, il importe surtout de tirer le meilleur parti possible de la capacité des ordinateurs disponibles dans le système des Nations Unies et d'équiper le Centre international de calcul électronique de façon qu'il puisse répondre aux besoins d'information du PNUD. Les liaisons du PNUD avec ce terminal seraient conditionnées par leurs situations géographiques respectives.

86. Plusieurs institutions sont en train de développer et d'améliorer, individuellement et de concert, leurs systèmes d'information et le PNUD devrait donc prendre sans tarder les décisions et les mesures qu'appellent les recommandations de l'Etude. L'objectif ultime contenu implicitement dans la conception proposée est l'établissement d'un système hautement intégré dans l'ensemble des organismes des Nations Unies. La mise en application des recommandations serait donc grandement facilitée si les chefs des secrétariats de tous les organismes des Nations Unies pouvaient se mettre rapidement d'accord sur les principes et les politiques qui devraient régir un tel système. J'espère que le CAC et les gouvernements prendront sans tarder les mesures nécessaires. Quoi qu'il en soit, il ne faudrait certainement pas attendre que ces principes et ces politiques soient définis pour donner suite aux recommandations.

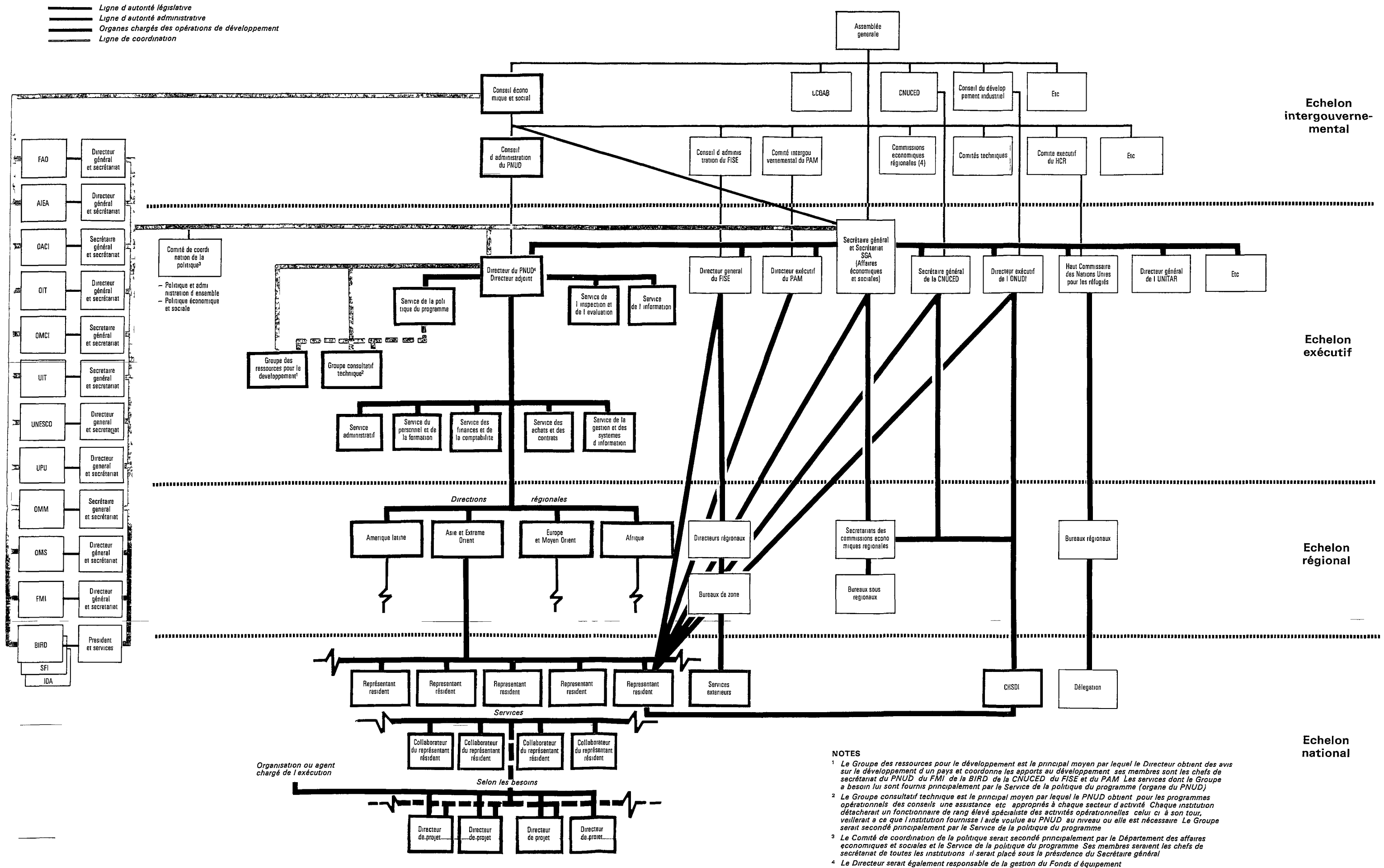
B. Organisation, administration et financement du système

87. La troisième et dernière tranche de l'Etude comprend quatre grands points : l'organisation, la mobilisation des ressources humaines, la structure financière et le recours à d'autres ressources et moyens auxiliaires. Prenons-les dans l'ordre.

1) Organisation

88. Il me paraît superflu de souligner l'importance de l'organisation. Comme l'a demandé le Conseil d'administration, "plusieurs modèles" de structures administratives possibles ont été envisagés^{1/}. Toutefois, si les principes d'action proposés dans l'Etude sont adoptés, c'est presque automatiquement le modèle recommandé qui l'emportera. Le schéma qui figure dans l'Etude en donne la représentation graphique.

^{1/} Voir Chapitre 7, par. 31 et suivants.



89. Si l'on repartait de zéro, mais avec l'avantage de l'expérience, on chercherait certainement à créer une organisation à la structure très simple, comprenant un chef de secrétariat dynamique secondé par un personnel restreint mais efficace, dirigeant d'une main ferme une entreprise fondée sur l'association avec chaque Etat pris individuellement et dont l'administration serait décentralisée en faveur de l'échelon national. Un organisme international du développement serait la solution idéale, dans des conditions idéales^{1/}; les institutions spécialisées apporteraient leur plein concours sous forme d'avis scientifiques et techniques. Hélas, ces conditions idéales n'existent pas.

90. Il a donc fallu envisager d'autres modèles. L'un élimine le PNUD. L'Etude l'écarte entièrement. Un autre transfère à la BIRD, ou plus exactement à l'IDA, les fonctions de préinvestissement du PNUD - mais non celles de coopération technique. L'Etude écarte cette possibilité pour le moment. Une autre solution était de "rafistolér" la structure existante en se bornant à améliorer les procédures. Pour les raisons exposées précédemment, l'Etude y a renoncé tout de suite.

91. Un autre modèle prévoit une sorte de "sommet" collectif groupant les chefs des secrétariats des organisations internationales existantes. Cette variante a été examinée très sérieusement mais il a fallu l'écarter, à regret, l'expérience ayant montré que les circonstances et l'état d'esprit du moment n'étaient pas propices à une direction collective efficace. L'histoire des quelque vingt dernières années a montré les faiblesses d'un tel système^{2/}. Celles-ci ne manqueraient pas de nuire au bon fonctionnement d'une organisation dont la première qualité doit être la rapidité de décision

^{1/} Autant dissiper ici tout de suite l'idée très répandue que, pour d'obscures raisons, une organisation internationale ne peut fonctionner avec la même rapidité qu'une administration nationale. Rien n'est plus faux. Au moment où ses activités battaient leur plein, l'UNRWA - qui reste l'opération économique et sociale la plus vaste que l'ONU ait jamais entreprise - transportait des fournitures en quantités et à un rythme qui n'ont jamais été surpassés par aucune organisation militaire pendant la seconde guerre mondiale, tout en s'occupant de plus de 8 millions de personnes déplacées. Voilà qui témoignera longtemps des hautes qualités de chef de M. Herbert H. Lehman.

^{2/} L'extrait ci-après d'une lettre adressée le 25 mai 1948 au Commissaire, lorsqu'il était Secrétaire général adjoint chargé de la coordination à l'ONU, par Lord Boyd Orr, alors Directeur général de la FAO, montre que le problème ne date pas d'aujourd'hui. Lord Boyd Orr écrivait: "J'espère sincèrement que vous serez... en mesure de faire ce que je réclame à grands cris depuis deux ans: rassembler les chefs des secrétariats des institutions spécialisées et essayer d'obtenir une direction coordonnée".

indispensable à la direction des opérations. En premier lieu, nombre des institutions spécialisées sont aujourd'hui exposées à des pressions politiques très réelles. Leur bonne volonté ne fait aucun doute mais il leur est presque impossible, en pratique, de subordonner leurs intérêts sectoriels à une politique collective. Leur position est assez semblable à celle des départements ministériels, à ceci près que le système des Nations Unies n'a pas de premier ministre (au sens gouvernemental du terme), ce qui complique encore les choses. En deuxième lieu, un tel "sommet" grouperait une vingtaine de chefs de secrétariat, ce qui serait manifestement incommode. Des propositions tendant à limiter ce nombre ont suscité une vive réaction de la part de plusieurs de ceux qui auraient été exclus. En troisième lieu, les chefs des secrétariats des institutions spécialisées sont tous très occupés et il serait extrêmement difficile de les réunir tous au moment qui conviendrait le mieux à un organisme opérationnel; et sans leur présence personnelle, le "sommet" serait bien moins efficace. Toutefois, le modèle recommandé prévoit un travail en association dans plusieurs domaines d'importance vitale, ainsi qu'on le verra plus loin^{1/}.

92. Le modèle recommandé décrit dans l'Etude tient compte de l'expérience acquise, des données actuelles et des besoins prévisibles. En l'état actuel des choses, je pense que la structure administrative proposée est celle qui permettra le mieux d'atteindre les objectifs fixés dans la résolution 2188 (XXI) de l'Assemblée générale. Elle est fondée sur le principe que même si l'idéal est irréalisable, rien n'empêche que l'on cherche à s'en rapprocher le plus possible. Et comme le bon sens veut qu'on mette le bon grain de côté avant de brûler l'ivraie, elle conserve tout ce qu'il y a de bon dans le système actuellement en place.

93. Le PNUD est la base toute désignée, pour ne pas dire la seule, sur laquelle édifier la nouvelle organisation. En effet :

Premièrement, il administre la majeure partie des fonds mis à la disposition du système des Nations Unies aux fins de la coopération technique et du préinvestissement;

Deuxièmement, c'est le centre le plus logique pour la coordination des activités de coopération entreprises par le système des Nations Unies en vue du développement; et,

^{1/} Voir par. 97, 99 et 101.

Troisièmement, son réseau administratif est le seul à s'étendre au monde entier.

Dans la nouvelle structure, on a cherché à réduire au minimum le nombre des relais entre le Conseil d'administration, d'une part, et les gouvernements de chaque pays en voie de développement, d'autre part, en mettant entre eux le Directeur du PNUD et les représentants résidents. A cet égard, le futur PNUD apparaît comme un pont dont l'architecture suit les lignes fonctionnelles les plus pures.

94. Le rôle du PNUD sera donc crucial. Si l'on ne réussit pas à en faire le véritable pivot du système des Nations Unies pour le développement, aucun des autres éléments constitutifs du système qui dépendent de lui - en particulier les institutions spécialisées - ne pourra fonctionner efficacement, quoi qu'on fasse pour les améliorer individuellement.

95. On ne soulignera jamais assez qu'il faut avant tout que le PNUD délègue le maximum de fonctions aux organes qui se trouvent à l'échelon national et qu'il les dote d'un pouvoir de décision suffisant pour leur permettre d'agir rapidement. Il faudrait étoffer le personnel du bureau du représentant résident, en particulier le personnel chargé de donner des avis techniques. On pourrait pour cela, soit s'entendre avec les institutions spécialisées pour qu'elles détachent des fonctionnaires à temps complet ou à temps partiel, soit recruter en dehors du système.

96. Les institutions spécialisées ne devraient avoir de représentants dans les pays que lorsque leurs activités hors PNUD sont assez importantes pour le justifier, et le coût de cette représentation devrait être entièrement imputé sur le budget ordinaire de l'institution intéressée. Le PNUD ne doit pas être amené à financer, directement ou indirectement, la représentation d'une institution spécialisée qui ne correspond pas à ses propres besoins.

97. A l'échelon du siège, le noyau central serait constitué par quatre directions régionales, formant un lien direct entre le Directeur et les représentants résidents. Le Service de la politique du programme en serait l'irremplaçable "cerveau" : peu de postes dans l'ensemble du système seraient aussi importants que celui du chef de ce service. Un Groupe consultatif technique, composé d'administrateurs nommés et rémunérés par les organisations, donnerait des avis techniques sur les diverses phases du processus et travaillerait en étroite collaboration avec le Service de la politique du programme. Une occasion sans précédent de faire bénéficier le PNUD

des connaissances et de l'expérience des organisations serait ainsi offerte et permettrait de soumettre au Directeur des propositions et des politiques collectives. Les possibilités d'action collective seraient grandement accrues aussi par l'afflux constant de données fournies par le système d'information que mettrait en place le Service de la gestion et des systèmes d'information dont la création est proposée. D'autres services joueraient un rôle important dans l'application de certaines des nouvelles formules recommandées par l'Etude : le Service du personnel et de la formation, qui serait notamment chargé de doter les Nations Unies d'un cadre de carrière pour le développement^{1/}, le Service des achats et des contrats^{2/}, rendu indispensable par les nouvelles dispositions en matière de contrats d'exécution des projets, et le Service de l'inspection et de l'évaluation.

98. L'Etude n'a recommandé de nouveaux arrangements à l'échelon régional qu'avec la plus grande circonspection, eu égard à la complexité de la situation actuelle, dont il a déjà été question. Une rationalisation radicale de l'actuel enchevêtrement qu'est la représentation régionale s'impose mais le mandat de l'Etude ne va pas jusque là. Il est vivement recommandé que le Conseil économique et social fasse procéder à une étude sur les moyens d'y parvenir. Cela ne signifie pas qu'on ne puisse entre-temps aller de l'avant. Le modèle recommandé prévoit déjà certaines plaques tournantes, notamment dans les commissions économiques régionales auprès desquelles seraient nommés des attachés de liaison du PNUD, et il ménage la possibilité de procéder ultérieurement à une vaste décentralisation administrative au profit de l'échelon régional si la réorganisation rationnelle attendue a eu lieu. Ainsi, les directions régionales pourraient alors être transférées dans leurs continents respectifs, aux lieux où se trouvent les sièges des commissions économiques régionales, et pourraient éventuellement être fusionnées avec ces dernières. Dans l'immédiat, les commissions et les bureaux régionaux seraient essentiellement chargés de la programmation, de la formulation des projets et de l'appui général à donner aux activités entreprises au titre des programmes par pays. Des fonctions opérationnelles directes ne leur seraient dévolues que dans quelques cas précis, dans des domaines qui les intéressent spécialement et où elles sont particulièrement compétentes.

^{1/} Voir. par. 111.

^{2/} La BIRD a fait savoir qu'elle serait disposée à collaborer à la création de ce service.

99. Avant d'aborder la question des relations interinstitutions à l'échelon le plus élevé, je tiens à faire trois observations au sujet des institutions spécialisées.

Premièrement, il est de l'intérêt du PNUD, et du monde dans son ensemble, de donner aux institutions des moyens renforcés de s'acquitter des responsabilités qui leur incombent en vertu de leurs actes constitutifs et de les aider à acquérir une autorité mondiale dans leurs domaines de compétence respectifs. Deuxièmement, les services des institutions spécialisées devraient être utilisés au maximum dans toutes les phases des opérations financées par le PNUD, sous réserve qu'elles soient capables d'y participer efficacement. Le PNUD et les institutions spécialisées auront largement l'occasion de consolider leur association, en particulier à l'échelon national et au moyen d'une collaboration quotidienne au siège par le truchement du Groupe consultatif technique. Troisièmement, les chefs des secrétariats des institutions spécialisées ne manqueront pas d'examiner avec soin - comme nombre d'entre eux l'ont déjà fait - les avantages que procure à leur organisation la participation effective à l'exécution de projets. Une institution qui continuerait d'assumer des fonctions d'exécution illimitées ne serait plus qu'un "gros entrepreneur".

100. La coordination des politiques de développement économique et social à l'échelon le plus élevé dans le cadre du système est naturellement liée au problème de la direction collective. Je suis convaincu que l'on obtiendrait de meilleurs résultats et que les chefs des secrétariats des institutions spécialisées gagneraient un temps précieux si le BCI était supprimé^{1/} et si le CAC, modifié, devenait un centre d'examen plus actif des politiques économiques et sociales à l'échelon le plus élevé. Le CAC pourrait être rebaptisé Comité de coordination de la politique et divisé en deux groupes, l'un, le Groupe de coordination de la politique et de l'administration, chargé des politiques générales du système des Nations Unies et des aspects administratifs des relations interinstitutions, et l'autre, le Groupe de coordination de la politique économique et sociale, chargé de la coordination et de l'examen des questions économiques et sociales de caractère général, plus particulièrement de celles qui ont trait au développement. Les services à fournir à ces organes seraient de la plus

^{1/} Les aspects opérationnels des fonctions actuelles du BCI seraient dévolus au Groupe consultatif technique.

haute importance. Pour le Groupe de coordination de la politique économique et sociale, c'est essentiellement le Département des affaires économiques et sociales qui en serait chargé, mais le Service de la politique du programme du PNUD jouerait aussi un rôle important.

101. Pour resserrer comme on le juge nécessaire les liens entre le PNUD et les éléments du système des Nations Unies qui fournissent d'autres ressources pour la coopération en vue du développement ou dont les politiques non sectorielles ont une incidence sur le développement, il est proposé de créer un Groupe des ressources pour le développement. Cet organe tiendrait quand il le faudrait des réunions avec le Directeur du PNUD pour harmoniser les politiques et coordonner l'utilisation des moyens disponibles. Le PAM et le FISE en feraient tout naturellement partie, de même que le FMI^{1/}, la BIRD, la CNUCED et le Département des affaires économiques et sociales. Il conviendrait également d'envisager la possibilité d'intégrer les réseaux du FISE et du PNUD dans les pays. Une coordination efficace avec les programmes ordinaires de l'OMS et de l'ONU devrait être réalisée par une participation adéquate à la procédure de programmation par pays.

102. L'ONU occupe une place à part. Certaines fonctions opérationnelles du Département des affaires économiques et sociales pourraient être transférées en temps utile à d'autres éléments du système de façon que le Département puisse se consacrer entièrement à sa tâche principale, qui est d'élaborer la politique économique et sociale de l'ensemble du système, et à ses domaines de compétence particuliers qui sont la planification économique, les finances, les statistiques et l'administration publique. Il collaborerait ainsi très étroitement avec le Service de la politique du programme du PNUD et, tâche particulièrement importante, servirait de secrétariat au CAC remanié.

^{1/} Le FMI n'est que relativement peu mentionné dans l'Etude mais ses opérations ont naturellement une profonde influence sur le développement au sens le plus large du terme. Il est à espérer que les relations entre le PNUD et le FMI se resserreront; plus le FMI, la Banque mondiale et ses filiales et le PNUD (en tant qu'organe coordonnateur de l'ensemble du système des Nations Unies pour le développement) pourront joindre leurs efforts à l'échelon national, plus la coopération des Nations Unies avec les Etats membres qui sont des pays en voie de développement sera efficace (voir également par. 53).

103. Le dernier échelon est naturellement l'échelon gouvernemental. Le Conseil économique et social doit continuer de jouer ici le rôle primordial, qui devrait être progressivement renforcé. Il est essentiel qu'il dispose d'un secrétariat efficace. Là encore, à mesure que la nouvelle organisation sera mise en place et que ses liens avec le FISE et le PAM se resserreront, il y aura lieu d'envisager la fusion des organes directeurs.

104. Les responsabilités qui leur incombent en vertu de leur mandat devraient permettre aux vérificateurs extérieurs des comptes, au Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires et au Corps commun d'inspection d'avoir une influence sur l'efficacité de la nouvelle organisation. Le Conseil d'administration devrait examiner attentivement quelles autres garanties il y aurait lieu de prévoir en plus de celles que fournissent les nouvelles procédures de programmation, d'évaluation, et de traitement de l'information pour que l'organisation soit efficacement administrée. Il faudra veiller à ce que les vérifications jugées nécessaires n'entravent pas l'application des modifications administratives et de procédure recommandées ici ou n'aillent pas à l'encontre des méthodes "opérationnelles" indispensables au succès de la coopération en vue du développement.

105. Les Vérificateurs extérieurs des comptes exercent des fonctions essentielles et tout indique qu'ils ont à l'égard des problèmes d'organisation et d'administration qui embarrassent actuellement le système une attitude compréhensive et progressiste. Leur position, dans l'organisation restructurée, devrait rester la même.

106. Le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a été créé - il y a plus de vingt ans et il est aux prises avec une multitude de problèmes administratifs et budgétaires qui s'étendent à la majeure partie du système des Nations Unies. Eu égard à la situation spéciale du PNUD, le Conseil d'administration pourrait examiner si les services que rend actuellement le Comité consultatif ne pourraient pas être renforcés par la création d'un groupe très restreint, qui ferait directement rapport au Conseil, et dont chaque membre aurait fait ses preuves à la fois dans le domaine de l'administration et dans celui du développement.

107. En ce qui concerne le Corps commun d'inspection^{1/}, peut-être conviendrait-il, dans l'intérêt des Etats membres, en particulier des pays en voie de développement, de le diviser et d'en détacher deux ou trois membres en permanence auprès du Conseil d'administration du PNUD.

108. Une autre solution serait de créer un seul groupe - de quatre à cinq membres au plus - qui pourrait fournir au Conseil (et aux gouvernements de tous les Etats membres) les services actuellement rendus par le Comité consultatif et le Corps commun d'inspection, dans la mesure où ils ont trait au PNUD. A l'avenir, eu égard aux responsabilités opérationnelles du PNUD, il sera essentiel que ce dernier ne reçoive que des avis et des critiques constructives de la meilleure qualité. C'est un principe que nous énonçons là; il n'implique aucun jugement sur les avis qui ont été donnés jusqu'ici au PNUD ou sur les critiques qui ont été formulées à son égard.

109. Comme indiqué dans le plan détaillé qui figure plus loin dans le présent volume, l'application de ces diverses recommandations relatives à la réorganisation se ferait en deux phases, dont la première s'étendrait jusqu'en 1972 et la deuxième jusqu'en 1975. Le rythme des progrès serait contrôlé à la fin de chaque phase. Le bilan qui serait fait en 1975 serait particulièrement important du fait qu'il coïnciderait avec le milieu de la deuxième Décennie du développement ainsi qu'avec la date que la Commission du développement international a proposé de retenir comme limite pour atteindre les objectifs fixés concernant l'augmentation de l'aide, notamment l'aide distribuée par l'intermédiaire des organisations multilatérales. Si les recommandations sont appliquées efficacement, il y a tout lieu de penser que la capacité du PNUD et du système des Nations Unies pour le développement serait alors considérablement accrue. En revanche, si les résultats obtenus ne laissaient que peu d'espoir de voir la capacité augmenter effectivement dans les délais prévus, les gouvernements devraient envisager sérieusement la possibilité de limiter les activités opérationnelles du PNUD et du système des Nations Unies pour le développement en général à un niveau en rapport avec la capacité dont ils auront fait preuve. S'il fallait en arriver là, peut-être serait-il même nécessaire, dans l'intérêt des pays en voie de développement, d'envisager

^{1/} Celui-ci a estimé qu'au cours des deux premières années de ses travaux, il avait consacré de 75 à 80 % de son temps à des enquêtes sur les opérations financées par le PNUD.

des mesures radicales, par exemple de transférer les activités de préinvestissement (mais non celles de coopération technique) du PNUD à la BIRD, ou plus exactement à l'IDA. Mais il ne faudra en tout cas pas songer à prendre une décision aussi capitale avant d'avoir donné au PNUD et au système pour le développement tous les moyens - principes d'action et ressources - de prouver qu'ils sont effectivement capables d'appliquer un programme considérablement plus important pendant les cinq années suivantes.

2) Ressources humaines

110. Rien n'est plus important que les ressources humaines pour déterminer la capacité du système des Nations Unies pour le développement. Ni les procédures, ni les structures administratives ne suffiront à assurer le succès des opérations sans l'intelligence et l'enthousiasme que seul un personnel voué à la cause peut apporter à la tâche.

111. Etant essentiellement un processus opérationnel, la coopération des Nations Unies pour le développement impose à son personnel de lourdes responsabilités en matière d'exécution et exige des qualités et des formes d'expérience spéciales. Ainsi, en prévision d'un nouveau quart de siècle de coopération en vue du développement, il apparaît manifestement indispensable de créer un cadre de carrière pour le personnel permanent chargé de la planification et de l'administration du programme : un Service des Nations Unies pour le développement^{1/}. Il s'agirait d'un corps d'élite, fondé sur la seule valeur, dont les membres seraient disposés à servir n'importe où, n'importe quand^{2/}.

^{1/} Ceci rejoint la recommandation de la Commission du développement international concernant la création "tant à l'échelon national qu'à l'échelon international, de corps de personnel de l'assistance technique offrant des perspectives de carrière adéquates" (op. cit., p. 190 du texte anglais, recommandation 19). [Traduction du Secrétariat de l'ONU]

^{2/} Un rapprochement avec la marine n'est pas hors de propos. Un marin est censé passer sa carrière en mer et un minimum de temps dans les amirautés. Les fonctionnaires du Service des Nations Unies pour le développement devront s'attendre à passer le plus clair de leur carrière en opérations; à l'heure actuelle, trop nombreux sont ceux qui ne quittent plus le siège après l'avoir réintégré.

112. Ce service devrait avoir les caractéristiques ci-après :

- Le personnel devrait être recruté sur une base géographique aussi large que possible et l'Article 101 de la Charte, qui stipule que "la considération dominante ... doit être la nécessité d'assurer à l'organisation les services de personnes possédant les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité ..." devrait être appliqué à la lettre pour assurer aux pays en voie de développement un service optimal;
- Le personnel devrait être peu nombreux et de qualité exceptionnelle;
- Sa formation devrait s'étendre à tous les aspects du développement et insister tout particulièrement sur la gestion et "l'esprit opérationnel";
- Les conditions d'emploi devraient être comparables, lorsque le besoin s'en fait sentir, à celles qu'offrent des employeurs en dehors du système des Nations Unies et devraient être adaptées à un mode de vie itinérant^{1/};
- Pour bien faire, il faudrait rompre complètement avec le barème des traitements des Nations Unies mais, en cas d'impossibilité, ce dernier devrait être appliqué avec beaucoup plus de souplesse;
- Le nouveau service devrait avoir son propre Comité des nominations et des promotions;
- Les fonctionnaires capables et qualifiés du service devraient avoir la possibilité d'accéder aux postes les plus élevés s'ils sont aptes à les occuper. Les titulaires de ces postes ne devraient donc être recrutés à l'extérieur que le plus rarement possible.

113. Une sélection minutieuse au niveau du recrutement des débutants devrait assurer assez rapidement une répartition géographique satisfaisante, mais il faudrait également pourvoir certains postes de niveaux intermédiaire et supérieur en attendant que les débutants soient à même de les occuper tous; les titulaires de ces postes devraient être choisis principalement parmi le personnel des autres éléments du système des Nations Unies pour le développement. La formation serait un facteur vital. Il faudrait créer une école de cadres, éventuellement en coopération avec l'UNITAR, et un congé sabbatique devrait être accordé pour faire des études.

^{1/} Une règle fondamentale serait, espère-t-on, que lorsque les familles se trouvent séparées par suite des exigences du service, les enfants (qui d'ordinaire font leurs études dans d'autres pays) devraient rejoindre leurs parents chaque fois qu'ils sont en vacances - politique que pratiquent aujourd'hui certains gouvernements et un grand nombre d'entreprises.

114. L'autorité du Directeur du programme des Nations Unies pour le développement devrait être accrue et son statut devrait être analogue à celui du Président de la BIRD et du Directeur général du FMI. Il devrait être nommé par l'Assemblée générale sur recommandation du Secrétaire général^{1/}.

115. On a insisté tout au long de l'Etude sur l'importance décisive du rôle du représentant résident et sur la valeur que doivent avoir les hommes et les femmes qui en exercent les fonctions. Il faudrait les choisir parmi les membres du nouveau Service des Nations Unies pour le développement^{2/} et leur donner des pouvoirs réels. L'accès aux plus hauts postes, dans l'ensemble de l'organisation, devrait toujours leur être ouvert; en effet, on ne peut espérer attirer des fonctionnaires de valeur dans le Service ou les y retenir que s'ils ont la possibilité de parvenir au sommet. Le favoritisme politique est incompatible avec le développement et doit être éliminé. Un représentant résident ne devrait être choisi en dehors du personnel du Service que dans des cas très exceptionnels. Comme cela se fait dans certains services diplomatiques, les effectifs devraient dépasser de 10 % le nombre réel des postes pour assurer les remplacements en cas d'absences dues à des stages de formation avancée, à la maladie, aux problèmes familiaux, etc.

116. Ceux des représentants résidents actuels qui ne répondraient pas aux normes professionnelles requises dans la nouvelle organisation devraient être remerciés, moyennant compensation. L'âge moyen actuel des représentants résidents est trop élevé pour le genre de fonctions qu'ils ont à remplir^{3/} et il est urgent d'en nommer de plus jeunes.

^{1/} Cette observation est tout à fait impersonnelle. Elle ne vise pas le Directeur actuel, qui a admirablement contribué au succès de l'entreprise. L'importance de la nomination est directement liée à l'impression que doit produire l'opération (voir par. 149 et suivants).

^{2/} Dissipons ici une autre idée fausse, à savoir qu'il serait impossible de trouver aujourd'hui 90 hommes et femmes de valeur pour pourvoir les postes de représentant résident. Le système des Nations Unies emploie actuellement près de 20.000 personnes. Je sais par expérience qu'il serait possible de trouver le nombre voulu. Ceux qui craindraient de procéder aux réformes nécessaires nuiraient aux pays en voie de développement et aux Nations Unies.

^{3/} L'âge moyen est actuellement de 55 ans; sept représentants résidents seulement ont moins de 45 ans.

117. Les conditions actuelles d'emploi des représentants résidents ne sont pas satisfaisantes et devraient être améliorées sans tarder. Avant tout, il importe de leur fournir un logement convenable suffisamment bien équipé. Au besoin, le PNUD devrait l'acheter^{1/}. On en parle depuis des années, mais aucune mesure n'a été prise à cet effet.

118. Le PNUD aura toujours besoin de bons consultants et il devrait constituer une "écurie" de conseillers ayant fait leurs preuves. Ces derniers devraient toujours être de grande valeur. La qualité de leur participation peut beaucoup contribuer à donner une impression bonne ou mauvaise de l'opération entreprise par les Nations Unies.

119. J'en viens maintenant au personnel requis pour l'exécution des projets - le personnel d'exécution spécialisé. La qualité du personnel déterminera toujours le succès des opérations, et le recrutement, la mise au courant et l'utilisation des "experts" - expression qui n'est pas toujours heureuse - doivent rester de la plus haute importance.

120. Le recrutement du personnel d'exécution dont a besoin le système des Nations Unies pour le développement présente incontestablement des difficultés. Selon les institutions spécialisées, la situation générale a tendance à s'améliorer quelque peu mais les gouvernements ne laissent pas de s'en inquiéter sérieusement. En confiant plus fréquemment l'exécution de projets à des entrepreneurs étrangers au système, on allégerait la charge que représente le recrutement direct et l'on permettrait en outre aux pays en voie de développement de bénéficier plus rapidement de la coopération. On trouvera au Chapitre 8 de l'Etude d'autres propositions qui pourraient aboutir à d'autres améliorations.

121. Il faudrait avoir davantage recours au personnel auxiliaire, c'est-à-dire au personnel associé affecté aux projets et aux volontaires. J'applaudis chaleureusement à la résolution récemment adoptée par le Conseil économique et social^{2/} dans laquelle ce dernier a recommandé que l'on étudie sans tarder la possibilité de créer un corps international de volontaires.

^{1/} On voit mal comment cela pourrait ne pas être un bon investissement. Les locaux d'une ambassade au Moyen-Orient achetés vers 1840 pour environ 24.000 dollars sont aujourd'hui évalués à 25 millions de dollars.

^{2/} Résolution 1444 (XLVIII) du Conseil économique et social. La Commission du développement international l'a également bien accueillie (op. cit., p. 190 de l'anglais, recommandation 20).

122. Le personnel de contrepartie est également d'une très grande importance pour le déroulement des opérations mais il est souvent inadéquat tant par la quantité que par la qualité. Les pays en voie de développement ont néanmoins intérêt à prêter les services de leurs cadres nationaux les plus qualifiés pour assurer la réussite de chaque projet. On trouvera dans l'Etude quelques idées concernant leur formation, leur affectation et les moyens de les retenir.

123. La formation est au coeur même de la coopération technique. Il est difficile d'évaluer les programmes de formation appliqués jusqu'ici par le système des Nations Unies pour le développement mais il y a de bonnes raisons de supposer qu'ils n'ont pas atteint, quantitativement ou qualitativement, bon nombre des objectifs qu'ils s'étaient fixés. A l'avenir, il sera indispensable de faire preuve de plus d'imagination, de pousser la recherche, d'insister davantage sur la planification de l'éducation, au sens le plus large du terme, de se montrer réceptif aux idées et aux techniques nouvelles et d'être disposé à faire des expériences.

3) Le cadre financier

124. Les "cordons de la bourse" sont tout particulièrement importants dans la gestion de tout système quel qu'il soit. Ce n'est que par un contrôle approprié des fonds fournis aux fins de la coopération pour le développement qu'on pourra assurer une utilisation optimale des ressources^{1/}. Ces questions sont traitées au Chapitre 9.

125. C'est essentiellement parce qu'à l'heure actuelle le PNUD contrôle la majeure partie de ces fonds qu'on préconise d'en faire l'organisation de coordination centrale. Il a déjà été suggéré de resserrer les relations avec le FISE et le PAM, aussi bien sur le terrain qu'au niveau des organes directeurs. En attendant, il faudrait synchroniser, dans toute la mesure du possible, la programmation de ces apports dans chacun des pays où ils interviennent.

^{1/} Ce principe est de la plus haute importance. Les positions en la matière sont variées. M. R. M. Macy du Corps commun d'inspection recommande que le PNUD exerce un contrôle effectif sur les fonds mis à sa disposition (document JIU/REP/68/2 du 24 août 1968). Le Comité du programme et de la coordination "...s'est félicité tout particulièrement des recommandations de l'inspecteur relatives... au contrôle des fonds destinés aux projets du Fonds spécial" (document E/4716, E/AC. 51/36 du 30 juin 1969). En revanche, le CAC a estimé que cette importante fonction ne pouvait être dissociée des responsabilités techniques de l'agent chargé de l'exécution, et que ce dernier doit, en conséquence, conserver la responsabilité de toutes les opérations relevant du projet considéré, y compris le contrôle des fonds (document E/4698/Add. 1 du 13 juin 1969).

126. Pour ce qui est des fonds d'affectation spéciale, les dispositions prises récemment au sujet du Fonds des Nations Unies pour les activités démographiques concordent bien avec la conception générale de l'Etude. A l'avenir, il y aurait lieu de s'inspirer de cette formule pour la gestion des fonds de ce genre.

127. Conformément à sa doctrine selon laquelle il faudrait mobiliser le maximum de ressources financières, l'Etude ne recommande pas de modifier dans l'immédiat le traitement des fonds prélevés sur les budgets ordinaires pour des programmes d'assistance dans un domaine spécialisé, tels que ceux qui sont exécutés par l'OMS et par l'ONU. Mais les gouvernements estimeront peut-être qu'il y aurait avantage à les stabiliser à leurs niveaux actuels.

128. En longue période, on aura d'autant plus de chances d'atteindre les objectifs énoncés dans la résolution 2188 (XXI) de l'Assemblée générale que ces fonds distincts seront progressivement fusionnés en un fonds central soumis à une gestion éclairée.

129. Les recommandations de l'Etude impliquent une fusion complète en un fonds unique des comptes de l'Assistance technique et du Fonds spécial. Cela ne devrait pas poser de problème important.

130. Le système financier proposé devrait permettre de donner un cadre approprié au cycle de la coopération des Nations Unies pour le développement et, en même temps, d'améliorer le contrôle financier. Sur la base d'estimations réalistes concernant les ressources futures, le Conseil d'administration approuverait des chiffres globaux de planification indicative pour une période quinquennale et répartirait les ressources entre :

- les programmes globaux
- les programmes régionaux et sous-régionaux
- les programmes nationaux
- une réserve pour imprévus.

Le montant alloué pour les programmes nationaux servirait de base pour établir les projections relatives aux chiffres de planification indicative ou "ordres de grandeur" correspondant aux divers pays et qui seraient adaptés à la durée de leurs plans nationaux de développement ou calculés pour une période quinquennale dans les cas où il n'y aurait pas de plan. Il ne s'agirait pas d'un montant maximum par pays non plus que

d'un engagement financier mais d'une indication utilisée uniquement à des fins de planification. A chaque exercice on prolongerait d'un an la période de projection des "ordres de grandeur" globaux et nationaux et des plafonds d'allocation globale, et les programmes seraient modifiés en conséquence. Les gouvernements ne manqueront pas de noter que les procédures proposées sont analogues aux nouvelles mesures que le Conseil d'administration a récemment approuvées pour l'élément Assistance technique.

131. Conformément à l'objectif fondamental qui est d'obtenir le meilleur rendement possible de toutes les ressources mises à la disposition du PNUD, il faudrait aligner le mode de financement de l'élément Fonds spécial sur celui de l'élément Assistance technique. Des mesures de transition sont proposées afin d'éviter les distorsions que pourrait provoquer l'application de cette recommandation si le Conseil d'administration décidait de l'accepter.

132. Le système budgétaire est extrêmement important. Il n'y a pas actuellement de définition précise de ce que l'on entend par "coût du projet", "dépenses d'appui au programme" et "dépenses d'administration générale". Le système proposé par l'Etude permettrait d'établir une distinction entre ces types de dépenses en les inscrivant dans trois budgets distincts : budget de projet, approuvé par le Directeur, budget des services d'appui au programme, approuvé chaque année par le Conseil d'administration et budget des services d'administration générale, qui serait lui aussi approuvé chaque année par le Conseil d'administration. Ainsi les gouvernements se rendraient mieux compte du coût des divers services.

133. Le traitement à appliquer aux frais généraux est un problème hautement technique et complexe qui a causé et continue de causer beaucoup de difficultés non seulement au PNUD et aux institutions mais aussi aux gouvernements. L'Etude estime avec M. Maurice Bertrand, du Corps commun d'inspection^{1/}, qu'il faut mettre au point aussitôt que possible un système de comptabilité des prix de revient. Il importe d'évaluer le "coût" total et celui des divers projets avec une précision suffisante. Faute de quoi, on ne pourra jamais savoir si les ressources ont été utilisées de façon efficace ni susciter une véritable concurrence pour la phase d'exécution en invitant les institutions à soumissionner dans des conditions à peu près analogues à celles d'un sous-traitant efficace extérieur au système. A cette fin, l'Etude propose de commencer par :

^{1/} Voir Rapport sur les frais de soutien des programmes extra-budgétaires et sur les méthodes de mesure des rendements et des prix de revient (doc. JIU/REP/69/2).

- a) calculer dans les budgets de projet tous les coûts du projet, y compris les dépenses d'appui administratif et technique faites par l'organisation chargée de l'exécution ainsi que les sommes à rembourser au titre du coût de la formulation du projet;
- b) de conclure, pour ce qui concerne la rémunération des services consultatifs fournis par les institutions dans le domaine plus général de la programmation, des accords analogues à ceux qui existent actuellement entre la BIRD, la FAO et l'UNESCO. Les dépenses y relatives seraient imputées sur le budget des services d'appui au programme.

134. L'adoption de pratiques budgétaires et comptables communes pose également un problème important. L'Etude appuie énergiquement la recommandation faite dans le rapport de M. McCandless pour le CCQAB et selon laquelle les institutions peuvent et doivent commencer à établir des budgets compatibles entre eux. Les nouvelles procédures de programmation proposées pour le PNUD par l'Etude devraient faciliter cette évolution. L'Etude approuve également les recommandations faites par M. Bertrand dans son dernier rapport au sujet de l'établissement de budgets-programmes. Toutes ces mesures tendent à l'introduction de principes communs en matière de comptabilité. Cette tendance est extrêmement importante pour le PNUD et elle devrait le devenir encore plus dans le cas où il y aurait une augmentation sensible des ressources financières.

135. Les ressources engagées par le gouvernement pour un projet bénéficiant de l'appui du PNUD doivent être identifiées et gérées conjointement avec la contribution du PNUD. Les obligations incombant aux gouvernements bénéficiaires doivent être administrées avec plus de souplesse^{1/}. Il importe que le budget du projet tienne compte, d'une manière judicieuse, de la situation économique et financière du pays considéré, mais il doit être agencé de façon que le gouvernement soit prêt à assumer la responsabilité pleine et entière du projet lorsque la contribution du PNUD touche à sa fin. Il est proposé que le Conseil d'administration fixe une formule standard, étant entendu toutefois qu'il autoriserait le Directeur à approuver des dérogations au régime "normal" moyennant quoi les gouvernements ayant une plus grande capacité de paiement

^{1/} Là encore, il y a accord avec les recommandations de la Commission du développement international (op. cit., p. 177 du texte anglais).

fourniraient un apport supérieur à la normale, tandis que ceux dont les moyens sont plus limités bénéficieraient d'une réduction.

136. Avec le système proposé, c'est toujours au Conseil d'administration qu'il incomberait de prendre toutes les décisions de politique financière, et il serait tenu pleinement informé des aspects financiers des programmes par des rapports soumis à intervalles réguliers. Les décisions financières sur les questions opérationnelles seraient prises par le Directeur dans le cadre des pouvoirs généraux dont il est investi par le Conseil. Certains des pouvoirs du Directeur concernant l'approbation des projets devraient être délégués aux chefs des directions régionales et aux représentants résidents.

137. Il va de soi que les gouvernements voudront savoir combien coûterait l'application des recommandations de l'Etude, et cette question est traitée au Chapitre 9^{1/}. Très schématiquement, il apparaît que le coût annuel de l'exécution d'un programme correspondant au niveau de 1968 resterait le même (49 millions de dollars des Etats-Unis) mais que le budget du PNUD accuserait une augmentation de quelque 7 millions de dollars, contrebalancée par une économie équivalente au profit des budgets ordinaires des institutions. Ces calculs sont l'aboutissement d'analyses détaillées et sont exempts de tout truquage. Néanmoins, je doute personnellement que les budgets des institutions soient effectivement diminués d'un montant correspondant et, bien que la divination de l'avenir soit un passe-temps dangereux, j'estime pour ma part que les gouvernements devraient verser environ 3 à 4 millions de dollars de plus comme prix à payer pour mettre de l'ordre dans les organisations. Mais les mots "coût" et "prix" sont trompeurs; il est impossible d'évaluer le "coût" des gaspillages et du rendement de l'entreprise telle qu'elle fonctionne actuellement et de connaître le prix à payer pour améliorer, à l'avenir, l'oeuvre à réaliser dans les pays en voie de développement. S'il est une chose dont je suis sûr cependant c'est qu'une telle dépense supplémentaire, à supposer que la gestion de toute l'entreprise soit efficace, serait le meilleur investissement que l'on puisse faire de nos jours dans l'Organisation des Nations Unies.

^{1/} Par. 94 à 100.

4) Autres ressources et services

138. Le dernier chapitre^{1/} a trait aux ressources matérielles et aux services qui concernent directement la capacité, à savoir, la fourniture du matériel, les communications, les locaux communs à l'échelon national et les services communs tant au siège que sur le terrain.

139. S'agissant du matériel, plusieurs recommandations précises sont faites en vue d'en améliorer le choix, la fourniture et la normalisation. Il serait bon, me semble-t-il, d'étudier plus avant la question très controversée de savoir s'il est possible d'instituer un système centralisé d'achats tel que celui que le FISE et certains gouvernements appliquent avec de bons résultats, du moins pour certains articles courants. Aussi est-il recommandé que le PNUD en confie l'examen à un petit groupe de spécialistes.

140. Les communications laissent à désirer dans l'ensemble du système. Les organismes des Nations Unies ne sont pas les seuls responsables de cet état de choses mais plusieurs améliorations importantes pourraient être apportées. On s'est souvent refusé à employer des méthodes perfectionnées de communication pour des raisons d'économie, mais en réalité les dépenses non comptabilisées qui résultent de l'imperfection des communications peuvent être très importantes. Il en résulte de sérieux retards dans l'exécution de projets pour lesquels le montant total des dépenses se chiffre actuellement à quelque 1.700 millions de dollars. Il n'est pas de grande entreprise commerciale qui hésiterait à faire de gros investissements pour avoir des communications de première qualité. Le PNUD devrait donc s'entendre avec l'ONU, l'UIT et l'UPU pour constituer un groupe d'experts chargé d'étudier ce problème, et être disposé à investir, ce qui serait en fait une économie, dans la création d'un service efficace.

141. Depuis longtemps on fait valoir les avantages qu'il y aurait à utiliser des installations communes dans les services extérieurs, mais malgré le nombre des propositions et des discussions à ce sujet, la situation laisse encore beaucoup à désirer. Il n'est pas douteux que tout progrès dans ce domaine contribuerait beaucoup plus à améliorer la coordination et la coopération sur le terrain entre le PNUD et les institutions que tous les principes et directives susceptibles d'être élaborés par le CAC ou

^{1/} Chapitre 10.

la présente Etude. Tous ceux qui ont quelque expérience d'une armée en temps de guerre connaissent la difficulté qu'il y a à réunir les trois armes lorsqu'elles ne sont pas installées au même endroit : "S'il faut mettre son képi, on hésite à aller voir son homologue". Il n'est donc pas étonnant que ce soit Malte, pays où l'on sait par expérience ce qu'est un Etat-Major interarmées, qui ait récemment présenté au CEPC de nouvelles propositions sur les moyens à mettre en oeuvre pour créer, dans chaque pays en voie de développement, un seul et même bâtiment à l'usage de tous les représentants des organismes des Nations Unies, qui sont appelés à mettre en commun leurs ressources pour mener une guerre d'un autre genre. Les propositions de Malte constituent une bonne base pour les nouvelles mesures qu'il y a lieu de prendre dans les plus brefs délais possibles.

142. Il est évident qu'on pourrait accroître la capacité du système et réaliser des économies si les organismes des Nations Unies s'efforçaient résolument d'instituer, dans toute la mesure du possible, des services communs aussi bien au siège que sur le terrain, notamment en ce qui concerne l'achat d'articles utilisés en commun (véhicules, matériel et fournitures de bureau, etc.) ainsi que l'adoption de formulaires types pour toutes les opérations de ce genre. La création d'un groupe unifié de services généraux pour tous les éléments du système des Nations Unies ne tarderait sans doute pas à rapporter beaucoup plus qu'elle n'aurait coûté. Les spécialistes qui auraient pour tâche d'examiner la centralisation des achats de matériel devraient étudier également la possibilité de constituer un tel groupe.

VI. LES INTANGIBLES ET LES IMPONDERABLES

143. Au terme de cette Etude intensive, j'ai la très nette impression que plusieurs facteurs intangibles et impondérables influent directement sur la capacité du programme actuel de développement. Ils n'entrent pas dans le cadre général du présent rapport, qui a trait à des questions précises, mais j'estime qu'ils sont suffisamment importants pour qu'on leur accorde ici une attention particulière.

144. Le vieillissement. Le système des Nations Unies apparaît aujourd'hui comme une organisation prématurément vieillie et trop bureaucratique. De nombreux gouvernements imprégnés de traditions beaucoup plus anciennes sont néanmoins beaucoup plus dynamiques et prêts à s'adapter au monde moderne. On a attribué cet état de choses à l'absence d'une politique éclairée en matière d'administration du personnel, ou encore au fait que dans un ensemble aussi complexe d'organisations la qualité de la gestion du personnel est très inégale. Quelles que soient les raisons invoquées, de nombreux organismes du système n'ont pas conscience de la nécessité d'agir vite - alors que c'est là un élément capital de tout programme de développement. L'âge des fonctionnaires n'est pas seul en cause, car les plus âgés sont parfois les plus jeunes d'esprit tandis que les plus jeunes peuvent être plus conservateurs et moins audacieux.

145. L'attitude négative. S'il y a quelque chose dont le système des Nations Unies ne manque pas, ce sont les "experts" dans l'art de dire ce qu'il ne faut pas faire. Il y a un certain rapport entre l'impression de vieillissement précoce et cette attitude négative. Il est certain que ces deux phénomènes existent et qu'ils ont des répercussions nuisibles sur la capacité. Ce sont autant de raisons pour veiller à ce que le PNUD, une fois réorganisé, ne soit pas étouffé sous un amas de formalités bureaucratiques comme celles qui paralysent actuellement toute action.

146. Les tensions. Presque toutes les personnes très capables qui participent aux activités des Nations Unies pour le développement doivent actuellement travailler "sous pression" - ce qui montre bien que la capacité du "pseudo-système" actuel est sollicitée à la limite. La plupart d'entre elles reconnaissent qu'elles ne peuvent pas donner le meilleur d'elles-mêmes dans les conditions actuelles. Cela signifie que les personnes les plus compétentes et les plus expérimentées qui comprennent

réellement ce qu'est le développement - et il y en a très peu au sein du système ou à l'extérieur - n'ont guère le temps de réfléchir à son orientation future. On se trouve donc pris dans un cercle vicieux. Comme le remède - qui consisterait à faire preuve de clairvoyance et d'imagination - n'est pas administré, le mal empire. La seule solution serait d'introduire des méthodes de gestion efficaces qui permettraient de régulariser le déroulement des travaux et d'opérer une décentralisation et une délégation de pouvoirs d'une ampleur appropriée.

147. Emplacement géographique. De nombreux gouvernements et fonctionnaires occupant des postes importants au sein du système ont soulevé la question du lieu le plus approprié pour installer le siège de la nouvelle organisation. Le choix d'un lieu à proximité des principales organisations chargées de l'exécution a manifestement une influence directe et considérable sur la capacité^{1/}. Il y a à première vue trois possibilités : le siège actuel à New York, ou un transfert à Washington ou à Genève. Genève offre, par rapport aux autres emplacements, des avantages certains si le but recherché est l'efficacité. A Genève, le PNUD pourrait avoir immédiatement et sans difficulté des contacts avec la plupart des institutions chargées de l'exécution : la FAO, l'UNESCO, l'OIT, l'OMS, l'ONUDI, la CNUCED, l'OMM, l'OMCI, l'UIT, l'AIEA et l'UPU. Entre autres avantages évidents, cela faciliterait beaucoup le fonctionnement du Groupe consultatif technique que l'on envisage de créer.

148. A l'argument selon lequel si le PNUD quittait New York, cela aurait des répercussions défavorables sur l'attitude du gouvernement des Etats-Unis, qui est actuellement le principal contribuant, nombreux sont ceux qui objectent que le Gouvernement et en particulier le Congrès des Etats-Unis, préféreraient un système international qui, en quelque lieu qu'il se trouve, fasse preuve d'efficacité et obtienne des résultats concrets. L'inconvénient qu'il y aurait, selon certains, à séparer le PNUD du Siège de l'ONU serait en tout cas compensé par sa situation à proximité de onze autres éléments du système des Nations Unies pour le développement qui ont leur siège en Europe, d'autant qu'il est possible que certains services du Département des affaires économiques et sociales soient transférés à Genève en 1972. Enfin, il semble que les frais généraux du Siège seraient moins élevés à Genève qu'à New York. Ces facteurs ne sont pas les seuls en jeu, mais ils montrent que la question mérite d'être étudiée très sérieusement.

^{1/} Voir Chapitre 3, par. 24.

149. Le rôle de l'opinion publique. C'est peut-être là le facteur intangible et impondérable le plus important de tous. Il y a peu de domaines où les gouvernements sont aussi sensibles à l'opinion publique que celui que l'on désigne généralement sous le nom de "l'aide extérieure". Le PNUD en particulier et le système des Nations Unies pour le développement en général dépendent entièrement des contributions des gouvernements. C'est pourquoi l'idée que s'en fait le public est extrêmement importante. L'opinion publique a une influence directe sur la capacité.

150. Actuellement, il semble que le PNUD bénéficie d'un appui solide de la part des gouvernements mais son prestige est naturellement fonction des résultats qu'obtiennent les institutions dont certaines ont semble-t-il une réputation controversée. Le grand public ne sait pas encore très bien ce qu'est le PNUD.

151. L'idée que l'on se fait du PNUD est influencée par trois grands facteurs :

Premièrement, les résultats qui se passent de commentaires. La meilleure réputation et le plus grand prestige découlent de résultats tangibles, tant sur le plan du contenu que sur celui de l'administration.

Deuxièmement, la réputation du système des Nations Unies dans son ensemble. L'opinion mondiale n'est pas tout à fait consciente des limites politiques de l'action de l'ONU et les critiques d'un public mal informé à l'égard de l'ONU risquent de rejaillir sur le PNUD. Inversement, si le PNUD s'avérait efficace, le prestige des Nations Unies en serait nettement rehaussé.

Troisièmement, le succès ou l'échec des programmes bilatéraux. Les gouvernements ont inlassablement répété au Commissaire que l'action du PNUD doit toucher le public et l'encourager à soutenir l'"aide" en général; ils reconnaissent également que l'aboutissement de leurs propres efforts peut avoir des répercussions directes sur le PNUD. De toute évidence, il y aurait avantage à coordonner le plus possible les programmes bilatéraux et multilatéraux.

152. Que faire pour accroître le soutien du public ? D'un point de vue purement négatif, éliminer tout d'abord tout ce qui suscite, à juste titre, des critiques. Autrement dit, il faudrait améliorer la qualité de l'administration et supprimer dans le programme actuel, tout ce qui représente du "bois mort". Il faudrait également que de nombreux fonctionnaires occupant des postes importants dans le système des Nations Unies pour le développement comprennent mieux à quel point le programme est tributaire du soutien de l'opinion publique.

153. Pour ce qui est des mesures positives, un programme ne peut bénéficier de l'appui du public que s'il donne des preuves visibles de son efficacité. D'où la notion d'"image". Des projets valables, bien exécutés et donnant des résultats positifs se recommandent par eux-mêmes, mais une publicité bien conçue peut leur donner encore plus d'impact. Une gestion excellente doit également contribuer à rehausser le prestige de l'organisation. La compétence du personnel, notamment des représentants résidents et des consultants principaux, joue un rôle tout aussi important.

154. Le nom de l'organisation et les titres de son chef et des fonctionnaires en poste dans les pays sont importants pour le public. Les termes "Organisme" ou "Agence" seraient peut-être préférables, pour désigner le PNUD, au mot "Programme". Il faut en outre choisir entre "Directeur" et "Directeur général". Pour ce qui est de "représentant résident", il est peu probable que l'on puisse trouver une désignation plus appropriée.

155. Les évaluations ne sont pas toujours équilibrées; presque toujours les critiques sont beaucoup plus nombreuses que les louanges qu'appelle un travail bien fait. La masse actuelle d'évaluations effectuées sans contrôle ni coordination, et pas toujours par des personnes compétentes, pourrait, dans des cas extrêmes, porter préjudice au PNUD et au système des Nations Unies pour le développement, ébranler la confiance du public et nuire à la plus prometteuse des activités des Nations Unies. Est-il besoin d'en dire plus ? Les gouvernements, comme le système lui-même, desserviront la cause du développement s'ils négligent cette menace qui pèse indiscutablement sur la capacité du système tout entier.

156. Lorsque l'on envisage l'avenir, il ne faut jamais sous-estimer la valeur réelle de la coopération technique fournie par le système des Nations Unies. Il existe actuellement une tendance dangereuse - qui risque de nuire au prestige du système - à voir dans le niveau relativement peu élevé des sommes mises en jeu la marque de son efficacité. C'est une simplification excessive et dangereuse car la coopération pour le développement, en raison de son effet multiplicateur, peut certainement procurer des bénéfices très élevés par rapport aux sommes engagées.

VII. LES PERSPECTIVES A PLUS LONG TERME

157. Au début du présent rapport, j'ai souligné la nécessité d'envisager dans une plus longue perspective les problèmes dont nous nous occupons, de les placer dans le cadre de notre époque. A mesure que nous avançons dans notre tâche, cette conviction s'est renforcée. Là encore, de nombreux dirigeants, tant à l'intérieur qu'en dehors du système, m'ont demandé de rapporter certaines des idées émises au sujet de l'avenir pendant nos travaux et c'est ce que je me propose de faire ici, me conformant en cela aux instructions du Conseil d'administration qui m'a recommandé de faire preuve de hardiesse et d'imagination.

158. L'adoption des procédures nouvelles préconisées par l'Etude, qu'il s'agisse du cycle de la coopération des Nations Unies pour le développement, du système d'information, du Service des Nations Unies pour le développement ou du système financier, doterait le PNUD d'un ensemble d'instruments complémentaires et souples que l'on pourrait facilement adapter aux besoins particuliers de chaque pays et à l'évolution de la situation, aussi bien sur le plan local qu'à l'échelle mondiale, pendant bien des années. La structure organique qu'elles sont appelées à servir a été conçue dans le même moule dynamique non pas comme le point d'aboutissement, mais plutôt comme une étape intermédiaire dans la conquête d'un avenir difficile. Aussi est-elle agencée de telle manière que l'on puisse, si les gouvernements le veulent, la transformer progressivement pour en faire le centre d'un véritable système de développement dans lequel le Conseil économique et social en arriverait graduellement à occuper une position maîtresse dans tous les domaines de la politique économique et sociale que se partagent actuellement de nombreuses organisations internationales différentes. La Commission du développement international a souligné qu'il fallait absolument qu'une telle action coordonnatrice s'exerce sur la scène du développement international. On a toutes raisons de penser que ce rôle devrait revenir au Conseil économique et social, à condition que cet organe soit réorganisé et doté des moyens nécessaires. Beaucoup feront valoir que c'est dans cet espoir qu'il avait été créé initialement. Promu en quelque sorte au rang de parlement mondial, il s'engagerait à mener une lutte concertée à l'échelle universelle contre la misère, la faim, la maladie et l'ignorance et à oeuvrer, par l'union de toutes les forces, en faveur du progrès économique et social. Les institutions spécialisées continueraient d'exister en

tant qu'organes techniques, chacune jouant un rôle de premier plan dans son propre secteur mais leurs politiques, comme celles d'ailleurs de la CNUCED et de l'ONUDI, seraient soumises au Conseil économique et social pour examen et approbation.

159. Cela suppose que l'on regrouperait également les services des secrétariats. On pourrait fusionner le personnel du PNUD, du PAM et du FISE de même que leurs organes directeurs. En fait si les obligations assumées par le système des Nations Unies pour le développement dans le domaine économique et social venaient à s'accroître au point d'imposer une charge trop lourde au Secrétaire général qui doit s'acquitter par ailleurs de fonctions politiques astreignantes, on pourrait peut-être confier alors la coordination de ces activités ainsi que des programmes opérationnels à un Directeur général occupant dans ce domaine une position comparable à celle du Secrétaire général sur la scène politique. Les activités opérationnelles seraient fortement centralisées, éventuellement sous la direction d'un Comité du programme responsable devant le Conseil économique et social. Dans cette perspective, il serait logique de regrouper sous une même autorité la coordination des politiques économiques et sociales des organismes des Nations Unies et la direction de leurs activités opérationnelles en fusionnant les éléments restants du Département des affaires économiques et sociales et le PNUD. Ainsi unifiés, ils constitueraient le secrétariat du Conseil économique et social élargi pour l'ensemble des attributions générales de cet organe en matière économique et sociale. De la même manière, les commissions économiques régionales seraient intégrées dans l'organisation sur le plan régional et leurs secrétariats fusionneraient avec ceux des directions régionales du PNUD.

160. Bref, la structure préconisée par l'Etude ouvrirait une perspective qui, avec le temps, pourrait conduire à la mise en place d'un système très proche du modèle idéal que l'Etude a écarté parce qu'il était irréalisable à l'heure actuelle.

161. L'entreprise sera difficile mais, si l'on considère l'expérience accumulée depuis vingt-cinq ans, rien ne permet de penser qu'elle ne puisse pas être menée à bien. Jusqu'ici, c'est plutôt la volonté qui n'a pas été suffisamment forte.

162. Ne serait-ce pas aussi un présage inquiétant que les gouvernements des Etats membres et les organismes des Nations Unies éludent cette question importante au moment même où le premier alunissage montre de quels exploits l'homme est capable lorsqu'il fait preuve d'une détermination inébranlable. J'ai été particulièrement

impressionné d'entendre deux éminents représentants exprimer les mêmes sentiments.

A la session d'été du Conseil économique et social, M. l'Ambassadeur Santa Cruz a déclaré :

"L'alunissage a pu être réalisé grâce à l'association d'une haute compétence technique, d'une ferme volonté politique, d'un apport massif de capitaux et d'une organisation parfaite. Le développement importe davantage que la conquête de l'espace et c'est avec une détermination au moins égale que l'on devrait s'y attaquer. "

De même, à l'ouverture de la neuvième session du Conseil du commerce et du développement de la CNUCED au mois d'août dernier, M. K. B. Asante, représentant du Ghana et Président de cet organe, a adapté de façon émouvante les paroles de Cervantes au vingtième siècle lorsqu'il a déclaré :

"Notre monde est divisé en pays nantis et en pays démunis. Ne serait-ce pas merveilleux si Neil Armstrong avait parlé pour l'humanité tout entière lorsqu'il a dit, en posant le pied sur la lune : "Un petit pas pour l'homme, un pas de géant pour l'humanité". Malgré mon enthousiasme, et bien que je sois resté les yeux rivés à mon poste de télévision jusqu'aux petites heures du matin, je n'ai pas eu l'impression qu'il parlait pour moi. Je n'appartiens pas à cette partie de l'humanité, mais, comme une multitude de mes semblables, je voudrais appartenir à un monde uni. "

163. Notre enthousiasme se tempère si nous songeons qu'à notre époque de mutations rapides et de découvertes renouvelées, les souffrances quotidiennes qu'endure aujourd'hui une grande partie de l'humanité sont peu différentes de ce qu'elles étaient au seizième siècle. Il y a pourtant une différence importante : si Cervantes ne pouvait pas transformer le monde où il vivait, nous, nous en avons les moyens.

PLAN D'APPLICATION

Si les recommandations de l'Etude sur la capacité sont approuvées par les gouvernements, la question de leur application se posera. Les organes directeurs de l'ONU et le Directeur du PNUD devront prendre une série de mesures pour mettre le nouveau système sur les rails. Dans les cas appropriés, les institutions spécialisées et d'autres éléments du système des Nations Unies pourraient aussi adopter des mesures correspondantes.

Le plan d'application pourrait comprendre deux phases au cours desquelles seraient prises les mesures ci-après.

A. PREMIERE PHASE : DU PREMIER TRIMESTRE DE 1970 A LA FIN DE 1971

Pendant la première phase, il faudrait :

- a) faire le nécessaire pour doter d'un cadre juridique le nouveau système envisagé par l'Etude sur la capacité;
- b) arrêter les modalités d'application de ce dernier.

Une série de décisions devront être prises, selon qu'il conviendra, par l'Assemblée générale des Nations Unies, le Conseil économique et social, et le Conseil d'administration du PNUD; les mesures ainsi décidées devraient être appliquées par le Directeur du PNUD.

1) Décisions de principe à prendre par les organes gouvernementaux

- a) Directives touchant les procédures essentielles du cycle de la coopération des Nations Unies pour le développement.
- b) Fusion des éléments Assistance technique et Fonds spécial.
- c) Reconnaissance du principe selon lequel le Directeur du PNUD est responsable de toutes les phases des opérations du PNUD.
- d) Nouveau règlement financier. Ce règlement devrait consacrer le système budgétaire et financier proposé pour le PNUD, dont les éléments fondamentaux seraient les chiffres de planification indicative, les plafonds d'allocation globale, un fonds de roulement et de réserve, l'établissement de budgets par projet, l'établissement de budgets pour les services d'appui

aux programmes et pour les services administratifs généraux. Le règlement devrait également poser en principe que le Conseil d'administration approuve les programmes mais que c'est le Directeur qui approuve les projets et alloue les fonds nécessaires à leur exécution. Il devrait reconnaître au Directeur le droit de déléguer aux directions régionales et aux représentants résidents le pouvoir d'approuver certains projets. Enfin, il devrait déclarer le Directeur dépositaire des fonds du PNUD. Le règlement financier devrait être établi à temps pour que le Conseil d'administration l'examine dès que possible, de préférence à sa session de janvier 1971 ou, en tout cas, à sa session de juin 1971, au plus tard.

- e) Décisions tendant à habiliter le PNUD à adopter des règles indépendantes en matière d'administration du personnel.
- f) Puis, élaboration du règlement du personnel. Comme ce travail demandera un certain temps, le Conseil d'administration ne pourra peut-être pas examiner le règlement avant sa session de juin 1971.
- g) Examen de la question de la création d'un service des Nations Unies pour le développement et d'une école de cadres.
- h) Remaniement du CAC et suppression du BCI.
- i) Création d'un Groupe des ressources pour le développement.
- j) Création d'un Groupe consultatif technique.
- k) Décision de procéder à une étude des structures régionales de l'ONU et des institutions spécialisées.
- l) Décision de mettre à l'étude les questions de la centralisation des achats de matériel, de l'amélioration du système de communications, et de la mise en commun des locaux et des services.

Toutes les décisions devant être approuvées par l'Assemblée générale des Nations Unies devraient être examinées par le Conseil d'administration du PNUD au début de 1970 et par le Conseil économique et social à sa session d'été de façon qu'une résolution de l'Assemblée générale à leur sujet puisse prendre effet à la fin de l'année au plus tard.

2) Décisions de caractère opérationnel à prendre par le Conseil d'administration

Le Conseil d'administration devrait prendre, dans le courant de 1971, une autre série de décisions visant la mise en route, dès 1972, des opérations prévues par le système proposé. Ces décisions porteraient sur les points suivants :

- a) Répartition (globale, régionale, nationale et fonds de réserve) sur une période de cinq ans des ressources dont on pense pouvoir disposer pour la planification;
- b) Chiffres de planification indicative pour chaque pays;
- c) Plafonds d'allocation globale pour une période de cinq ans;
- d) Formule "normale" applicable au partage du coût des projets entre le PNUD et les gouvernements, et principes dont devra s'inspirer le Directeur s'il est appelé à déroger à cette formule;
- e) Budgets des services d'appui aux programmes et des services administratifs généraux pour l'année 1972;
- f) Examen d'un certain nombre de programmes nationaux et autres programmes (régionaux ou globaux) élaborés avant 1971 sur la base des chiffres indicatifs antérieurement approuvés par le Conseil.

Il serait hautement souhaitable d'appliquer plus tôt les nouvelles procédures de programmation dans certains pays, en particulier dans ceux qui commenceraient à exécuter les nouveaux plans de développement en 1971. A cette fin, le Conseil d'administration pourrait autoriser le Directeur à prendre les mesures voulues.

3) Mesures à prendre par le Directeur du PNUD

Immédiatement après que le Conseil d'administration se sera réuni pendant le premier trimestre de 1970, le Directeur devrait formuler des propositions concernant les points énumérés dans les parties 1 et 2 ci-dessus en vue de les soumettre à l'examen des organes directeurs appropriés.

Pour assurer le fonctionnement effectif du système, le Directeur serait appelé à prendre certaines mesures de mise en application des décisions des organes directeurs, en particulier les mesures ci-après :

- a) réorganisation du secrétariat central du PNUD, en majeure partie à l'aide du personnel existant et, au besoin, en recrutant de nouveaux fonctionnaires ou en obtenant le détachement de membres du personnel des institutions

- spécialisées, et mise en oeuvre de certains éléments du nouveau système d'information en matière de gestion;
- b) établissement des programmes nationaux dans certains pays;
 - c) négociation d'accords avec les institutions spécialisées;
 - d) organisation des travaux du Groupe des ressources pour le développement et du Groupe consultatif technique;
 - e) préparation de recommandations à soumettre au Conseil d'administration en vue de la suite à donner aux conclusions auxquelles seront parvenues les études sur la centralisation des achats de matériel, l'amélioration du système de communication, et la mise en commun des locaux et des services, dès qu'elles seront connues.

B. DEUXIEME PHASE : DE 1972 A 1975

Les mesures à prendre au cours de la deuxième phase ont trait soit au déroulement effectif du cycle de la coopération des Nations Unies pour le développement, soit à l'application plus poussée d'autres recommandations concernant essentiellement l'organisation.

Selon les circonstances, certaines de ces mesures pourraient être soit élaborées soit même appliquées pendant la première phase. D'autres devront être reprises chaque année ou s'étendront sur une plus longue période; c'est pourquoi on a pensé que la deuxième phase pourrait peut-être s'étendre sur une période d'environ quatre ans.

1) Mesures à prendre par les organes gouvernementaux appropriés

- a) Examen de l'application des recommandations de l'Etude sur la capacité relatives à la première phase, telles que les auront approuvées les organes directeurs, à entreprendre par le Conseil d'administration en 1972.
- b) Examen de la question de la fusion des organes directeurs du PAM et du FISE avec le Conseil d'administration du PNUD.
- c) Transfert de certaines responsabilités opérationnelles du Département des affaires économiques et sociales aux institutions spécialisées compétentes ou à des organes subsidiaires de l'ONU.
- d) Examen des conclusions auxquelles sera parvenue l'étude sur les structures régionales de l'ONU et des institutions spécialisées.

- e) Approbation des programmes nationaux et autres programmes (régionaux ou globaux) qui auront été élaborés :
 - i) en 1971 (cela pourrait se faire vers la fin de 1971);
 - ii) les années suivantes.
- f) Revision annuelle :
 - i) de la répartition, aux fins de planification, des ressources dont on pense pouvoir disposer;
 - ii) des chiffres de planification indicatifs nationaux et autres;
 - iii) des plafonds d'allocation globale.
- g) Examen approfondi de l'application des recommandations de l'Etude sur la capacité à entreprendre par le Conseil d'administration vers la fin de la deuxième phase, c'est-à-dire dans le courant de l'année 1975.

2) Mesures à prendre par le Directeur du PNUD

- a) Suite de la réorganisation du siège du PNUD et de ses bureaux extérieurs compte tenu des recommandations de l'Etude sur la capacité (y compris le transfert, à titre expérimental, de la direction régionale pour l'Amérique latine au lieu où se trouve le siège de la CEPAL), et en particulier, en ce qui concerne le personnel, suite de la mise au point d'un système centré sur le Service des Nations Unies pour le développement et sur la création d'une école de cadres.
- b) Développement progressif des divers systèmes d'information.
- c) Stabilisation des procédures du cycle de la coopération des Nations Unies pour le développement.

Blank page

Page blanche

REMERCIEMENTS

"Comme quelqu'un pourrait dire de moi que j'ai seulement fait ici un amas de fleurs étrangères, n'y ayant fourni du mien que le filet à les lier."

- Montaigne

Comme le lecteur s'en rendra compte immédiatement, l'Etude sur la capacité n'est pas l'oeuvre d'un seul homme, encore que j'en sois le seul responsable. Elle résulte de la synthèse d'opinions, de données d'expérience et d'informations recueillies un peu dans tous les pays en voie de développement ainsi qu'à de nombreuses sources dans les pays développés. Il m'est évidemment impossible de remercier suffisamment tous ceux qui m'ont secondé, non seulement pendant les dix-huit derniers mois, mais inlassablement depuis une trentaine d'années. Je dois donc exprimer d'abord ma gratitude à tous ceux qui, appartenant à de nombreuses nations - et aux Nations Unies - m'ont aidé tout au long des années à connaître la nature véritable du problème du développement et à prendre conscience des mesures qui pourraient contribuer à le résoudre.

J'ai aussi de grandes dettes de reconnaissance, contractées lors de la préparation de l'Etude, envers ceux qui ont donné à la fois une impulsion et une justification au travail qui a été réalisé. Ce sont en premier lieu les gouvernements - en fait, les Membres de l'Organisation des Nations Unies - qui ont permis la création du Programme des Nations Unies pour le développement et, surtout, les membres actuels du Conseil d'administration du PNUD dont les avis et les encouragements m'ont constamment soutenu dans ma tâche.

Grâce à une décision éclairée du Conseil d'administration, j'ai bénéficié de l'aide inestimable d'un Groupe de consultants spécialement choisis pour leur expérience et leur connaissance approfondies des problèmes des pays en voie de développement et de la nature du Programme des Nations Unies pour le développement. Ce groupe comprenait les personnalités suivantes :

S. E. M. Bunchana Atthakor
Ministre des Affaires économiques

Thaïlande

S. E. M. Ali Attiga
Ancien Ministre de l'économie et du commerce

Libye

S. E. M. Mamadou Aw Ancien Ministre du plan, de l'équipement et de l'industrie	Mali
M. David Bell Vice-Président de la Fondation Ford	Etats-Unis d'Amérique
M. Ernst Michanek Directeur général de l'Agence internationale de développement suédoise	Suède
M. Manuel Perez-Guerrero Représentant permanent du Venezuela auprès de l'Organisation des Nations Unies (jusqu'à sa nomination au poste de Secrétaire général de la CNUCED)	Venezuela
M. Raúl Saez Vice-Président Entreprise nationale d'énergie	Chili
M. Janos Szita Secrétaire d'Etat Secrétariat des relations économiques internationales du Conseil des ministres	Hongrie
S. E. M. Aleksei V. Zakharov Représentant permanent adjoint de l'URSS auprès de l'Organisation des Nations Unies	URSS

De nombreux gouvernements ont longuement répondu aux questions qui leur étaient adressées en vue de recueillir leur avis sur des problèmes d'un intérêt capital pour l'Etude sur la capacité. Je suis parfaitement conscient du travail que cela a représenté et je les remercie infiniment de l'aide précieuse qu'ils m'ont ainsi apportée.

Je voudrais remercier tout particulièrement le Gouvernement suisse qui a accueilli l'équipe chargée de l'Etude, et notamment l'Observateur permanent de la Suisse auprès de l'Office des Nations Unies à Genève qui a toujours su m'aider à résoudre les problèmes d'administration et d'organisation pratique.

Malgré les multiples préoccupations inhérentes à sa charge, le Secrétaire général a toujours eu le temps et le souci de suivre l'avancement de l'Etude. Je lui suis profondément reconnaissant de m'avoir à chaque instant offert son appui et ses conseils et d'avoir mis à notre disposition les services de fonctionnaires du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies.

L'Etude n'aurait pu être entreprise sans la clairvoyance de M. Paul G. Hoffman, Directeur du PNUD. Non seulement il a pris l'initiative de proposer que l'Etude soit réalisée mais encore il a constamment mis à notre disposition le personnel et les archives du PNUD et il a suivi personnellement l'avancement des travaux avec beaucoup d'attention mais sans se départir de la plus grande objectivité. On lui devait déjà beaucoup pour avoir réussi à donner une ampleur et une portée exceptionnelles au Programme; la dette contractée envers lui est aujourd'hui beaucoup plus grande.

Les remerciements que j'adresse à M. David Owen, qui a été associé si longtemps et si étroitement aux efforts des Nations Unies dans le domaine de la coopération pour le développement, ne sont rien comparés à l'hommage qui lui a été rendu à l'occasion de son départ du PNUD. Ils sont néanmoins très sincères car la richesse de son expérience a été d'une très grande utilité pour la préparation de l'Etude.

De la position stratégique qu'il occupe dans le système des Nations Unies, M. Philippe de Seynes, Secrétaire général adjoint aux affaires économiques et sociales, a acquis une connaissance exceptionnelle des problèmes que le PNUD doit affronter et il a eu l'obligeance de me la faire partager en toute liberté et en toute franchise.

Je remercie tout spécialement les chefs de secrétariat des institutions spécialisées, le Président de la BIRD, le Directeur général du FMI ainsi que le Directeur général de l'AIEA, le Secrétaire général de la CNUCED et le Directeur exécutif de l'ONUDI tant pour le soutien chaleureux qu'ils m'ont témoigné personnellement que pour l'empressement et la franchise avec lesquels ils ont répondu à nos nombreuses questions. Je suis extrêmement reconnaissant à bon nombre d'entre eux d'avoir fait en sorte que des membres de leur personnel puissent faire partie du Groupe consultatif et apporter leur contribution à d'autres travaux plus spécialisés de l'Etude.

D'autres organisations et institutions du système des Nations Unies n'ont pas été moins soucieuses d'apporter une contribution dans leurs domaines respectifs; celles qui ont collaboré le plus étroitement à nos travaux ont été le Fonds des Nations Unies pour l'enfance et le Programme alimentaire mondial; encore qu'ils aient été moins directement concernés, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche s'y sont également vivement intéressés.

Plusieurs hauts fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies et de certaines institutions spécialisées, ont fait partie à titre personnel du Groupe consultatif créé aux fins de l'Etude. Je tiens à remercier vivement de leur collaboration franche et sincère les fonctionnaires dont les noms suivent, et qui pour la plupart m'apportent leur aide depuis de nombreuses années :

M. A. Bellerive	OMS, Directeur de la Division de la coordination et de l'évaluation
M. F. Blanchard	OIT, Directeur général adjoint
M. M. Cohen	PNUD, Directeur adjoint du Programme et Directeur des opérations et de la programmation
M. R. Demuth	BIRD, Directeur du Département des Services de développement
M. A. de Silva (remplacé par M. J. Fobes)	UNESCO, Directeur du Bureau de liaison à New York
M. J. Fobes	UNESCO, Sous-Directeur général pour l'administration
Mlle J. Henderson	ONU, Commissaire associé à la coopération technique
M. P-M. Henry	PNUD, Directeur adjoint du Programme et directeur associé des opérations et de la programmation
M. M. Hoffman	BIRD, Directeur adjoint du Département des Services de développement
M. J. Huyser	FAO, Directeur de la Division des services régionaux
Mlle G. McKitterick	UNESCO, Chef de la Division des relations avec le PNUD
M. J-P. Martin	ONU, Chef du Bureau des affaires économiques et sociales de l'ONU à Beyrouth
Mlle B. Newton	OMS, Chef du service de la coordination administrative
M. E. Ward	ONUDI, Directeur adjoint de la Division de la coopération technique

Je suis redevable à M. Lester B. Pearson, Président de la Commission du développement international, et au Directeur exécutif, M. Edward K. Hamilton, de leur coopération franche et directe dans de nombreux domaines d'intérêt commun.

De nombreuses institutions et personnalités n'appartenant pas au système des Nations Unies pour le développement se sont vivement intéressées, d'une façon ou d'une autre, au développement et à la réussite du système. Je remercie chaleureusement les Présidents et les hauts fonctionnaires des trois banques régionales de développement - à savoir la Banque interaméricaine de développement, la Banque asiatique de développement et la Banque africaine de développement; Monsieur l'Ambassadeur E.M. Martin, Président du Comité d'aide au développement de l'OCDE, qui a organisé des réunions très utiles avec ses collaborateurs, notamment avec le regretté M. E.C. Parsons; M. H. Rochereau, membre de la Commission de la Communauté économique européenne et M. J. Ferrandi, Directeur du Fonds européen de développement, pour les renseignements précieux qu'ils nous ont fournis; et M. A. Tasker, Directeur de l'Overseas Development Institute pour avoir organisé un colloque où l'on a examiné quelques-uns des problèmes soumis à notre attention. Parmi les personnes qui m'ont aidé à titre personnel, je voudrais remercier Lord Balogh, de Balliol College, à Oxford, M. Harlan Cleveland, Président de l'Université d'Hawaï, M. P.H. Coombes, ancien directeur de l'Institut international de planification de l'éducation, à Paris, M. Roland Julienne du Secrétariat d'Etat aux Affaires étrangères chargé de la coopération, Paris, et M. A.R. Abdel Meguid, Directeur du projet concernant la programmation et la planification économiques nationales, Ceylan.

De nombreuses autres personnalités appartenant au système des Nations Unies ont également mis à ma disposition leurs connaissances et leur expérience, chaque fois qu'il en était besoin, notamment :

M. J.P. Bannier, Président du CCQAB

M. W.F. McCandless, Consultant spécial du CCQAB

M. M. Henderson, Président du Groupe de vérificateurs extérieurs des comptes

M. R. Heurtematte, ancien directeur adjoint du PNUD

M. W.R. Leonard, Conseiller spécial, UNITAR

M. Raúl Prebisch, ancien Secrétaire général de la CNUCED

M. J. Tinbergen, Président du Comité de la planification du développement.

L'Etude sur la capacité ayant été réalisée en Europe, le représentant du PNUD dans cette région, M. R. P. Etchats, et le fonctionnaire d'administration qui le seconde, Mlle Mary King, le chef du Centre d'information des Nations Unies à Londres, M. George Ivan Smith, et Mme Norma Walker, fonctionnaire d'administration du PNUD, ont été constamment appelés à nous épauler dans nos travaux. Ils nous ont apporté une aide patiente et précieuse.

L'Etude a également nécessité le concours de nombreux services de l'Office des Nations Unies à Genève pour toutes les questions financières, administratives et autres problèmes connexes et pour le travail considérable que représentent la traduction et la reproduction de l'Etude. J'adresse en conséquence tous mes remerciements au Directeur général de cet Office, M. V. Winspeare-Guicciardi et au personnel des services intéressés.

De nombreux fonctionnaires - ils sont trop nombreux pour les nommer tous - de l'Organisation des Nations Unies, du Programme des Nations Unies pour le développement, des institutions spécialisées, du FISE, du PAM et de l'UNITAR, travaillant aussi bien dans les services extérieurs qu'au siège, ont apporté leur concours en répondant aux questionnaires, en délimitant des problèmes et en suggérant des solutions possibles et en m'aidant, par leur expérience personnelle, à avoir une vision nouvelle des problèmes du développement. Parmi toutes ces personnes, je voudrais mentionner tout particulièrement les représentants résidents du PNUD envers lesquels j'ai une dette spéciale pour l'appui et l'aide qu'ils m'apportent depuis de nombreuses années.

Tout au long de la préparation de l'Etude, j'ai été secondé par un petit groupe de collaborateurs; c'est à leur dévouement à la cause des Nations Unies et à leur ardeur au travail que l'on doit la réalisation de l'Etude. J'ai eu beaucoup de plaisir à travailler avec eux, et, lorsqu'il a fallu "faire le coup de feu" ils se sont montrés tout à fait à la hauteur. Leurs connaissances, leur expérience et leur totale indépendance d'esprit m'ont été d'un grand secours. Je veux parler de Karol Krackiewicz, Margaret J. Anstee, Léonce Block et Marc Nerfin, qui ont été à mes côtés tout au long de la préparation de l'Etude, comme l'ont été, tout compte fait, Bruce Rohrbacher et Sixten Heppling. Nous avons bénéficié de l'appui fidèle et inlassable d'un personnel administratif dévoué, à savoir Elisabeth Cavillier, Barbara Webb, Lois Falconer, Bérénice Mack et Serge Berclaz.

Je suis tout particulièrement reconnaissant à mes anciens collègues et amis de l'Administration des Nations Unies pour le secours et la reconstruction qui ont par la suite mis leur très grande compétence au service de l'OMS, de l'ONU et du PNUD. Avec la permission de M. Candau, Milton Siegel m'a, à maintes occasions, apporté une aide précieuse à titre personnel et Harold Caustin m'a été d'un très grand secours dans les phases les plus difficiles de l'Etude.

En diverses occasions, d'autres personnes ont fourni une contribution importante à nos travaux : Milka Apostolova, John Bainsbridge, David Blickenstaff, Bernard Chidzero, Lucienne Forsse, James Keen, Bruce Stedman, Maria Sundby. Je les remercie eux aussi très sincèrement.

Sans la collaboration des fonctionnaires dont les noms suivent, il n'aurait pas été possible de préparer le modèle de système d'information : MM. R. Aubrac, J. Wrigley et J. Cohen de Govia, de la FAO; M. Chase, de l'UNESCO; G.K. Thompson et A. Dawson, du BIT; P.C.J. Kien, P.J. Loftus et G.S. Martini, de l'ONU; J.W. Potts, de l'OMS; et R.C. Roth et L.A. Shapiro, du PNUD. Je remercie également MM. H. Golub et B.W. Sweitzer de la Société MacKinsey and Company, Inc., de Washington (D. C.). Je dois également remercier M. Wrigley qui, grâce encore à l'obligeance du Directeur général de la FAO, a pu entreprendre un travail supplémentaire lié à l'élaboration du système d'information, ainsi que M. Roth qui nous a aidés de mille façons, notamment pour l'établissement des statistiques utiles pour l'Etude.

Maintenant que nous avons achevé nos travaux, je voudrais remercier tout particulièrement notre propriétaire, qui ne nous a jamais réclamé de loyer. En fait, le Directeur général de l'OMS a fait bien plus que cela. Il a également pris des dispositions pour que le secrétariat de l'OMS nous fournisse des services de toutes sortes et du matériel, ce qui a à tous égards facilité la préparation de l'Etude. Je lui exprime ma plus vive gratitude, ainsi qu'à ses collaborateurs qui ont toujours eu à coeur de nous fournir promptement tout ce dont nous avons besoin.

Le dernier - mais non le moindre - de ceux à qui vont mes remerciements, est un aimable matou, qui est arrivé un beau jour du Jura, a pris place d'un air satisfait au milieu des documents et a fait de son mieux pour m'empêcher d'écrire ce rapport en s'installant dessus avec autorité. J'ose espérer que son exemple ne sera pas suivi.