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

Volume II

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)

Volume II

TABLE DES MATIERES

Page

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

LISTE DES TABLEAUX

Page

Chapitre 3

Tableau 3.1 Projets du Fonds spécial : analyse des délais nécessaires avant l'approbation 38

Tableau 3.2 Projets du Fonds spécial : analyse des délais nécessaires avant la signature du plan d'opérations 44

Tableau 3.3 Projets du Fonds spécial : analyse des délais nécessaires avant que soit donnée l'autorisation de commencer les travaux 46

Tableau 3.4 Projets du Fonds spécial achevés : analyse des retards intervenus 47

Tableau 3.5 Projets du Fonds spécial : dépenses effectives par année et montant cumulatif des crédits affectés 48

Tableau 3.6 Projets du Fonds spécial : analyse des difficultés rencontrées dans la mise en oeuvre 50

Tableau 3.7 Projets du Fonds spécial : analyse des difficultés rencontrées dans la mise en oeuvre 53

Tableau 3.8 UNESCO : candidatures et nominations d'experts appartenant à 29 pays 56

Tableau 3.9 Projets du Fonds spécial achevés : présentation du rapport final au gouvernement, par organisation 59

Tableau 3.10 Projets du Fonds spécial : analyse des retards survenus dans la présentation du rapport final au gouvernement 60

Tableau 3.11 Projets du Fonds spécial : coût du préinvestissement et investissements consécutifs 64

Tableau 3.12 Projets du Fonds spécial : coût du préinvestissement et investissements consécutifs 65

Tableau 3.13 Projets du Fonds spécial : rapport entre les dépenses relatives aux bourses et les dépenses totales 75

Chapitre 10

Tableau 10.1 PNUD : rapport entre le coût du matériel et les dépenses totales . 462

Appendice 6 — Page

Tableau 1	Date de la création des institutions spécialisées rattachées à l'ONU, de l'AIEA, des principaux programmes et organes opérationnels des Nations Unies et des commissions économiques régionales des Nations Unies	553
Tableau 2	Composition de l'ONU, par année et par région	555
Tableau 3	Composition de la CNUCED, de l'ONUDI et des institutions spécialisées	556
Tableau 4	Budgets ordinaires des institutions spécialisées et de l'ONU, de 1950 à 1969	557
Tableau 5	Contributions volontaires annoncées au PEAT, au Fonds spécial, au PNUD et à ses éléments, de 1950 à 1969	558
Tableau 6	Analyse des dépenses totales au titre du PEAT, du Fonds spécial, du PNUD et de ses éléments, de 1950 à 1968	559
Tableau 7	Analyse des dépenses des institutions (y compris les frais généraux) financées par le PEAT, le Fonds spécial et le PNUD	560
Tableau 8	Proportion des fonds du PEAT, du Fonds spécial et du PNUD dépensés (au titre des projets seulement) par les institutions, de 1950 à 1968	561
Tableau 9	Projets du Fonds spécial approuvés par le Conseil d'administration, de 1959 à 1968	562
Tableau 10	Nombre d'experts par programme, de 1952 à 1968	563
Tableau 11	Organismes des Nations Unies : montant total net des dépenses consacrées à des activités de caractère économique et social, par source principale des fonds, 1965-1968	564
Tableau 12	Rapport entre les dépenses d'assistance technique, classées selon la provenance des fonds, et le total des dépenses	565
Tableau 13	Dépenses d'assistance technique financées par les budgets ordinaires des institutions et par d'autres ressources extérieures au PNUD	566
Tableau 14	Le développement pendant la première Décennie du développement : comparaison avec les résultats obtenus pendant la période 1955-1960	567
Tableau 15	Projets du Fonds spécial : dépenses effectives, par comparaison avec les budgets de projets	569
Tableau 16	Projets du Fonds spécial : dépenses effectives au titre des projets, par élément constitutif des projets	570
Tableau 17	Projets d'assistance technique : dépenses classées par élément constitutif, par institution et par année	572
Tableau 18	Organismes des Nations Unies : personnel de la catégorie des administrateurs (janvier 1969)	574

LISTE DES GRAPHIQUES

Après la page

Chapitre 2

Graphique 2. 1 — Contributions des gouvernements à l'ONU et aux organisations qui lui sont rattachées, de 1950 à 1960 . . 8

Graphique 2. 2 — Répartition, en pourcentage, des fonds du PEAT, du Fonds spécial et du PNUD dépensés par cinq grandes organisations entre 1950 et 1968 14

Graphique 2. 3 — Programmes ordinaires et opérations d'assistance technique de l'ONU et des institutions spécialisées, selon la provenance des fonds, en 1968 16

Chapitre 3

Graphique 3. 1 — Projets du Fonds spécial : analyse des délais nécessaires avant l'approbation 38

Graphique 3. 2 — Projets du Fonds spécial : analyse des délais nécessaires avant la signature du plan d'opérations 44

Graphique 3. 3 — Projets du Fonds spécial : analyse des délais nécessaires avant que soit donnée l'autorisation de commencer les travaux 46

Graphique 3. 4 — Projets du Fonds spécial : dépenses effectives par année et montant cumulatif des crédits affectés mais non utilisés en fin d'année, de 1960 à 1968. 48

Graphique 3. 5 — Projets du Fonds spécial : comparaison entre les dépenses totales relatives aux projets et le coût des services sous-traités, de 1960 à 1968 56

Graphique 3. 6 — Projets du PEAT et du PNUD (Assistance technique) : dépenses relatives aux bourses exprimées en pourcentage des dépenses totales, de 1957 à 1968 74

LISTE DES SCHEMAS

		Après la page
Chapitre 6		
Schéma 6.1	Démarche suivie pour l'étude du système d'information . . .	312
Schéma 6.2	Facteurs du développement économique et social	
Schéma 6.3	Cycle de la coopération des Nations Unies pour le développement	
Schéma 6.4	Relation entre les sous-systèmes d'information et les phases du cycle de la coopération des Nations Unies pour le développement	
Schéma 6.5	Analyse comparative des systèmes de recherche documentaire	
Schéma 6.6	Organigramme d'ordonnancement du sous-système d'information technique et scientifique	
Schéma 6.7	Organigramme d'ordonnancement du sous-système d'information économique et sociale	
Schéma 6.8	Cycle de la coopération des Nations Unies pour le développement et principales méthodes de gestion	
Schéma 6.9	PNUD : rapport sur l'état du projet	
Schéma 6.10	PNUD : rapport d'inspection sur le projet	
Schéma 6.11	PNUD : rapport trimestriel sur la situation du personnel (siège)	
Schéma 6.12	PNUD : rapport trimestriel sur la situation (bureaux extérieurs) - Fonds pour l'appui au programme national	
Schéma 6.13	PNUD : aperçu des programmes nationaux, par projet	
Schéma 6.14	PNUD : rapport mensuel sur la situation (siège) - Fonds de soutien	
Schéma 6.15	PNUD : rapport semestriel sur la situation du personnel	
Schéma 6.16	PNUD : estimation des coûts	
Schéma 6.17	PNUD : rapport trimestriel sur la situation (bureaux extérieurs) - Fonds du Programme	
Schéma 6.18	Relations des facteurs déterminants pour la classification des projets et des activités d'appui	
Schéma 6.19	Cadres de classification des projets et autres activités	
Chapitre 7		
Schéma 7.1	La coopération des Nations Unies pour le développement : éléments principaux de la structure actuelle	322
Schéma 7.2	Modèle idéal	328
Schéma 7.3	Rôles et relations des institutions, du PNUD et des gouvernements dans le cycle de la coopération des Nations Unies pour le développement	340
Schéma 7.4	La coopération des Nations Unies pour le développement : structure recommandée	346

DEUXIEME PARTIE

NATURE ET CONTENU DU PROGRAMME

Chapitre 2

LES VINGT-CINQ PREMIERES ANNEES

Sommaire

		Paragraphes
I.	INTRODUCTION	1
II.	LE CADRE GENERAL DE L'AIDE AU DEVELOPPEMENT	3
III.	L'EVOLUTION DES STRUCTURES DE L'ONU POUR L'ASSISTANCE AU DEVELOPPEMENT	7
IV.	COMMENT L'ATTITUDE ENVERS L'ASSISTANCE S'EST MODIFIEE AU COURS DES ANNEES 1960	51
V.	QUELLES LECONS POUVONS-NOUS TIRER DE VINGT-CINQ ANS D'ASSISTANCE AU DEVELOPPEMENT, EN PARTICULIER POUR CE QUI CONCERNE LES NATIONS UNIES ?	58

Blank page

Page blanche

Chapitre 2

LES VINGT-CINQ PREMIERES ANNEES

"And there is nothing left remarkable
Beneath the visiting moon."

- Shakespeare, Antony and Cleopatra

I. INTRODUCTION

1. Le problème de l'aptitude des organismes des Nations Unies à aider au processus de développement doit être examiné dans son contexte historique, en considérant, premièrement, les attitudes générales qui prévalaient au sujet du développement et de l'aide étrangère à l'époque où le système des Nations Unies a commencé à prendre forme; deuxièmement, l'évolution des fonctions et de l'Organisation de l'ONU et des institutions spécialisées et, troisièmement, l'apparition sur la scène mondiale de pays en voie de développement indépendants.

2. Il ne s'agit pas ici d'une analyse académique et détaillée, mais plutôt d'une description générale visant à mettre en évidence les principales caractéristiques de la période et à démontrer comment les événements des vingt-cinq dernières années en sont venus à poser aujourd'hui un dilemme grave aux gouvernements.

II. LE CADRE GENERAL DE L'AIDE AU DEVELOPPEMENT

3. Il est presque certain que les activités des Nations Unies en matière d'aide au développement n'auraient pas revêtu l'importance qu'elles ont prise si leur évolution n'avait pas eu lieu pendant les années cinquante et au début des années soixante, période marquée par l'expansion de l'aide étrangère au développement et par une prise de conscience de plus en plus nette de l'ampleur des besoins à mesure que les anciennes colonies accédaient à l'indépendance. En fait, l'idée même de fournir une assistance aux pays relativement défavorisés pour accélérer leur progrès pourrait être considérée comme l'un des thèmes majeurs de notre époque. Toutefois, ce thème n'a pris forme que progressivement sur une période de temps et a subi un certain nombre de variations. Son origine remonte à l'Administration des Nations Unies pour le secours et la reconstruction (UNRRA) et à la coopération internationale en matière économique et sociale qui s'est amorcée au lendemain de la seconde guerre mondiale. L'objectif principal à ce moment-là était d'abord de fournir des secours, puis d'aider au travail de reconstruction et de relèvement après la dévastation apportée par la

guerre. L'appui au développement n'était pas l'objectif premier. Cela est vrai également du Plan Marshall qui pour cette raison, est radicalement différent des programmes de développement ultérieurs à propos desquels il est constamment cité en exemple; au demeurant, il s'agissait dans l'ensemble d'un programme d'assistance des pays développés à d'autres pays développés.

4. L'évolution qui devait aboutir à la notion d'aide à des fins de développement s'est amorcée dès les premiers temps avec les résolutions 52 (I) et 58 (I) de l'Assemblée générale (1946) et 51 (V) du Conseil économique et social (1947) invitant le Secrétaire général à instituer les mécanismes nécessaires pour fournir l'aide d'experts aux gouvernements membres. Une autre étape importante a été, en 1949, le message inaugural du Président Truman, déclaration d'importance historique qui a conduit à la création du "Point IV" et, un an plus tard, à la "Loi pour le développement international" (Act for International Development). Au cours des années cinquante cette notion a recueilli un appui de plus en plus fort grâce à l'expansion rapide des programmes bilatéraux, surtout pendant la deuxième partie de la décennie.

5. A certains égards, la notion d'aide s'est cristallisée au cours de la discussion sur l'objectif à atteindre par les pays développés et consistant à affecter 1 % de leur revenu national à l'assistance au tiers monde[1/]. La création d'organes de coordination tels que le Comité d'aide au développement de l'OCDE est en partie imputable à l'augmentation considérable en nombre et en volume des programmes bilatéraux. Le thème était toujours le même mais son interprétation variait beaucoup selon le pays donateur. La Loi des Etats-Unis pour le développement international, qui portait création du Point IV, en a défini les motifs comme étant charitables, économiques et stratégiques. D'autres programmes ont adopté un ou plusieurs de ces motifs comme leitmotiv. Certains y ont vu un moyen d'exercer une influence politique, stratégique, économique ou culturelle, ou de trouver de nouveaux marchés pour leurs économies en expansion; dans d'autres pays, généralement d'anciennes puissances coloniales, la note paternaliste se faisait toujours entendre bien que l'enfant eût atteint sa majorité; d'autres encore voyaient dans la misère économique et sociale la cause profonde du désordre et de la guerre qu'il importait d'éliminer; dans quelques cas, les aspects moraux primaient et le développement était considéré comme une fin souhaitable en soi; et même ceux qui doutaient de l'efficacité de l'aide en tant qu'instrument de développement ont entrepris des programmes sous l'empire de la nécessité politique.

1/ En fait, l'idée d'une contribution de un pour cent a pris naissance beaucoup plus tôt. Elle a été lancée, semble-t-il, par M. Harry Dexter White après un déjeuner avec Lord Keynes en septembre 1943, et a été appliquée à l'opération de l'UNRRA.

6. On voit donc que si l'objectif final était le même dans tous les cas, à savoir le développement, les motifs qui poussaient à fournir une assistance à cette fin variaient beaucoup selon le donateur et même, dans nombre de cas individuels, n'étaient pas très bien définis. L'assistance au développement, après des débuts modestes, s'était transformée en une activité de grande envergure, mais la nature même de l'aide étrangère s'entourait encore de beaucoup de confusion et d'incertitude, et ce d'autant plus que l'on continuait à rechercher, bien en vain, la formule magique du développement symbolisée par des slogans à la vogue éphémère, et que l'on multipliait les mécanismes chargés de fournir cette assistance. C'est alors que l'image de l'aide au développement a perdu de sa netteté pour l'opinion publique qui, dans une large mesure, détermine le montant de l'appui à lui fournir.

III. L'EVOLUTION DES STRUCTURES DE L'ONU POUR L'ASSISTANCE AU DEVELOPPEMENT

7. Les problèmes de ce type ne se sont pas posés uniquement aux fournisseurs bilatéraux d'aide au développement.

8. Au début des délibérations sur la forme à donner à l'Organisation des Nations Unies, l'assistance au développement était restée à l'arrière-plan. L'ONU a été conçue en pleine guerre mondiale et si la coopération internationale devait en être la pierre angulaire le but essentiel était la sécurité au sens le plus étroit du terme. Ce n'est pas à dire que les aspects économiques et sociaux n'ont pas retenu l'attention mais qu'il leur avait été accordé une importance secondaire. Le Conseil économique et social, après tout, a été créé dès le début mais, d'après E. Stettinius, il a fallu l'insistance des Etats-Unis pour que les parties à la Conférence de Yalta se mettent d'accord pour sa création, les autres grandes puissances étant moins convaincues de la nécessité d'une organisation dont le mandat serait plus large que celui d'un organe de sécurité[1/]. Mais si quelques mois plus tard, à San Francisco, le chapitre de la Charte consacré au domaine économique et social a été renforcé, c'est parce qu'on avait admis que les guerres pourraient être évitées non seulement par une action internationale mais aussi par l'élimination de la pauvreté et des privations qui les rendent possibles.

9. La Charte prévoyait la nécessité pour les Membres de s'engager à agir, tant conjointement que séparément, en coopération avec l'Organisation en vue d'atteindre les buts de la coopération internationale en matière économique et sociale. Il n'empêche qu'on imaginait

---

1/ E. Stettinius, The Yalta Conference, page 25.

mal à ce moment-là que la nouvelle organisation entreprendrait une action concrète à long terme dans le domaine du développement[1].

10. Les opérations de développement étaient également reléguées à la deuxième place par les fondateurs des diverses institutions spécialisées créées à peu près à la même époque pour encourager une coopération internationale de caractère sectoriel dans des domaines tels que l'agriculture, l'éducation, la santé et l'aviation civile; le Bureau international du travail (BIT), l'Union internationale des télécommunications (UIT) et l'Union postale universelle (UPU) avaient, comme on le sait, été créés bien avant la guerre[2]. Au début, les institutions étaient considérées plus comme des centres d'échange de renseignements, destinés essentiellement à organiser la coopération internationale, à harmoniser les mesures à prendre, à promouvoir la recherche et à fixer des normes dans leurs domaines respectifs, que comme des organismes chargés d'activités concrètes, à l'exception toutefois de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), dont le mandat prévoyait dès le départ des fonctions d'assistance technique aux gouvernements membres.

11. Pourtant, malgré cette conception restrictive sur laquelle chacun d'entre eux avait été fondé, les organismes des Nations Unies ne pouvaient rester indifférents aux besoins d'un monde engagé dans un processus rapide d'évolution et de décolonisation.

12. Pour les défenseurs passionnés de la cause du développement, l'ONU semblait particulièrement bien placée pour répondre à ces besoins : à leur avis, la Charte avait sonné le rappel de toutes les nations du monde, invitées à s'unir pour résoudre leurs problèmes communs d'ordre économique et social. Elle avait éveillé des échos tout aussi vibrants parmi les pays nouvellement indépendants, qui trouvaient dans ses idéaux à la fois une inspiration et un motif d'espérer, et qui exprimèrent leurs besoins et leurs aspirations dans une série ininterrompue de résolutions énergiques émanant du Conseil économique et social et des commissions techniques et régionales qui en dépendent. Ces textes ont fixé le schéma de l'action internationale et de ses principes directeurs pour une décennie.

1/ La première grande entreprise de coopération internationale en matière économique et sociale, l'UNRRA, fut créée pour fournir des secours et aider au relèvement des pays après les destructions causées par la seconde guerre mondiale. Quand elle est arrivée à son terme, des organismes autonomes lui ont succédé, notamment le FISE et l'OIR, qui devaient s'occuper de certains des problèmes qui restaient à résoudre. Au début, l'ONU elle-même est restée en marge de cette action : la Commission économique pour l'Europe s'occupait de la politique à suivre pour la reconstruction et n'était pas orientée vers l'action. La BIRD avait aussi commencé à fonctionner mais ses activités étaient alors essentiellement axées sur la reconstruction et les travaux d'urgence; le financement du développement est venu plus tard.

2/ On trouvera au tableau 1 qui figure à l'Appendice 6 de la Cinquième Partie l'indication de la date de création des diverses institutions spécialisées reliées à l'Organisation des Nations Unies.

13. Le système des Nations Unies se recommandait par d'autres avantages. Outre des garanties d'objectivité politique, il pouvait assurer un accès aux ressources de tous les Etats Membres dans des conditions de quasi universalité et il offrait un cadre multilatéral pour une forme de coopération mutuelle à laquelle pays développés et pays en voie de développement pouvaient participer dans des conditions d'égalité et selon des modalités convenues d'un commun accord. Il portait un intérêt particulier au bien-être des pays nouvellement indépendants dont il avait guidé, dans certains cas, les premiers pas et qui avaient désespérément besoin d'aide pour trouver leurs assises. Du reste, vu la responsabilité qui lui était dévolue d'assurer la paix et la sécurité universelles, il lui appartenait logiquement d'aider à alléger le fardeau de la pauvreté, de la maladie et de la faim, qui, aux yeux de beaucoup, était une cause fondamentale de dissension.

14. Sa réaction à ces perspectives nouvelles - pour provisoire, improvisée et expérimentale qu'elle fût - représente le début de ce qu'il convient de considérer comme une modification radicale de la conception du rôle que les organismes des Nations Unies étaient appelés à jouer dans un monde dynamique subissant des mutations économiques et sociales rapides. De nouveaux programmes furent entrepris, de nouveaux services opérationnels furent créés et de nouveaux engagements financiers furent pris pour permettre au système de l'ONU de s'engager dans le domaine de l'appui direct au développement.

15. L'ampleur des activités de l'ONU et le nombre de ses organes spécialisés dans les divers secteurs ont beaucoup augmenté depuis la fondation de l'Organisation proprement dite[1/]. Le nombre de ses membres est passé à 126 depuis la Conférence de San Francisco, qui réunissait les représentants des quarante-six gouvernements fondateurs et invités (chiffre porté ultérieurement à cinquante et un); son budget est passé de 44 millions de dollars des Etats-Unis en 1950 à un montant estimatif de 151 millions de dollars pour 1969, tandis que le total des budgets des institutions spécialisées (à l'exclusion du Groupe de la BIRD) passait, pendant la même période, de 28 à 209 millions de dollars des Etats-Unis. Le graphique No 2.1 permet de comparer la croissance, de 1950 à 1969, du budget ordinaire et des contributions volontaires au PEAT, au Fonds spécial et au PNUD[2/]. Les incidences, sur le plan pratique, des décisions prises il y a une vingtaine d'années dans des circonstances aussi différentes se sont, par la force des choses, multipliées dans les mêmes proportions.

16. C'est donc dans ce contexte d'expansion rapide et d'intérêt marqué pour l'aide au développement, caractérisé en outre par l'élargissement du dispositif et des activités de l'ONU et des institutions spécialisées, que les institutions internationales s'engagèrent sur la voie

---

1/ Voir tableaux 1, 2 et 3 à l'Appendice 6 de la Cinquième Partie.

2/ Pour plus de détails, voir le tableau 4 à l'Appendice 6 de la Cinquième Partie.

de l'assistance au développement. C'est ainsi que, par l'intermédiaire de certaines commissions techniques du Conseil économique et social et des groupes d'experts constitués par le Secrétaire général pour examiner les mesures de nature à favoriser le développement et la stabilité économiques, l'ONU a ouvert la voie à un bon nombre des premiers progrès réalisés sur le plan théorique. Elle a également patronné les premiers travaux concrets concernant l'organisation de missions consultatives.

17. Les objectifs des résolutions qui marquent les principales étapes de l'évolution des activités des Nations Unies dans ce domaine sont indiqués, en même temps que les cotes de ces résolutions, au tableau 1 de l'Appendice 6 de la Cinquième Partie. Dans les paragraphes qui suivent, on dégagera les grandes tendances inscrites dans ce processus et qui caractérisent les programmes de l'ONU.

18. Dans les premières années de la coopération qui s'est instaurée après la guerre, les budgets ordinaires de certaines institutions spécialisées étaient la seule source d'assistance directe des Nations Unies aux gouvernements membres dans les divers secteurs économiques et sociaux. Toutefois, la portée de ces activités et les ressources financières qui leur étaient affectées étaient considérablement limitées sauf pour l'OMS, et même dans le cas de cette institution elles représentaient encore bien peu de chose par rapport à l'ampleur du problème. A sa session de 1948[1/], l'Assemblée générale a pris une importante mesure tendant à élargir ces activités de l'ONU en adoptant une résolution par laquelle elle autorisait le Secrétaire général de l'Organisation à effectuer des opérations d'assistance technique en plus des programmes déjà entrepris par les institutions spécialisées.

19. Mais le premier grand pas dans le sens d'un effort concentré et de grande envergure des organismes des Nations Unies en faveur des pays en voie de développement fut la création en 1949 du Programme élargi d'assistance technique (PEAT)[2/] qui était financé, comme le furent plus tard le Fonds spécial et le PNUD, par des contributions volontaires annoncées chaque année par les gouvernements membres. La résolution portant création du nouveau programme précisait qu'il devrait tirer pleinement parti des connaissances et des moyens et services des institutions spécialisées. Ce fut là une nouvelle occasion de rouvrir le débat entre partisans de la centralisation et tenants de la décentralisation, que l'on a vu reprendre à chaque tournant important de l'évolution du système des Nations Unies. Les uns étaient d'avis qu'il fallait centrer le nouveau programme sur l'ONU et que les institutions ne devaient

---

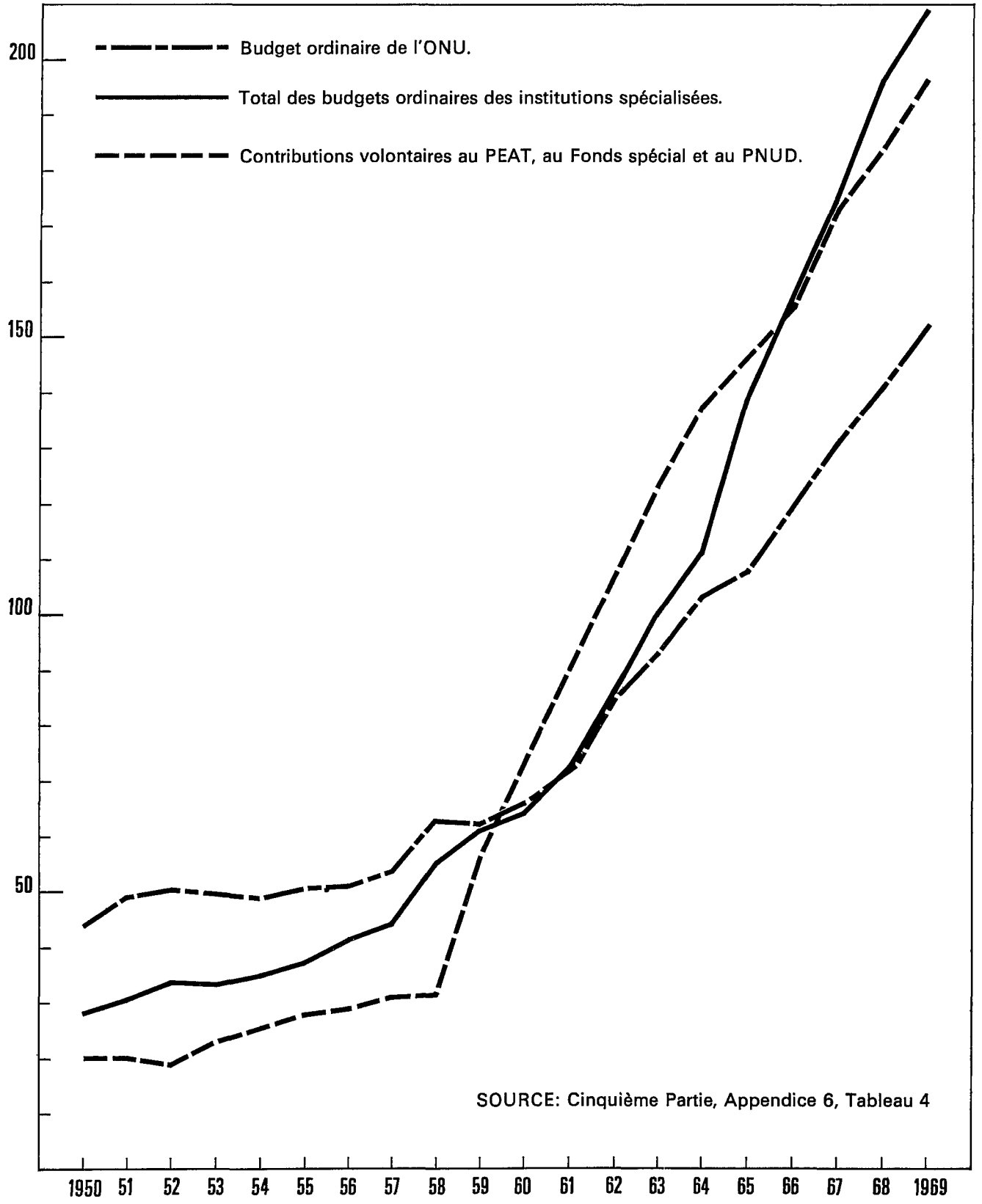
1/ Résolution 200 (III) de l'Assemblée générale.

2/ Résolution 222 (IX) du Conseil économique et social; résolution 304 (IV) de l'Assemblée générale.

Graphique 2.1

CONTRIBUTIONS DES GOUVERNEMENTS À L'ONU ET AUX ORGANISATIONS QUI LUI SONT RATTACHÉES, DE 1950 À 1969.

Millions de dollars



SOURCE: Cinquième Partie, Appendice 6, Tableau 4

être considérées que comme les agents du programme. Les autres estimaient que les institutions devaient y participer pleinement et sur un pied d'égalité, comme elles le faisaient déjà dans le cadre du Comité administratif de coordination. Après un débat long et difficile, un accord est intervenu qui assurait la position des intérêts sectoriels à l'intérieur d'un cadre lâche où l'objectif commun de développement avait tout juste droit de cité. Ce système, en vertu duquel était constitué le Bureau de l'assistance technique (BAT) doté d'un secrétaire exécutif et d'un président, représentant le Secrétaire général mais privé de tout pouvoir, a duré jusqu'en 1952, année où a été créé le poste de Président-Directeur. Le nouveau programme devait être placé sous la direction du BAT, lequel était composé de représentants de toutes les institutions spécialisées et dirigé par un Président-Directeur indépendant. A l'échelon intergouvernemental, c'est le Comité de l'assistance technique du Conseil économique et social qui déterminait les principes d'action du programme. Toutefois, l'indépendance et les pouvoirs du Président-Directeur étaient sérieusement restreints puisque les seules ressources dont il pouvait disposer étaient celles du fonds pour imprévus, l'essentiel du budget étant réparti selon un barème entre les institutions. La répartition du fonds pour imprévus était, dans la pratique, décidée elle aussi collectivement en vertu du même barème.

20. Cette répartition des responsabilités touchant l'utilisation des ressources financières correspondait aux positions adoptées pendant les premières années de l'après-guerre, alors que prévalait, comme il est dit plus haut au paragraphe 10, une conception restrictive du rôle des nouvelles institutions internationales.

21. Les institutions spécialisées avaient été créées en tant qu'organismes autonomes, dotés chacun de son propre domaine de compétence soigneusement délimité pour prévenir les doubles emplois. La nécessité de coordonner ces activités diverses, qui à l'époque ne comprenaient pas les nouvelles fonctions opérationnelles d'assistance directe au développement, était reconnue et c'était le dispositif du Conseil économique et social qui devait y répondre. Le système était conçu de façon assez vague et faisait l'objet d'interprétations fort différentes d'une organisation à l'autre. C'est ainsi, par exemple, que les accords conclus par l'ONU avec l'OIT, la FAO, l'UNESCO, l'OACI et l'OMS respectivement contenaient des dispositions par lesquelles les institutions spécialisées reconnaissaient "qu'il serait souhaitable que d'étroites relations budgétaires et financières s'établissent avec les Nations Unies"[1/]. Les institutions acceptaient de procéder à des échanges de vues avec les Nations Unies au cours de la préparation de leur budget et de leur communiquer annuellement leur projet de budget pour que l'Assemblée générale l'examine et fasse éventuellement des recommandations. Les accords avec l'UPU et

---

1/ Voir les Accords entre l'Organisation des Nations Unies et les institutions spécialisées et l'Agence internationale de l'énergie atomique (Publication des Nations Unies, No de vente : 61.X.1).

l'UIT étaient moins précis et prévoyaient seulement que "le budget annuel [de l'institution] sera communiqué à l'ONU et que l'Assemblée générale aura la faculté de faire à son sujet des recommandations". Les accords avec la Banque et le Fonds monétaire international étaient plus restrictifs : ils disposaient que les deux organisations enverraient à l'ONU un certain nombre d'exemplaires de leur rapport annuel et des relevés financiers trimestriels, étant entendu toutefois que, "les autorités compétentes [de l'institution] jouissent d'une autonomie complète pour déterminer la forme et le contenu du budget"; dans la pratique, la Banque et le Fonds sont considérés comme des organisations totalement autonomes.

22. Pourtant, la possibilité d'une solution de rechange n'avait pas été négligée et le système avait été adopté seulement après que l'on eut examiné et rejeté la formule d'un budget intégré pour l'ensemble des institutions internationales. Tant la Commission préparatoire de l'ONU que le Comité du Conseil économique et social chargé des négociations avec les institutions intergouvernementales préconisaient un renforcement des pouvoirs centraux pour les activités internationales en matière économique et sociale et c'est ainsi qu'apparut pour la première fois la controverse désormais si familière dans les milieux internationaux entre les partisans de la centralisation, qui voulaient soumettre les institutions spécialisées à l'autorité de l'ONU elle-même et les partisans de la décentralisation qui s'étaient faits les défenseurs de l'autonomie presque totale de ces organismes. C'est cette dernière thèse qui l'a emporté. Mais le dilemme fondamental n'a jamais été vraiment résolu et la décision prise à ce moment-là de mettre en place un système d'organisations autonomes aux fonctions décentralisées et aux responsabilités strictement délimitées (conception directement opposée à celle de la Société des Nations) a eu des répercussions profondes sur le plan institutionnel. Ces répercussions sont devenues particulièrement sensibles dès que les organisations se sont engagées dans le domaine des opérations, et elles ont déterminé la nature des organismes spécialisés qui furent créés par la suite, jusqu'au moment de la constitution de la CNUCED et de l'ONUDI, qui marque un retour à une conception plus proche de celle de la Société des Nations.

23. Une évolution s'est dessinée depuis cette époque jusqu'à nos jours : la notion de secteur a perdu de son influence tandis que les pays en voie de développement gagnaient en importance. Cette nouvelle orientation, qui sur le plan institutionnel consiste à rattacher les institutions spécialisées autonomes au mécanisme chargé du développement économique et social aussi bien dans le domaine de la politique à suivre que dans celui de l'exécution, a été un des thèmes constants du débat sur l'accélération du développement. Les relations entre le pouvoir central et le pouvoir périphérique ont fait l'objet d'une série d'ajustements qui tendaient à adapter le système à la situation, autrement dit à l'évolution des besoins et des possibilités des pays en voie de développement eux-mêmes.

24. En juin 1954, par exemple, l'adoption des propositions de la France concernant un "montant maximal par pays"[1/] a conduit progressivement à la notion de ce que l'on a appelé "un programme national", encore que cette notion diffère beaucoup de celle de programme national qui est préconisée au Chapitre 5 de l'Etude sur la capacité. La notion de "parts des institutions" a été retenue mais sous une forme moins rigide, et la participation de chaque institution dans tel ou tel programme s'est poursuivie, à peu de chose près, au même niveau que précédemment.

25. La planification à long terme s'est heurtée à un autre obstacle qui tenait à ce que les crédits étaient votés chaque année, les soldes inutilisés étant restitués à la fin de chaque exercice financier. Il y fut remédié, dans une certaine mesure, par l'introduction de la programmation biennale en 1959[2/] et, un an plus tard, par l'adoption, comme mesure complémentaire, de la "programmation par projet" par le biais de laquelle les gouvernements, lorsqu'ils présentaient une demande officielle d'assistance pour une période de deux ans, étaient encouragés à établir les plans des divers projets jusqu'au moment où devait cesser l'assistance extérieure dans un délai de quatre ans. Un nouvel élément de continuité était ainsi introduit, tandis qu'avec l'élimination progressive des parts respectives des institutions on se rapprochait encore de la conception d'un programme par pays plus cohérent. Le processus a été considérablement facilité par l'évolution parallèle des fonctions du représentant résident, qui au début n'était guère qu'un fonctionnaire d'administration auréolé d'un certain prestige mais qui a fini par être reconnu comme le "primus inter pares" parmi les chefs de mission des institutions et le porte-parole du BAT auprès des gouvernements.

26. Ces processus évolutifs étaient intimement liés au fait qu'au cours des années cinquante on s'est généralement mieux rendu compte que les besoins du monde en voie de développement dépassaient de beaucoup ce qu'avaient imaginé ceux qui au début avaient conçu l'idée et les premiers mécanismes de l'aide au développement. Cette constatation s'est traduite par une augmentation progressive mais régulière, pendant la décennie en question, des contributions volontaires annoncées par les gouvernements au titre du PEAT. En 1958, le Programme OPEX[3/] a été créé sous les auspices de l'ONU pour fournir des experts qui devaient occuper des postes de direction dans les administrations nationales, au lieu d'exercer des fonctions purement consultatives comme c'était le cas dans le cadre du PEAT. Toujours dans le domaine international, le FISE a cessé en 1952 d'être un organisme de secours pour devenir une

---

1/ Résolution 542 (XVIII) du Conseil économique et social.

2/ Cette méthode fut appliquée pour la première fois pour la période biennale 1961-62.

3/ Résolution 1256 (XIII) de l'Assemblée générale.

organisation dotée d'un mandat de longue durée aux termes duquel il devait fournir une assistance à l'enfance, en particulier dans le monde en voie de développement; dès le départ, il a travaillé en liaison étroite avec l'OMS et par la suite il s'est trouvé amené à participer de plus en plus aux travaux d'autres institutions, l'UNESCO et la FAO dans le cadre du PEAT (devenu plus tard l'élément Assistance technique du PNUD), s'ajoutant ainsi aux apports internationaux qui contribuent à l'assistance au développement. De son côté, la BIRD, qui avait accordé en 1949 son premier prêt à un pays en voie de développement, a étendu ses activités de crédit au secteur privé avec la création en 1956 de la Société financière internationale (SFI).

27. Envisagé comme une source d'assistance technique pure et simple, le PEAT se bornait à fournir des experts et des bourses de perfectionnement, plus des quantités symboliques de matériel "de démonstration" qui, dans la pratique, étaient très modestes. Très vite on a fait valoir que ce n'était pas suffisant. La main-d'oeuvre spécialisée, disait-on, n'était pas le seul ni peut-être même le principal besoin des pays en voie de développement qui avaient désespérément besoin également de capitaux fournis à des conditions favorables, ce qu'ils n'obtenaient ni des sources bilatérales ni de la BIRD. Un mouvement de plus en plus fort se dessina en faveur de la création d'une organisation internationale pour l'équipement dont l'assistance viendrait combler cette lacune, et une proposition concrète fut présentée en vue de la création du Fonds spécial des Nations Unies pour le développement économique (SUNFED). Parmi les facteurs qui ont motivé cette initiative on peut citer le fait que l'on comprenait de mieux en mieux les problèmes du développement, l'expansion considérable des travaux d'assistance technique de caractère pratique et, aussi, la préoccupation naissante que causait la charge toujours plus accablante pour les pays en voie de développement du service de la dette. Cette proposition a naturellement recueilli l'appui enthousiaste des pays en voie de développement dont le poids politique dans des organes comme l'Assemblée générale et le Conseil économique et social et dans les institutions spécialisées avait déjà augmenté dans des proportions très considérables. Toutefois, la majorité des pays riches ne cachait pas son aversion invétérée pour cette idée; c'était également l'attitude de la BIRD.

28. Cette question a suscité des discussions acharnées et toujours reprises pendant plusieurs années à partir de 1953, et cela sans concession de part et d'autre. Néanmoins on est finalement arrivé à un compromis : il s'agissait, en l'occurrence, du Fonds spécial pour la création duquel il fallut cependant attendre 1958[1/]. Peut-être ce long débat est-il également à l'origine de la création en 1960 de l'Association internationale de développement (IDA) en tant que filiale de la Banque internationale habilitée à consentir des prêts à des conditions plus favorables que ce n'était le cas auparavant; il était donc fait droit dans une certaine mesure à

1/ Résolution 1240 (XIII) de l'Assemblée générale.

la demande des pays du tiers monde, qui souhaitaient obtenir des prêts de développement moins onéreux, tout en conservant le système de vote pondéré de la BIRD. Ce fut là une autre innovation importante qui a exercé une influence décisive sur l'orientation des activités de développement de l'ONU.

29. Le Fonds spécial ne devait pas fournir des capitaux mais s'occuper surtout d'activités de "préinvestissement" en vue de faciliter aux gouvernements l'accès à des fonds de développement offerts par d'autres sources. A l'instar du PEAT, il a adopté la formule des experts et des bourses de perfectionnement, mais on envisageait des apports de capital sous la forme de livraisons de matériel plus importantes, et les projets devaient en général être entrepris sur une plus grande échelle et durer plus longtemps.

30. Le Fonds était en partie l'aboutissement d'un effort fait par certains gouvernements pour corriger les imperfections administratives du système du BAT. Par conséquent, il devait être différent et si la politique à suivre était fixée par un organe intergouvernemental - le Conseil d'administration - qui par sa nature rappelait le CAT, son organisation à l'échelon du secrétariat tenait compte de certaines des leçons tirées de l'expérience du BAT. C'est ainsi que sa structure était plus centralisée et que le Directeur général avait des pouvoirs de décision plus étendus que ceux du Président-Directeur du BAT. Il devait être conseillé par un Comité consultatif composé du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, du Président de la Banque mondiale et du Président-Directeur du BAT. La résolution constitutive précisait que les projets financés par le Fonds devaient de préférence être préparés et exécutés par les institutions spécialisées, mais on envisageait la possibilité de confier ces fonctions, le cas échéant, à des organismes extérieurs à l'ONU, et les institutions elles-mêmes n'avaient pas voix au chapitre pour l'élaboration de la politique à suivre à l'échelon central[1/]. Sur le terrain, le rôle du représentant résident du BAT, qui devait également devenir Directeur des programmes du Fonds spécial, s'est trouvé considérablement renforcé par cette centralisation plus poussée des structures. Le système de programmation adopté par le Fonds était lui aussi différent; il n'était pas fixé d'objectif par pays et il n'y avait pas non plus de programmation annuelle sous quelque forme que ce fût. Au contraire, les divers projets étaient jugés

---

1/ La résolution de base [résolution 1240 (XIII) de l'Assemblée générale] disposait que le Fonds, le PEAT, l'ONU et les institutions spécialisées "devraient se tenir prêts à fournir aux gouvernements, sur leur demande, aide et conseils pour préparer leurs demandes d'assistance"; que le Directeur général serait chargé de l'évaluation des demandes tout en comptant normalement sur la collaboration des services existants et que l'exécution des projets serait confiée, "dans toute la mesure possible", à l'ONU ou aux institutions spécialisées. Toutefois, le Directeur général était autorisé à faire appel aux services d'autres organisations, d'entreprises privées ou d'experts indépendants pour s'acquitter de ses fonctions d'évaluation, "dans le cas où les services de l'ONU ... seraient totalement ou partiellement indisponibles ou insuffisants"; il était également autorisé à faire appel aux services d'organismes extérieurs pour l'exécution des projets.

sur leurs qualités intrinsèques au fur et à mesure qu'ils étaient présentés par les gouvernements. Les principaux critères retenus pour leur approbation étaient leur valeur technique et économique et leurs relations avec les plans de développement économique et social des pays bénéficiaires. Une fois qu'un projet était approuvé, les sommes que le Fonds spécial était appelé à fournir étaient affectées à ce projet pour toute la durée de son exécution, et ce pour une période maximum de cinq ans. La notion de parts des institutions devait être complètement abandonnée.

31. Dans l'épreuve de force qui se prolongeait entre partisans de la centralisation et de la décentralisation, les premières années de fonctionnement du Fonds ont donc fait pencher fortement la balance en faveur de la gestion par les autorités centrales, ce qui n'avait pas été le cas auparavant. Ce mouvement ne fut cependant pas accompagné d'une planification globale pour l'essentiel et, au cours des années qui ont suivi, le mouvement contraire s'est avéré au moins aussi fort, sinon plus, et cela sans doute parce que, depuis la création du Fonds, la plupart des institutions spécialisées avaient subi une transformation radicale et s'étaient développées rapidement du fait qu'une part considérable des ressources financières du Fonds leur était affectée à des fins opérationnelles. Ce phénomène s'explique également par le fait qu'il est devenu de plus en plus courant de confier l'exécution de tous les projets du Fonds spécial (à l'exception, jusqu'ici, de deux projets confiés aux Banques régionales) aux différentes institutions spécialisées, alors que les dispositions pertinentes autorisaient une liberté de manoeuvre plus grande. C'est peut-être pour cela que nombre d'institutions n'ont jamais cessé de proposer des projets aux gouvernements; à la vérité, cette coutume s'est intensifiée dans certains cas parce que l'enjeu financier est plus important, et il n'est pas rare encore de constater chez le personnel des institutions une tendance marquée à estimer qu'elles ont "droit" à un certain pourcentage des ressources financières totales.

32. Ainsi, comme le montre le graphique 2.2[1/], malgré les changements de politique et de méthode, la part relative des diverses institutions (à l'exclusion de l'OMS) dans le programme est restée à peu près la même que les "parts" qui leur étaient attribuées initialement dans les premières années d'activité du PEAT.

33. Le Fonds spécial et le PEAT, bien qu'expressément considérés par les gouvernements comme deux programmes distincts, avaient toujours travaillé en étroite liaison, partageant les mêmes services administratifs sur le terrain et au siège; il était donc logique qu'une relation plus étroite s'instaurât. Après de longs débats au BAT et au Conseil économique et social sur la nécessité de préserver les caractéristiques propres à chaque programme, une fusion fut enfin décidée[2/], et elle prit effet le 1er janvier 1966. Le nouveau programme fut

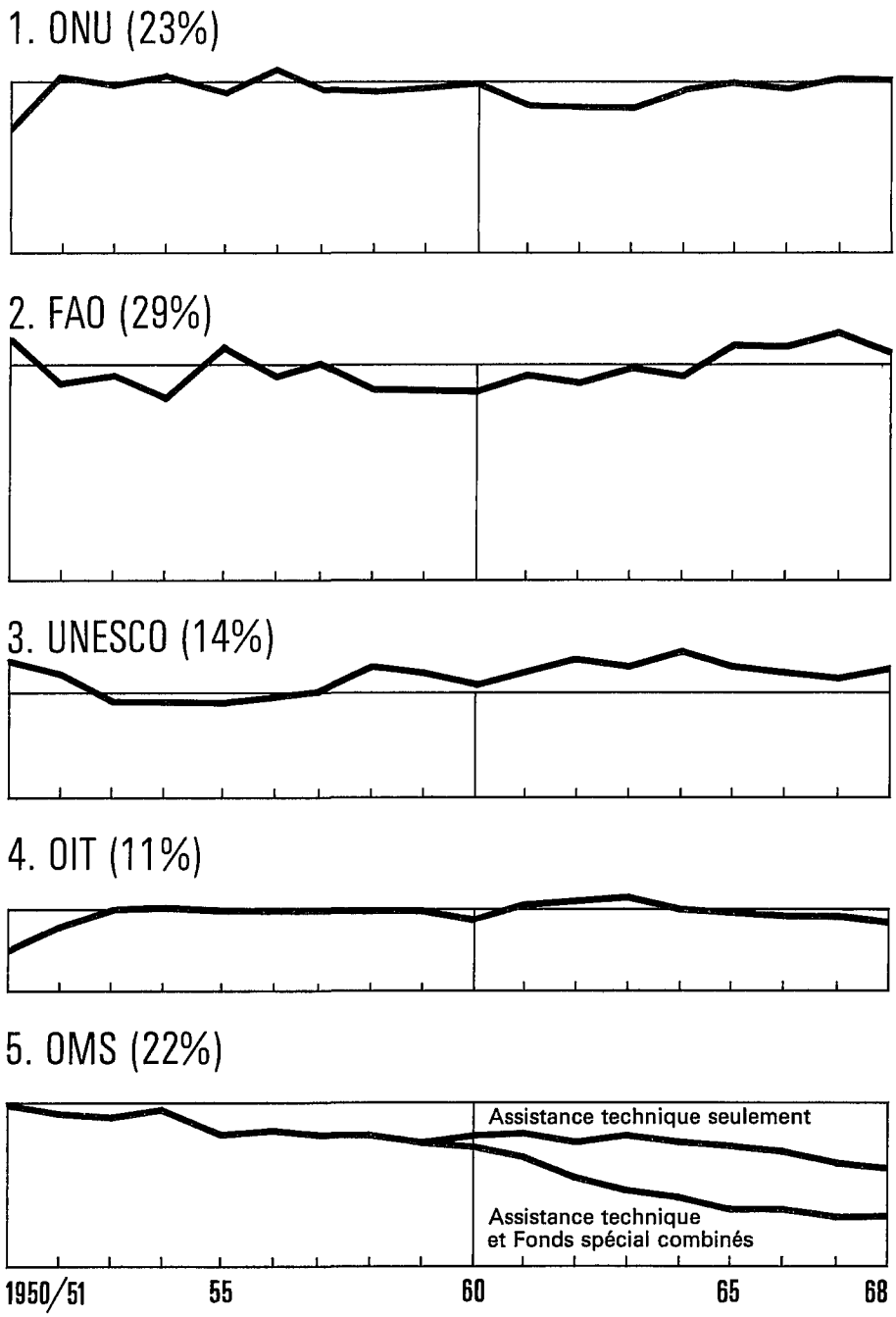
---

1/ Voir également, pour plus de détails, le tableau 8 à l'Appendice 6 de la Cinquième Partie.

2/ Résolution 2029 (XX) de l'Assemblée générale.

Graphique 2.2

RÉPARTITION, EN POURCENTAGE, DES FONDS DU PEAT, DU FONDS SPÉCIAL ET DU PNUD DÉPENSÉS PAR CINQ GRANDES ORGANISATIONS ENTRE 1950 ET 1968



——— «Part» de l'institution conformément à la résolution 222 (IX) du Conseil économique et social.

——— Proportion effective des fonds du PEAT, du Fonds spécial ou du PNUD dépensés par l'institution.

SOURCE: Cinquième Partie, Appendice 6, Tableau 8.

intitulé "Programme des Nations Unies pour le développement". Cette fusion n'était pas totale, étant donné que le Programme comportait encore deux secteurs séparés, dénommés respectivement élément Fonds spécial et élément Assistance technique, auxquels presque tous les gouvernements ont continué, pendant quelque temps, à verser des contributions distinctes annoncées toutefois lors d'une seule et même conférence.

34. A l'échelon des organes directeurs intergouvernementaux, le programme consolidé relevait d'un Conseil d'administration élargi. En revanche, à l'échelon du secrétariat, la nouvelle structure représentait un compromis à mi-chemin entre la structure monolithique du Fonds spécial et la conception plus collective du BAT. Le BAT et le Comité consultatif furent remplacés par un Bureau consultatif interorganisations unique, composé du Secrétaire général et des chefs des organisations participantes et chargées de l'exécution. Ce Bureau assiste le Directeur, à titre consultatif, et examine le programme recommandé par lui, qui est soumis pour approbation aux deux sessions annuelles du Conseil d'administration. Les deux premières années, le Programme était soumis à l'autorité d'un Directeur et d'un Codirecteur qui étaient respectivement l'ancien Directeur général du Fonds et l'ancien Président-Directeur du BAT. Certaines modifications furent introduites dans l'élément Assistance technique en vue de permettre une planification à long terme : l'établissement de budgets par projets et un système de programmation continue. On s'est également efforcé de mettre au point une procédure de programmation conjointe entre le PNUD et les organisations chargées de l'exécution de façon à pouvoir exercer un certain contrôle de coordination sur les activités de promotion des projets de certaines institutions, mais cette coordination s'exerçait plus au niveau du siège que sur le terrain et il s'agissait nécessairement d'une opération bilatérale plutôt que d'une opération à laquelle toutes les institutions auraient participé simultanément.

35. Les contributions financières volontaires aux programmes combinés continuèrent de croître. On peut se faire une idée de l'ordre de grandeur de cette augmentation en comparant les contributions initiales au PEAT et au Fonds spécial - 20 millions de dollars pour les dix-huit premiers mois du PEAT et 26 millions de dollars pour la première année du Fonds spécial - et les contributions combinées aux deux éléments du PNUD, qui se sont montées à quelque 196 millions de dollars en 1969, à un moment où d'autres efforts internationaux recevaient également un appui fort considérable. Le graphique 2.1 illustre cet accroissement des ressources financières sur plusieurs années[1/].

1/ Pour plus de détails, voir le tableau 5 qui figure à l'Appendice 6 de la Cinquième Partie.

36. La croissance des ressources du PNUD et la décision de celui-ci de travailler exclusivement par l'intermédiaire des institutions ont eu un résultat quelque peu paradoxal : alors que l'idée d'un budget intégré pour les activités économiques et sociales fut discutée et rejetée lors de la création du Conseil économique et social et de l'Assemblée générale, les ressources du PNUD constituent en fait, à l'heure actuelle, un budget intégré pour les activités opérationnelles de la plupart des institutions. Toutefois, il n'y a pas de consolidation correspondante des frais "généraux".

37. Le graphique 2.3 illustre les répercussions que cet afflux de ressources financières a eu sur les institutions[1/]. Ces responsabilités nouvelles, qui diffèrent des activités prévues à l'origine dans les statuts non seulement par leur ampleur mais aussi par leur caractère, ont provoqué des crises de croissance sévères pour les organisations les plus importantes et ont entraîné de profondes modifications de structure tendant à faire une part plus grande aux questions de développement et à accroître l'efficacité des activités; tel a été le cas, par exemple, à la FAO et au BIT.

38. Il y a donc eu une série de solutions improvisées, mais aucune n'a donné satisfaction. C'est que d'autres facteurs entrent en ligne de compte, en plus du gonflement considérable des responsabilités opérationnelles des organisations. Par exemple, le nombre de territoires à servir a augmenté rapidement; les demandes d'assistance sont devenues beaucoup plus complexes, en même temps qu'augmentaient la durée, l'ampleur et les objectifs des projets; il est arrivé de plus en plus fréquemment que les nouveaux pays demandeurs ne possèdent pas les ressources de contrepartie nécessaires et, pour des raisons diverses, il est devenu de plus en plus difficile de recruter des experts. Malgré tous les efforts des institutions, ces éléments se sont combinés pour entraîner des retards de plus en plus importants et pour nuire à l'efficacité et à la qualité de l'assistance fournie, phénomène qui s'est aggravé dans certains cas par suite de conflits de compétence entre institutions.

39. En raison de l'importance croissante attachée à des "programmes nationaux" intégrés, il a fallu également transformer l'organisation à l'échelon national et définir plus clairement les rapports qui doivent exister, à ce niveau, entre le représentant résident et les représentants des institutions. Tel était l'objectif des dix principes approuvés par le CAC en 1961 et revisés en 1967[2/] mais, du fait de l'autonomie statutaire des institutions, même ces

---

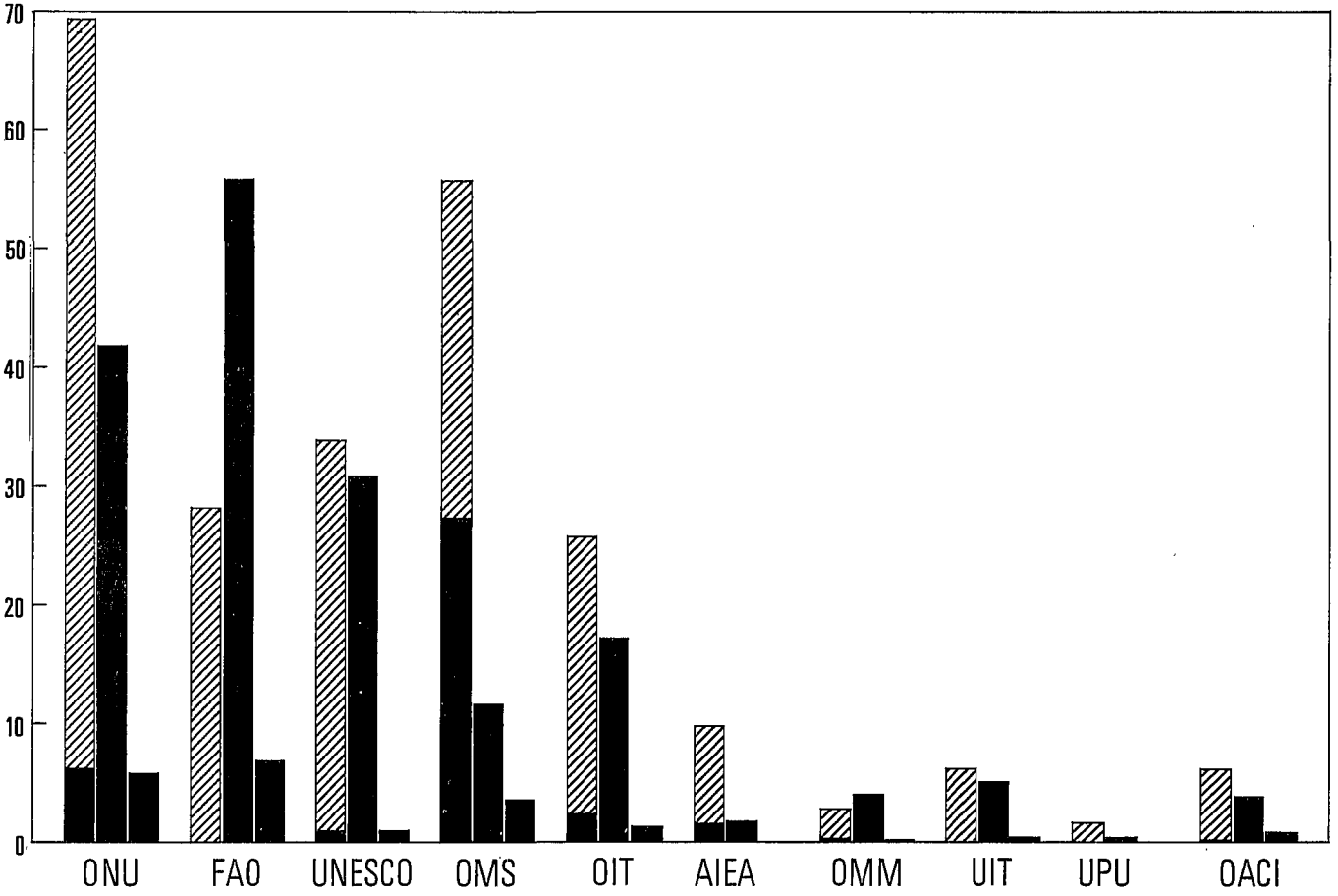
1/ Pour plus de détails, voir également les tableaux 7, 9, 10 et 11, à l'Appendice 6 de la Cinquième Partie, où l'on trouvera des indications sur l'importance de ces ressources supplémentaires, exprimée par le nombre d'experts et de projets du Fonds spécial.

2/ Développement et coordination des activités des organismes des Nations Unies - Coordination à l'échelon local, rapport du Secrétaire général (E/4336) et résolution 1262 (XLIII) du Conseil économique et social.

Graphique 2.3

PROGRAMMES ORDINAIRES ET OPÉRATIONS D'ASSISTANCE TECHNIQUE DE L'ONU ET DES INSTITUTIONS SPÉCIALISÉES, SELON LA PROVENANCE DES FONDS, EN 1968

Millions de dollars



LÉGENDE: La première colonne représente le montant du budget ordinaire (mis en recouvrement).
La deuxième colonne représente le montant des fonds du PNUD qui ont été dépensés par le canal de l'institution considérée.
La troisième colonne représente le montant des autres ressources (par exemple: Fonds en dépôt, Campagne de lutte contre la faim, Services industriels spéciaux).

Dépenses au titre des opérations d'assistance technique.

Dépenses au titre d'autres activités.

SOURCE: Cinquième Partie, Appendice 6, Tableaux 4 et 11.

41. En même temps, à l'échelon central, de nouvelles organisations rattachées aux Nations Unies se sont créées et le système est devenu encore plus complexe pendant les années 1960. A mesure que de plus en plus de pays en voie de développement devenaient Membres de l'Organisation des Nations Unies et membres des institutions spécialisées, les problèmes et les besoins pressants de leurs populations furent présentés avec de plus en plus d'insistance et les organisations internationales, sous cette pression, commencèrent d'envoyer des troupes fraîches dans la bataille et de mettre au point de nouveaux dispositifs et de nouveaux plans pour résoudre différents aspects du problème.

42. C'est ainsi que le Programme alimentaire mondial (PAM), créé en 1961, a commencé ses opérations en 1962 dans le but de mobiliser les excédents mondiaux de produits alimentaires aux fins du développement. Les ressources du PAM, alimentées par des contributions volontaires - et pour la plupart en nature - sont passées de 93 millions de dollars pour les trois premières années de son existence à 169 millions de dollars pour 1969-1970[1/]. Bien que doté d'un organe intergouvernemental et d'une administration centrale propres sous l'autorité commune de l'ONU et de la FAO, le PAM n'a pas mis en place ses propres services extérieurs mais a reconnu le représentant résident comme son représentant sur le terrain et, le cas échéant, a détaché des administrateurs de programmes auprès de lui.

43. En 1964 fut créée la CNUCED chargée des questions relatives au commerce, et, trois ans plus tard, les compétences pour les questions industrielles furent transférées du Département des affaires économiques et sociales de l'ONU à une organisation nouvelle, l'ONUDI. Ces deux organisations, toutefois, ne sont pas des institutions autonomes mais des organes de l'Assemblée générale. La CNUCED n'a pas de bureaux extérieurs tandis que l'ONUDI, comme on l'a indiqué, a conclu un arrangement spécial lui permettant d'être représentée sur le terrain par le truchement des bureaux du PNUD, en cas de besoin, ainsi que par l'intermédiaire des commissions régionales. Dans chacun de ces trois cas, donc, les doubles emplois sur le terrain ont été évités. Cependant, il n'en a pas été de même au centre du système des Nations Unies, où la création de nouveaux organes directeurs a inévitablement multiplié le nombre d'instances où est examinée, en tout ou en partie, la politique du développement, parmi lesquelles on peut citer l'Assemblée générale, le Conseil économique et social, le Conseil d'administration du PNUD, les organes délibérants des institutions spécialisées, le Conseil du commerce et du développement de la CNUCED, le Conseil du développement industriel de l'ONUDI, le Conseil des gouverneurs de la BIRD, le Comité intergouvernemental du PAM et le Conseil d'administration du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (FISE).

1/ A sa dernière session, le Conseil économique et social a recommandé à l'Assemblée générale de fixer un objectif de contributions de 300 millions de dollars pour les années 1971 et 1972 [Résolution 1443 (XLVII)].

44. On a trouvé d'autres moyens d'accroître l'assistance fournie aux pays en voie de développement sur une base multilatérale : la Campagne mondiale contre la faim, par exemple, lancée sous l'égide de la FAO. Les pays en voie de développement ayant des possibilités financières plus grandes ont été encouragés à recourir plus souvent au système des fonds en dépôt, qui leur permet de verser des fonds prélevés sur leurs budgets nationaux en vue de recruter du personnel d'assistance technique par le truchement des Nations Unies. Certains pays développés ont patronné la création de fonds d'affectation spéciale auxquels ils versent des contributions séparées pour certaines fins bien définies, par exemple pour les Services industriels spéciaux, administrés conjointement par le PNUD et l'ONUDI, et pour les activités démographiques administrées par le Directeur du PNUD[1/].

45. Finalement, en 1966, les pays en voie de développement, ressentant avec encore plus d'acuité les insuffisances des systèmes d'aide au développement mis en oeuvre sur une base bilatérale ou par les organismes des Nations Unies, usèrent de leur importance numérique à l'Assemblée générale pour faire accepter la création du Fonds d'équipement des Nations Unies, espérant que leurs besoins urgents inciteraient les donateurs les plus généreux à le doter de ressources suffisantes. Ce Fonds avait pour but de fournir des capitaux à faible taux d'intérêt, et il devait être financé par des contributions volontaires. Mais la conférence d'annonce des contributions fut boycottée par la plupart des pays développés, et les ressources du Fonds restent limitées à des monnaies non convertibles.

46. Trois ans plus tard, les contributions que les Etats s'étaient engagés à verser au Fonds ne représentaient encore que 2,6 millions de dollars, dont 128.000 dollars seulement avaient effectivement été versés au 3 juin 1969. Aucune organisation distincte n'a été créée, l'administration du Fonds étant confiée, pour l'instant, au Directeur du PNUD.

47. Du point de vue des structures, par conséquent, la tendance a été à une complexité croissante, atténuée toutefois par l'importance plus grande que l'on accorde à "l'optique nationale" et à la nécessité d'une action concertée de la part des nombreuses organisations du système. Cependant, ce mouvement d'action concertée a suivi un cours assez irrégulier car il a fallu concilier tant bien que mal, d'une part, les impératifs de décentralisation dictés par la conception initiale d'organisations techniques isolées et, d'autre part, la nécessité d'une direction de plus en plus centralisée qui permettrait de faire face aux exigences croissantes des activités opérationnelles et de fonder l'action sur une conception suffisamment générale de la nature du processus de développement.

1/ Les tableaux 12 et 13, à l'Appendice 6 de la Cinquième Partie, donnent l'ordre de grandeur des contributions.

48. Il est évidemment de la nature même d'un mécanisme dynamique mais insuffisamment contrôlé, comme l'est devenu le système des Nations Unies pour le développement, que ses éléments pénètrent dans tous les divers domaines d'activité et qu'ils cherchent à trouver de nouveaux moyens d'atteindre leur objectif d'assistance aux pays en voie de développement. Ce processus entraîne inévitablement des heurts et des conflits. Si le rejet du Fonds spécial des Nations Unies pour le développement économique (SUNFED) et la faiblesse du Fonds d'équipement des Nations Unies ont interdit aux services de l'ONU d'englober dans leur action la fourniture de capitaux, l'élargissement des activités de la BIRD, tant en ce qui concerne le préinvestissement que certaines formes d'assistance technique, a été considérable. Bien que des accords aient permis d'éviter les heurts et les doubles emplois, la menace persiste, et les lignes de démarcation se sont progressivement estompées. Les banques régionales de développement manifestent la même tendance, et les accords entre la BIRD, la FAO et l'UNESCO sont un autre exemple de cette orientation vers le préinvestissement. Toutes ces activités, grâce auxquelles la proportion de projets bien préparés augmentera, doivent être accueillies favorablement dans l'intérêt immédiat des pays en voie de développement. Sans en contester la valeur, il est peut-être opportun cependant de souligner que c'est là un élargissement du champ d'activité de la BIRD et d'insister sur le fait que le PNUD, bien qu'il ait été créé pour répondre à ces besoins particuliers et qu'il puisse le faire dans un domaine plus vaste, s'est en définitive révélé incapable de répondre à toutes les demandes. D'aucuns feront valoir que cela prouve simplement que les ressources du PNUD sont insuffisantes pour répondre aux besoins dans ces domaines d'activités, mais il n'en demeure pas moins qu'une répartition plus rationnelle des ressources pourrait être réalisée si les activités d'assistance technique multilatérale et de préinvestissement étaient réalisées par l'intermédiaire de l'organe créé à cette fin.

49. En bref, les efforts qui ont été déployés pour remédier aux insuffisances d'une structure excessivement complexe n'ont servi qu'à créer des complexités encore plus grandes. A l'heure actuelle, l'on court le grave danger de voir les diverses organisations empiéter l'une sur l'autre dans un domaine où il devrait y avoir place pour toutes les contributions disponibles si celles-ci étaient organisées de façon satisfaisante.

50. D'autre part, les idées différentes que l'on se faisait de l'insuffisance des ressources à tel ou tel moment et la prise de conscience de la complexité du processus de développement ont amené une évolution parallèle du contenu du programme. Les programmes reflétaient, sur le plan opérationnel, les progrès fort considérables de la théorie du développement économique, progrès qui étaient alors bien plus rapides que l'on ne le croyait généralement. Ainsi, dans les premières années du Programme élargi, on mettait l'accent sur le transfert des connaissances et des techniques, dont la pénurie était censée constituer le plus grave goulot d'étranglement dans les pays en voie de développement. L'attention s'est ensuite portée sur la

nécessité de faciliter l'accès aux investissements en capital à des conditions plus favorables, qui s'est traduite par la création du Fonds spécial et de l'Association internationale de développement (IDA). C'est pour cette raison que pendant un certain temps on a accordé une importance plus grande à ce qu'il est convenu d'appeler les priorités "économiques" et, par conséquent, un intérêt moindre aux programmes "sociaux". Plus tard, toutefois, les difficultés accrues que l'on a éprouvées à obtenir le personnel de contrepartie nécessaire pour les projets du Fonds spécial ont mis en relief, encore une fois, l'importance des problèmes de ressources humaines et ont conduit à mieux apprécier les nécessités de formation et de transfert des connaissances et des techniques ainsi que la contribution importante que les activités "sociales", par exemple dans les domaines de l'éducation et de la santé, doivent apporter au processus de développement dans son ensemble. Aujourd'hui, non seulement on admet davantage la complexité du développement mais encore on ne conteste plus qu'il s'agit d'un phénomène à multiples facettes influencé par de nombreuses forces interdépendantes - politiques institutionnelles, économiques, sociales et culturelles - dont les rapports et l'importance relative varient d'un pays à un autre. Le développement ne doit donc pas être envisagé d'une façon fragmentaire, mais bien comme un tout.

IV. COMMENT L'ATTITUDE ENVERS L'ASSISTANCE S'EST MODIFIEE AU COURS DES ANNEES 1960

51. Cette belle exaltation des premiers temps qui avait permis de lancer tant de programmes d'assistance financière et technique bilatéraux et multilatéraux au début des années 1950 et pendant les années 1960, semble faiblir depuis deux ans. On en vient à se demander parfois si le monde n'est pas las de faire le bien.

52. Et cependant il y a eu quelques progrès. Le taux de croissance global du PNB des pays en voie de développement n'a pas été, en moyenne, tellement inférieur à l'objectif de 5 % par an fixé pour la première Décennie du développement[1/]. Il ne fait aucun doute que cette période

---

1/ "Lorsque l'Assemblée générale a fixé à 5 % le taux de croissance du revenu et de la production que les pays en voie de développement dans leur ensemble devraient atteindre à la fin de la présente décennie du développement, il se peut qu'elle ait paru optimiste, au regard de l'expérience du passé. Et pourtant, alors que la présente décennie n'est pas encore terminée, il semble probable que les résultats effectivement enregistrés par les régions en voie de développement ne seront guère éloignés de cet objectif initial. Si tant les pays en voie de développement que les pays développés appliquaient des politiques efficaces en matière de croissance économique, il n'y aurait objectivement aucune raison pour que ces résultats ne puissent pas être améliorés au cours des années à venir". (Nations Unies, Etude sur l'économie mondiale, 1968, Première Partie, document E/4687, p. 1).

a vu l'épanouissement d'une "mentalité du développement", en même temps que la solution des problèmes était envisagée dans une optique plus rationnelle, comme en témoigne la création, dans la plupart des pays en voie de développement, de mécanismes de planification qui - sans évidemment pouvoir fonctionner partout avec le maximum d'efficacité - ont tout au moins incité à aborder les questions de développement d'une façon logique et coordonnée. Certains pays - et pas seulement les pays producteurs de pétrole - ont fait des progrès considérables. Entre 1960 et 1967, vingt pays en voie de développement ont atteint un taux de croissance moyen de 5 % ou plus par an, et en 1967-1968 seize d'entre eux se trouvaient encore dans cette catégorie. Ce groupe de pays comprend notamment Taïwan (10 %), la Corée (7, 9 %), la Thaïlande (7, 6 %), la Malaisie (5, 8 %), l'Iran (7, 7 %) et le Pakistan (5, 5 %) en Asie; la Libye (21 %) et la Côte d'Ivoire (8 %) en Afrique; l'Irak (5, 7 %) au Moyen-Orient; le Mexique (6, 6 %), le Honduras (5, 4 %) et la Bolivie (5, 4 %) en Amérique latine; et enfin Trinité et Tobago (6, 5 %) aux Antilles. Dix autres pays ont atteint un taux de croissance de 5 % ou plus entre 1967 et 1968. Il s'agit notamment du Maroc (10 %), de la Tunisie (7 %) et de la Tanzanie (5 %) en Afrique; des Philippines (6 %) et de Ceylan (6 %) en Asie; du Brésil (6 %), du Venezuela (5 %) et de la Colombie (5 %) en Amérique latine[1/].

53. Ces réussites, toutefois, se sont doublées de plus nombreuses déceptions. Les taux de croissance moyens masquent des différences considérables entre les taux de croissance des divers pays et régions, tandis que l'explosion démographique a réduit le taux de croissance par habitant des pays les moins développés. Simultanément, le fossé qui sépare les pays riches des pays pauvres a continué de se creuser. Entre 1960 et 1965, le produit intérieur brut par habitant des pays développés a augmenté de 59 dollars par an, atteignant 1. 725 dollars, alors que celui des pays en voie de développement, qui s'est accru de 3 dollars par an, n'a atteint que 157 dollars. Ces chiffres recouvrent encore une fois des différences marquées entre les régions : Asie du Sud et du Sud-Est, 1 dollar par an; Amérique latine, 6 dollars par an; Afrique, 3 dollars par an et Asie occidentale, 16 dollars par an[2/]. C'est ainsi que le regretté Tom Mboya, Ministre de la planification et du développement économique du Kénya, s'adressant à la Commission économique pour l'Afrique à Lagos en 1967, a amèrement qualifié les années 1960 de "décennie du dollar par an".

54. . De nombreux pays en voie de développement n'ont pu atteindre les objectifs qu'ils s'étaient fixés, et la déception a été d'autant plus profonde que tant les pays donateurs que

---

1/ Nations Unies, Etude sur l'économie mondiale, 1968, Deuxième Partie (document E/4688, tableau 2).

2/ Nations Unies, Etude sur l'économie mondiale, 1967 (document E/4488/Add. 1). Pour plus de détails sur les chiffres mentionnés dans ce paragraphe et dans le paragraphe précédent, voir le tableau 14 à l'Appendice 6 de la Cinquième Partie.

les pays bénéficiaires avaient nourri des espoirs extravagants quant aux résultats que l'on pouvait escompter à court terme. En fait, l'on a constamment sous-estimé la complexité des problèmes du développement et mal compris combien il est difficile d'amener des sociétés traditionnelles à adopter des modes d'action nouveaux. Ainsi les efforts opiniâtres que nombre de pays déploient pour accélérer leur développement sont-ils frustrés par des facteurs qui sont en eux-mêmes endémiques dans une situation de sous-développement : l'instabilité politique, un marché mondial dont les structures sont peu favorables aux produits primaires, la difficulté d'accroître la production d'une agriculture primitive, le chômage et le sous-emploi des travailleurs non spécialisés, l'absence de cadres et de main-d'oeuvre qualifiée, l'insuffisance des ressources et la mauvaise utilisation de celles qui existent et enfin les difficultés que l'on éprouve à opérer les indispensables transformations sociales et institutionnelles, tout aussi vitales pour le développement que l'injection de ressources de l'extérieur.

55. Enfin, plus d'un pays a dû faire l'amère constatation que les chiffres relatifs au PIB, tout en constituant une utile référence, ne sont pas nécessairement aussi significatifs qu'ils paraissent car la croissance en tant que telle n'est pas nécessairement synonyme de développement au sens véritable d'une vie meilleure pour tous.

56. Ces désillusions, provoquées par les complexités du développement lui-même, ont été aggravées par des facteurs qui ont sapé la confiance placée dans l'efficacité de l'assistance extérieure, de quelque source qu'elle provienne. Les bénéficiaires, d'une part, ont manifesté un mécontentement croissant devant les politiques d'un grand nombre d'institutions et de pays donateurs, et se plaignent de ce que l'assistance qui leur est fournie ne correspond plus à des besoins qui ont changé en même temps que la situation et de ce que les activités consécutives, en particulier les investissements, sont trop souvent insuffisantes ou totalement inexistantes. Pour ce qui est des donateurs, des difficultés politiques et financières ont relégué l'assistance au développement à l'arrière-plan; plus d'un a dû faire face à des problèmes de balance des paiements et à des difficultés nées de l'instabilité de la situation monétaire internationale, et bien peu d'entre eux se sont rangés à l'avis de M. Eugene Black, ancien président de la Banque mondiale, pour qui il importe surtout de maintenir l'équilibre de la "balance de l'espoir . . ."[1/]. Lorsqu'arrive le moment de répartir les crédits budgétaires, c'est généralement l'aide plutôt que des priorités nationales comme la recherche spatiale ou la défense qui fait l'objet de compressions, issue que rendent presque inévitable les préférences des contribuables et le fait qu'en définitive, ce ne sont pas les étrangers qui votent. Ces tendances ont été renforcées par la déception que de nombreux pays développés éprouvent devant les

1/ E. R. Black, The Diplomacy of Economic Development.

résultats que l'assistance a permis d'obtenir jusqu'à présent. Ces pays se préoccupent surtout de constater que, si la croissance économique est un fait acquis, le sort des masses est néanmoins demeuré à peu près le même; en outre, le prestige de l'aide étrangère ne peut que diminuer lorsque la presse annonce des conflits politiques dans les pays en voie de développement ou entre ces pays, ou encore quand on entend dire que des ressources ont été mal employées. Les esprits sérieux en viennent donc à se demander si l'aide extérieure peut contribuer au développement du tiers monde et, si oui, dans quelle mesure elle peut le faire, et comment cette contribution peut être la plus efficace.

57. De telles critiques ont été formulées aussi bien à l'encontre de l'assistance bilatérale que de celle qui est fournie par l'intermédiaire de l'ONU et des institutions spécialisées. Elles ont probablement été les plus nombreuses dans le dernier cas, car le caractère multilatéral de l'opération est source de difficultés administratives - comme le montre le présent chapitre - et de retards dans la fourniture de l'assistance. Les critiques expressément formulées à l'égard de l'ONU - dont certaines sont injustifiées, car leurs auteurs ne se sont pas suffisamment rendu compte qu'il n'existait aucun précédent pour une opération multilatérale de cette envergure ni aucune indication permettant de prévoir l'ampleur et la complexité qu'elle devait revêtir en fin de compte - sont examinées au chapitre suivant.

V. QUELLES LECONS POUVONS-NOUS TIRER DE VINGT-CINQ ANS D'ASSISTANCE AU DEVELOPPEMENT, EN PARTICULIER POUR CE QUI CONCERNE LES NATIONS UNIES ?

58. D'une façon générale, l'assistance au développement a cessé d'être une activité marginale et revêt maintenant une importance capitale pour les pays développés et les pays en voie de développement. Mais cette évolution s'est accompagnée d'un sentiment d'incertitude de plus en plus profonde quant au rôle et à l'efficacité de l'aide extérieure. Le fait que le développement est un processus long et compliqué est aujourd'hui bien mieux compris qu'hier. Il ne peut y avoir de "développement instantané", ni de recette infaillible, ni de solution unique au problème du développement. En même temps, et malgré toutes les désillusions, il est généralement admis que la coopération pour le développement, loin d'être dépassée, est plus nécessaire que jamais. Le problème consiste donc à trouver les meilleurs moyens d'appliquer efficacement cette coopération.

59. Ces considérations plus vastes et plus complexes sont essentiellement du ressort de la Commission Pearson, qui doit les examiner de manière approfondie; elles ne seront pas étudiées en détail dans la présente Etude. Il y a toutefois lieu de noter qu'elles s'appliquent tout autant, et peut-être même avec plus d'acuité, au système des Nations Unies pour le

développement et à ses nombreuses ramifications du fait de la structure baroque de celles-ci. Comme on l'a montré, les nombreux éléments du système international ont été construits sur une base empirique, et quelques-uns des plus importants datent d'une époque où le concept d'aide multilatérale au développement n'existait pas. Le type de mécanisme mis au point par la suite pour administrer cette assistance par l'intermédiaire des organismes des Nations Unies était donc prédéterminé par le fait que certaines organisations existaient déjà et par les décisions qui avaient été prises quant à leurs relations réciproques.

60. D'un autre côté, il ne serait pas exact de dire que le système des Nations Unies pour le développement est demeuré immobile face à des exigences changeantes et croissantes. Comme on l'a vu, il y a eu des modifications considérables - certainement bien plus importantes que celles qui ont été apportées dans le domaine politique de l'ONU - mais ces modifications, en partie à cause de l'héritage initial et en partie parce que les gouvernements répugnaient à prendre toute initiative visant à transformer les principes fondamentaux du système lui-même, ont toujours eu du retard par rapport à l'accroissement des responsabilités imposées au système. L'aperçu que l'on vient de donner a montré comment, maintes et maintes fois, décentralisation et centralisation se sont constamment opposées; tous les efforts qui ont été déployés pour en faire une trame solide et durable ornée d'un motif harmonieux n'ont conduit, au mieux, qu'à un ouvrage fait de pièces et de morceaux. On pourrait prétendre que, compte tenu du rôle initial et fondamental des institutions spécialisées, qui était de promouvoir la coopération et d'encourager l'échange d'idées dans leurs domaines de compétence respectifs, un tel état d'effervescence constante n'était nullement mauvais et que la diversité, par sa nature même, assurait la souplesse, stimulait l'imagination et évitait la fossilisation.

61. Cela se peut bien, mais il est tout aussi incontestable qu'un tel système n'était pas de nature à favoriser la bonne gestion d'un programme opérationnel qui était l'un des plus complexes que l'on eût jamais conçus et qui supposait, d'une part, une action rapide et efficace à l'échelle mondiale pour résoudre des problèmes épineux variant considérablement selon les pays et, d'autre part, la mobilisation d'un personnel aux spécialités fort diverses, aux antécédents très différents et provenant d'un grand nombre de pays. Dans la meilleure des hypothèses, une telle entreprise ne pouvait être qu'ardue et difficile. Il aurait fallu les techniques de gestion les plus perfectionnées, des politiques uniformes fondées sur une direction ferme émanant du centre et une décentralisation optimale à l'échelon national pour que l'assistance fournie soit adaptée au mieux à des situations et à des besoins divers. Au contraire, le système ayant subi des déformations, les décisions qui auraient dû être prises au centre se trouvèrent reportées à la périphérie, et la décentralisation à l'échelon national s'avéra impossible en l'absence d'une source d'autorité reconnue, puisque le représentant résident n'avait que peu d'autorité en dehors de celle qu'il pouvait se forger par son propre

prestige personnel. On peut compatir avec les institutions qui se sont trouvées dans une situation impossible, prises qu'elles étaient entre leurs responsabilités premières de caractère général et les exigences de plus en plus péremptoires de fonctions opérationnelles qui les avaient envahies presque imperceptiblement. On peut éprouver de l'admiration et de la sympathie pour les directeurs des différents programmes - le PEAT, puis le Fonds spécial, puis le PNUD - qui se sont efforcés de surmonter les innombrables obstacles d'administration et de procédure que le système des Nations Unies pour le développement dressait sur leur chemin. Mais tout cela ne doit pas masquer la triste réalité : en dernière analyse, les principaux perdants ont été les pays en voie de développement, car le maintien du dispositif encombrant créé au fil des ans ne pouvait se faire qu'aux dépens de l'efficacité opérationnelle des programmes de coopération entrepris à leur intention.

Chapitre 3

LES CONTRAINTES QUI PESENT SUR LA CAPACITE ACTUELLE ET FUTURE

Sommaire

		Paragraphes
I.	DEFINITION ET MESURE DE LA CAPACITE	1
II.	LA CAPACITE ACTUELLE	13
A.	L'aptitude du système des Nations Unies pour le développement à réaliser le programme qui lui est confié	14
1)	L'aspect quantitatif	16
a)	Retards qui surviennent dans la formulation, l'examen préalable et l'approbation des projets de l'élément Fonds spécial et, éventuellement, dans leur passage au stade de l'exécution	21
b)	Importance et principales causes des retards survenant au cours de la phase d'exécution des projets	36
c)	Retards portant sur la présentation des rapports finals	56
d)	Volume des investissements suscités par les projets de préinvestissement	61
e)	Conclusions quant à la capacité "quantitative" actuelle des organismes des Nations Unies	67
2)	Aspect qualitatif	69
a)	La nature et le contenu du programme	70
b)	Le programme lui-même	93
3)	Récapitulation des principales entraves à la capacité actuelle du système international	145
a)	A l'échelon des services centraux	146
b)	A l'échelon régional	150
c)	A l'échelon national	151
B.	La capacité des gouvernements	155
1)	L'aptitude des pays en voie de développement à utiliser l'assistance qui leur est fournie	155
2)	La capacité des gouvernements des Etats membres en général à faire progresser le développement par les voies multilatérales	167
III.	LA CAPACITE FUTURE	172

Blank page

Page blanche

Chapitre 3

LES CONTRAINTES QUI PESENT SUR LA CAPACITE ACTUELLE ET FUTURE

"There is a certain degree of capacity in the greatest vessel, and when 'tis full, if you pour in still, it must run out."

- Shakespeare, Antoine et Cléopâtre

I. DEFINITION ET MESURE DE LA CAPACITE

1. La notion de capacité, si clairement mise en évidence dans le titre de la présente Etude est manifestement au centre de celle-ci. Le terme pose certaines difficultés car on ne peut aisément en donner une définition précise. Aussi faut-il en élucider le sens avant d'aborder le fond même de l'Etude.

2. Toute analyse de la capacité d'une organisation doit nécessairement se rattacher aux objectifs déclarés de celle-ci. Lorsqu'on cherche à mesurer la capacité actuelle du Programme des Nations Unies pour le développement (c'est-à-dire sans tenir compte des modifications que l'on pourrait juger souhaitables d'apporter à la nature et au contenu du programme, en raison peut-être des conclusions de l'Etude sur la capacité), il convient de se reporter aux objectifs énoncés dans les diverses résolutions par lesquelles ont été établis le Programme et les organismes qui l'ont précédé.

3. Parmi les principaux textes qui jalonnent cette histoire, on peut citer :

a) La résolution 222 (IX) du Conseil économique et social (par laquelle fut institué le Programme élargi d'assistance technique en 1949) qui mentionne :

"L'importance de la contribution que peut apporter au développement économique une extension des échanges internationaux de connaissances techniques, grâce à une coopération entre les différents pays sur le plan international",

et où il est ensuite déclaré :

"Un programme international de cette nature doit, pour être bien conçu, réunir et utiliser l'expérience de nombreuses nations, de structure sociale et de traditions culturelles différentes et ayant atteint différents degrés de développement, de manière à faciliter le progrès dans les pays moins évolués et à aider ces pays à résoudre leurs problèmes économiques et techniques."

L'annexe à ladite résolution énonce un certain nombre de principes généraux dont le premier dispose que les organisations participantes, lorsqu'elles assurent une assistance technique, doivent :

"Avoir pour objectif principal d'aider ces pays à renforcer leurs économies nationales, grâce au développement de leurs industries et de leur agriculture, afin de

favoriser leur indépendance économique et politique dans l'esprit de la Charte des Nations Unies, et à permettre à leur population entière d'atteindre un niveau plus élevé de bien-être économique et social."

L'Assemblée générale a réaffirmé ces principes dans sa résolution 304 (IV) portant création du PEAT.

b) La résolution 1240 (XIII) de l'Assemblée générale (par laquelle le Fonds spécial a été créé en 1958) précise que cette décision est prise :

"Conformément à la volonté des Nations Unies qui, aux termes de la Charte, sont résolues à favoriser le progrès social et instaurer de meilleures conditions de vie dans une liberté plus grande et, à ces fins, à recourir aux institutions internationales pour favoriser le progrès économique et social de tous les peuples."

Il est également indiqué dans cette résolution que la création du Fonds a pour but d'élargir la portée des programmes d'assistance technique des Nations Unies et que le Fonds spécial :

"... est ainsi envisagé comme un réel progrès en ce qui concerne l'assistance des Nations Unies aux pays peu développés, qui devrait présenter une importance immédiate pour accélérer le développement économique de ces pays et faciliter notamment de nouveaux investissements de capitaux de toute nature en créant des conditions qui rendraient ces investissements soit possibles, soit plus efficaces."

c) La résolution 2029 (XX) de l'Assemblée générale (régissant la fusion du PEAT et du Fonds spécial en un Programme des Nations Unies pour le développement en 1965) où il est déclaré qu'une fusion des deux programmes :

"... contribuerait beaucoup à rationaliser les activités dont le Programme élargi d'assistance technique et le Fonds spécial s'acquittent séparément ou conjointement, simplifierait les arrangements et procédures en matière d'organisation, faciliterait la planification d'ensemble et la coordination nécessaire des divers types de programmes de coopération technique exécutés par l'Organisation des Nations Unies et les institutions qui s'y rattachent et augmenterait leur efficacité."

Cette résolution souligne également que :

"Les programmes d'assistance des Nations Unies visent à appuyer et à compléter les efforts que les pays en voie de développement déploient sur le plan national pour résoudre les problèmes les plus importants de leur développement économique, y compris leur développement industriel."

4. A la question des objectifs se rattachent celle de la méthode recommandée pour les atteindre et celle des ressources dégagées à cette fin. Nonobstant l'imprécision des dispositions législatives à cet égard, on a, dès les premières années, mis l'accent sur "l'assistance technique" considérée comme la principale, voire la seule méthode à utiliser et l'on a ainsi été amené à s'appuyer, pour l'essentiel, sur la combinaison classique des experts, des bourses et du matériel. Au début, on ne pouvait probablement pas faire autrement car le PEAT disposait de ressources très limitées mais, même par la suite, lorsque la création du Fonds spécial a élargi l'horizon financier, la différence a été plutôt dans l'étendue des moyens mis en oeuvre que dans leur nature. La notion de préinvestissement est alors venue au premier plan, mais les instruments de base n'ont pas changé; toutefois on a pu les utiliser en

proportions plus variées, surtout grâce au fait qu'il y avait plus de latitude pour les achats de matériel. Cette situation résultait en grande partie de la bataille d'idées qui avait marqué l'abandon du SUNFED : les principaux pays contributeurs avaient alors nettement opté pour un programme qui devait s'arrêter au seuil de l'investissement proprement dit (Cet aspect a été examiné dans son contexte historique au Chapitre 2 : "Les vingt-cinq premières années")[1/].

5. Peut-être se demandera-t-on pourquoi le système des Nations Unies pour le développement devrait définir sa capacité ? Le vaste domaine du développement économique et social englobe une multitude d'activités qui ne sont pas toutes du ressort de l'ONU et des institutions spécialisées. De plus, s'il est hors de doute qu'il faut viser à plus de souplesse et souhaiter plus d'innovations, il est peu probable qu'apparaissent des méthodes entièrement nouvelles, de sorte que l'assistance technique continuera vraisemblablement de se présenter sous forme d'experts, de bourses et de matériel d'appoint. L'efficacité d'une telle méthode est manifestement limitée. La capacité du système des Nations Unies pour le développement est donc conditionnée au départ par certaines contraintes, aussi bien quant à la gamme des services offerts qu'à leur efficacité. Ces deux séries de facteurs délimitent très nettement la capacité du système et ce n'est qu'à l'intérieur de ces bornes que peut être entrepris un examen fécond de la capacité.

6. Ces considérations amènent à conclure qu'aussi bien la "nature" du programme (c'est-à-dire les objectifs qui lui sont assignés) que son "contenu" (c'est-à-dire les instruments et les ressources dont il dispose) sont indissociables de la "capacité". L'analyse de la capacité actuelle des organismes des Nations Unies que l'on trouvera dans la section suivante tient ces caractéristiques pour données, le programme n'ayant pas à l'heure actuelle d'autre cadre de fonctionnement.

7. Toutefois, pour la présente Etude, la question se pose sous un angle un peu différent. Il s'agit de savoir dans quelle mesure les organismes des Nations Unies peuvent réellement contribuer au développement des pays en voie de développement, d'abord avec le volume actuel des ressources, et ensuite dans l'hypothèse où celles-ci doubleraient au cours des prochaines années. Cela signifie qu'il faut examiner non seulement si le système s'acquitte bien de sa mission actuelle, mais aussi dans quelle mesure celle-ci est formulée de telle sorte que les objectifs énoncés puissent être atteints. Cette deuxième question a évidemment des résonances d'une certaine gravité puisqu'elle met en cause l'efficacité pratique de l'"assistance technique" en tant que méthode et conduit à envisager la nécessité de trouver des solutions de rechange pour l'avenir. Ces points seront traités un peu plus loin, notamment

---

1/ Par. 27 et 28.

dans la troisième section du présent chapitre, qui traite de la capacité future du système, et, de façon plus détaillée, au Chapitre 4.

8. Il convient toutefois d'examiner d'abord les composantes de la capacité, dans l'optique adoptée de la "nature" et du "contenu", en essayant de les mesurer. Cette analyse a été faite, et il en est rendu compte dans l'Appendice 1 de la Cinquième Partie[1/]; certaines conclusions s'en sont dégagées qui ont influé sur la méthode adoptée pour effectuer l'Etude.

9. En premier lieu, si l'analyse quantitative peut être de quelque utilité pour apprécier certains aspects de la capacité du système, les données qu'elle fournit ne sauraient être probantes (sauf, bien entendu, s'il est établi que les résultats ont été tellement minces par rapport aux objectifs prévus que leur qualité est sans importance). Cette observation console en partie des difficultés - exposées dans la section suivante - auxquelles on s'est heurté, lors de la préparation de l'Etude, pour obtenir de tous les éléments du système des données satisfaisantes et cohérentes.

10. En second lieu, la nature même de la capacité au sens qualitatif - aspect qui est au fond le plus important - exclut toute discussion sur des objets précis. Toutefois, une analyse, ne serait-ce que très générale, peut faire ressortir les principaux goulets d'étranglement qui restreignent les possibilités d'action plus efficace, soit avec le volume actuel des ressources soit avec des ressources accrues dans l'avenir, et aider ainsi à circonscrire les mesures qui permettraient de les faire disparaître au niveau des pays, des institutions et des secrétariats, compte tenu de la main-d'oeuvre, du matériel et des moyens financiers dont on dispose.

11. En troisième lieu, l'interaction constante des éléments quantitatifs et des éléments qualitatifs que révèle l'analyse est la preuve manifeste que les uns et les autres sont pour l'essentiel indissociables. La "coopération pour le développement" est indivisible et la notion de "capacité" dans le présent contexte l'est donc également.

12. Cette importante conclusion a pour corollaire que la capacité du PNUD, en tant qu'institution et que programme d'action, ne peut pas être examinée isolément. D'une part, elle dépend du type d'organisation et des méthodes d'exécution qui se sont développés dans les organismes des Nations Unies, et d'autre part elle est, ou du moins devrait être, une entreprise de coopération avec les pays intéressés, ce qui empêche de tracer une frontière indiquant de quel côté les contraintes se situent en définitive, la "capacité" en soi étant nécessairement un attribut collectif. Autrement dit, on ne peut examiner la capacité du PNUD que dans le cadre de l'effort global de développement de l'Organisation des Nations Unies et des organismes qui lui sont reliés, et l'on ne peut l'examiner non plus sans tenir compte des

---

1/ Section II B, Méthodes d'analyse de la capacité du système des Nations Unies pour le développement.

obligations qui incombent aux gouvernements. Il va de soi que les parties le plus directement intéressées sont les pays en voie de développement qui bénéficient des concours apportés par le système, mais, celui-ci étant conçu comme une entreprise de coopération multilatérale, la "capacité" de tous les gouvernements participants, y compris les principaux contributeurs, présente un intérêt qui, pour être plus général, n'en est pas moins immédiat, eu égard en particulier à leurs politiques et à leurs conceptions générales sur des questions comme le commerce et le développement[1/]. Si, de ce fait, l'Etude semble viser assez loin, plus loin peut-être que prévu, on peut affirmer à coup sûr que, sans une étude approfondie de ces multiples aspects qui s'imbriquent les uns dans les autres, il était impossible d'analyser de façon satisfaisante la capacité actuelle et l'on ne pouvait donc espérer formuler des recommandations qui aient la profondeur et l'audace nécessaires pour répondre au défi de l'avenir. Au demeurant, l'Etude s'est toujours efforcée d'aborder avec bon sens et réalisme les problèmes complexes qui sont en jeu.

II. LA CAPACITE ACTUELLE

13. La notion est d'une telle complexité qu'il est difficile d'évaluer avec réalisme la capacité actuelle. C'est pourtant ce que l'on va tenter de faire dans la présente section, en examinant d'abord l'aptitude des organismes des Nations Unies à réaliser efficacement le programme qui leur est confié, et ensuite, plus succinctement, l'aptitude des pays en voie de développement à utiliser le concours qui leur est apporté.

A. L'aptitude du système des Nations Unies pour le développement à réaliser le programme qui lui est confié

14. Sous cette rubrique sont présentées les conclusions de l'Etude en ce qui concerne aussi bien la capacité quantitative que la capacité qualitative du système tel qu'il fonctionne actuellement, l'un et l'autre aspects étant largement solidaires. On tentera également de déterminer, d'une façon générale, dans quelle mesure le programme peut atteindre à la fois ses objectifs quantitatifs et qualitatifs. Encore faut-il souligner qu'il s'agit non pas, bien sûr, d'évaluer les résultats obtenus à ce jour - car ce serait s'atteler à une tâche colossale dépassant largement le mandat et les moyens de l'Etude - mais plutôt d'essayer d'analyser dans quelle mesure les divers facteurs que l'annexe méthodologique[2/] a retenus parce qu'ils avaient un rapport direct avec la question, sont exploités de manière à donner des résultats optimaux.

1/ Ce dernier thème est traité plus en détail dans la Section B 2) du présent chapitre.

2/ Voir Cinquième Partie, Appendice 1, Section II-B, passim.

15. Il faut ici prévenir le lecteur qu'étant donné le thème de l'Etude, il est inévitable que celle-ci paraisse s'étendre davantage sur les aspects négatifs - non, certes, que l'on méconnaisse les réalisations appréciables du système des Nations Unies pour le développement ni les avantages de sa conception multilatérale, qui permet de recueillir des connaissances et des données d'expérience dans le monde entier, et de son caractère universel (le lecteur voudra bien se reporter à l'énoncé des principes qui figure en tête du rapport principal[1/] ainsi qu'à l'analyse de la raison d'être de la conception multilatérale contenue dans les Chapitres 2 et 4)[2/]. Il a paru pour le moins nécessaire de déceler et de corriger les insuffisances de manière à faire ressortir à la fois les réalisations et les mérites du système des Nations Unies.

1) L'aspect quantitatif

16. On s'est efforcé, dans l'Etude sur la capacité, d'analyser les divers aspects quantitatifs du programme, grâce aux questionnaires envoyés aux sièges respectifs du PNUD et des organisations chargées de l'exécution ainsi qu'aux représentants résidents, et par des consultations personnelles. On trouvera à l'Appendice 1 relatif aux méthodes, qui figure dans la Cinquième Partie de l'Etude, l'exposé des diverses enquêtes qui ont eu lieu.

17. Comme on l'a déjà laissé entendre, les résultats n'ont pas donné entière satisfaction. Les renseignements communiqués étaient souvent incomplets, surtout pour l'élément Assistance technique, au sujet duquel les documents sont maigres et portent sur un très grand nombre de petits projets. De plus, non seulement ils étaient parfois en désaccord avec les renseignements d'autres origines, auxquels ils auraient dû correspondre, mais ils allaient jusqu'à renfermer eux-mêmes des contradictions[3/]. Ce manque de statistiques sûres et uniformes concernant l'avancement et les résultats du programme a mis un sérieux obstacle à l'évaluation de la capacité du système. L'indigence des données nuit également à la capacité elle-même car la direction du programme ne peut pas obtenir rapidement les renseignements qui lui permettraient de prendre les mesures correctives nécessaires. En outre, faute de données suffisantes à mettre en "rétroaction", il est impossible d'assimiler et d'utiliser pleinement l'enseignement des erreurs passées.

1/ Chapitre premier, par.4.

2/ Chapitre 2, par. 12 et 13; Chapitre 4, par. 14.

3/ Aussi est-il possible que tous les éléments du système des Nations Unies pour le développement ne considèrent pas toujours comme d'une exactitude parfaite les tableaux et les graphiques donnés plus loin dans la présente section. Toutefois, de nombreuses vérifications ont permis d'aboutir à la conclusion que les disparités sont négligeables. En outre, quel que soit le mode de calcul, les résultats et les tendances sont d'une cohérence remarquable. On peut estimer en conséquence qu'ils donnent une image fidèle de la situation générale.

18. D'autre part, bien que les renseignements portant sur des points précis n'aient pas toujours été satisfaisants, on constate, sur certains thèmes essentiels, un large accord entre plusieurs sources d'information différentes, en particulier parmi les gouvernements, qui n'avaient pas à répondre à des questions précises sur les aspects quantitatifs ou qualitatifs mais qui étaient simplement conviés à faire connaître leur avis sur les problèmes qui leur paraissaient les plus importants. La section relative à la capacité qualitative exposera la plupart de ces avis mais il en est un ou deux qui méritent d'être signalés ici car ils concernent manifestement l'aspect quantitatif. Ainsi, une critique qui revient souvent laisse entendre que l'obligation où se trouve le programme de se plier à des procédures encombrantes et périmées entraîne des retards si fréquents qu'ils compromettent le succès des différents projets et le dynamisme propre du programme.

19. Là aussi, il est difficile de se faire une idée précise de la situation de l'élément Assistance technique, parce que, d'une part, comme on l'a déjà dit, il n'y a pas assez de documents complets et facilement accessibles à ce sujet et que, d'autre part, plusieurs facteurs se conjuguent pour atténuer la gravité des retards qui se produisent effectivement, de sorte que l'on dispose de peu d'éléments pour se rendre compte des dimensions du problème. Il convient de noter principalement à cet égard que a) l'élaboration des projets d'assistance technique est généralement beaucoup plus simple; b) les apports de ressources sont moins massifs et, bien qu'une erreur de synchronisation puisse avoir de graves conséquences, la réalisation d'un projet peut se poursuivre même si certaines petites livraisons de matériel n'ont pas été faites; c) les besoins en appui de contrepartie sont généralement moindres et de plus, si cet appui n'est pas fourni à temps ou s'il n'est pas de la qualité voulue, l'expert peut tout de même accomplir sa mission, auquel cas le projet risque néanmoins de ne pas donner son maximum. Il y a lieu de constater l'existence de ce problème sans toutefois tenter ici de l'analyser plus avant[1/].

20. Le reste de la présente section est entièrement consacré aux résultats quantitatifs de l'élément Fonds spécial et des projets plus complexes et de plus grande envergure qu'il est appelé à appuyer, eu égard en particulier :

a) aux retards qui surviennent dans la formulation, l'examen préalable et l'approbation des projets et éventuellement dans leur passage au stade de l'exécution;

b) à l'importance et aux principales causes des retards qui se produisent pendant la phase d'exécution des projets;

c) aux retards qui portent sur la présentation des rapports finals.

1/ A noter également que le Bureau de l'assistance technique a entrepris en 1964, avec le concours des représentants résidents, un examen complet des principaux aspects du Programme élargi d'assistance technique. Voir Nations Unies, Comité de l'assistance technique, Rapport annuel du Bureau de l'assistance technique pour 1964 (E/4021/Rev. 1).

On peut aussi mesurer la réussite du programme sur le plan quantitatif en recherchant si les projets de "préinvestissement", au sens le plus restrictif du terme, ont, par leurs conclusions, déclenché des investissements d'autres sources. C'est ce que l'on examinera sous la lettre d) de la présente section.

a) Retards qui surviennent dans la formulation, l'examen préalable et l'approbation des projets de l'élément Fonds spécial et, éventuellement, dans leur passage au stade de l'exécution

21. La moitié au moins des gouvernements bénéficiaires qui ont exprimé leurs vues dans le cadre de la présente Etude se plaignent que l'intervalle entre la présentation d'une demande et son approbation est trop long. Si l'on examine le cheminement des projets qui ont été approuvés et dont l'exécution a été confiée aux quatre principales organisations[1/] depuis la mise en train du programme jusqu'en juin 1969, on s'aperçoit que l'intervalle moyen entre la date de réception d'une demande officielle concernant un projet du Fonds spécial et son approbation par le Conseil d'administration s'est allongé à mesure que le programme prenait de l'ampleur; après avoir été de six à sept mois les premières années, il a atteint une durée moyenne constante supérieure à un an depuis 1963. Le tableau 3.1 fournit des chiffres précis qui sont illustrés par le graphique 3.1. Encore faudrait-il ajouter que, pour chaque projet, la présentation officielle de la demande est généralement précédée d'entretiens officieux, auxquels participent invariablement l'organisation intéressée et parfois aussi le PNUD, celui-ci à un degré moindre variant selon la nature et les antécédents du projet. Il s'est révélé impossible de trouver des statistiques sûres qui permettent de mesurer le temps absorbé par ces négociations préliminaires. D'un calcul fondé sur la date à laquelle le dossier du projet a été ouvert au siège du PNUD, il ressort que si l'on tient compte également de cette phase préliminaire, le décalage total est alors en moyenne de 17 mois. Ce chiffre peut cependant induire en erreur pour deux raisons : premièrement, il arrive que les négociations concernant un projet donné soient engagées depuis longtemps entre l'institution et le gouvernement avant que le projet prenne une tournure suffisamment solide pour justifier l'ouverture d'un dossier au siège du PNUD; et, deuxièmement, l'ouverture d'un dossier semble coïncider pour de nombreux projets avec la date de réception de la demande officielle - alors qu'en fait un échange de correspondance a nécessairement eu lieu auparavant - de sorte que la moyenne qui est indiquée ici est assurément fausse. On sait qu'en réalité la plupart des projets du type Fonds spécial sont parfois à l'étude pendant un ou deux ans avant qu'une demande soit officiellement présentée.

22. Le graphique 3.1 indique également, pour l'ONU, la FAO, l'UNESCO et l'OIT respectivement, le temps qui s'écoule entre la réception officielle et l'approbation des demandes et le compare à la moyenne dans chacun des cas. On peut constater que pour les projets dont

1/ Cet échantillon est suffisamment représentatif car l'ONU, la FAO, l'UNESCO et l'OIT sont à elles quatre chargées de l'exécution d'environ 80 % du nombre total des projets.

l'exécution incombe à l'ONU, les délais sont toujours inférieurs àla moyenne et que, sauf pour 1964 et l'année en cours, ils ne dépassent jamais un an. Pour la FAO, le décalage correspond à peu près à la moyenne et coïncide précisément avec elle pour près de la moitié des projets examinés. Pour les projets de l'UNESCO, le décalage a toujours été supérieur à la moyenne sauf en 1961 et 1966, tandis que pour les projets de l'OIT, l'intervalle est inégal tout en ayant tendance à se maintenir au-dessus de la moyenne.

23. De toute évidence, ce n'est pas seulement à l'organisation chargée de l'exécution qu'il faut imputer ces retards car la formulation des projets est une entreprise commune à laquelle participent à la fois le PNUD et l'organisation; leur collaboration est en réalité si étroite qu'il est impossible de délimiter nettement les responsabilités et de situer les goulets d'étranglement. En gros, on peut supposer que l'organisation intervient surtout dans la phase précédant la présentation de la demande officielle, lorsqu'elle aide le gouvernement à la préparer, tandis que le rôle du PNUD devient plus essentiel après la présentation officielle de la demande, lorsque s'engage le processus d'examen et de reformulation qui entraîne souvent, pour les projets de grande envergure, l'envoi d'autres consultants dans le pays intéressé. Certaines organisations se plaignent que cette deuxième phase est menée avec trop de zèle et que le PNUD tente souvent, sans que cela soit nécessaire, des remaniements qui retardent inutilement l'examen et l'approbation des projets. D'autre part, ces efforts peuvent aussi apparaître comme autant de tentatives louables pour améliorer le processus crucial de préparation et d'élaboration des projets, le résultat étant que ce travail devenu plus minutieux s'étend sur une période plus longue, du fait en particulier que le nombre des projets examinés a augmenté. Cependant, comme on le montrera par la suite, la plupart des sources consultées se sont accordées à estimer que la formulation des projets reste un des points faibles du programme. On pourrait en déduire qu'il faudra encore plus de temps pour qu'elle soit satisfaisante, à supposer que le temps soit vraiment la seule variable qui intervienne. De toute évidence, il ne saurait en être ainsi, car un tel allongement compromettrait à la fois les intérêts des pays en voie de développement et l'aptitude de l'organisation à réaliser le programme avec diligence et efficacité. Il est manifestement nécessaire de trouver les moyens de perfectionner et d'accélérer en même temps le processus de formulation des projets.

24. Les activités du PNUD à ce stade ne peuvent expliquer les différences sensibles des temps enregistrés pour les quatre organisations. Il n'est pas facile de trouver la raison de ces différences. Elles tiennent certainement en partie au fait que les procédures et les structures organiques des organisations intéressées ne sont pas les mêmes, mais les renseignements dont la présente Etude a pu disposer ne permettent pas de porter un jugement. Toutefois, comme les résultats obtenus par l'ONU sont constamment meilleurs, comme le confirmera plus loin une autre analyse du même genre[1], il est difficile de ne pas en conclure que

1/ Voir par. 33.

TABLEAU 3.1

PROJETS DU FONDS SPECIAL : ANALYSE DES DELAIS NECESSAIRES AVANT L'APPROBATION

Intervalle moyen entre l'ouverture d'un dossier de projet, la réception de la demande officielle et l'approbation par le Conseil d'administration

(En nombre de mois)

D'après les projets approuvés au 30 juin 1969 et groupés par année d'approbation pour les quatre principales organisations

Année d'approbation	ORGANISATIONS																QUATRE ORGANISATIONS			
	ONU				FAO				UNESCO				OIT				Nombre total de projets	Moyennes pondérées		
	Nombre de projets	(1)	(2)	(3)	Nombre de projets	(1)	(2)	(3)	Nombre de projets	(1)	(2)	(3)	Nombre de projets	(1)	(2)	(3)		(1)	(2)	(3)
1959	6	1	5	6	16	-	6	6	6	-	8	8	7	1	5	6	35	-	6	6
1960	6	4	6	10	32	1	7	8	10	1	8	9	6	-	7	7	54	1	7	8
1961	8	1	9	10	16	1	8	9	8	1	8	9	7	1	6	7	39	1	8	9
1962	10	1	7	8	29	-	10	10	17	1	9	10	15	1	9	10	71	1	9	10
1963	14	1	10	11	33	2	13	15	14	1	17	18	6	2	15	17	67	2	13	15
1964	20	1	13	14	38	2	12	14	10	3	18	21	7	3	18	21	75	2	14	16
1965	27	2	10	12	41	6	12	18	13	1	16	17	8	4	11	15	89	4	12	16
1966	25	2	10	12	52	3	11	14	19	1	12	13	17	3	17	20	113	2	12	14
1967	21	6	11	17	47	3	14	17	13	3	15	18	19	2	16	18	100	3	14	17
1968	24	7	11	18	58	3	13	16	17	3	16	19	19	2	13	15	118	4	13	17
1969	33	...	13	...	51	...	14	...	13	...	15	...	28	...	13	...	125	...	14	...

EXPLICATIONS : (1) Intervalle moyen, en mois, entre l'ouverture d'un dossier de projet et la réception de la demande officielle.

(2) Intervalle moyen, en mois, entre la réception de la demande officielle et l'approbation par le Conseil d'administration.

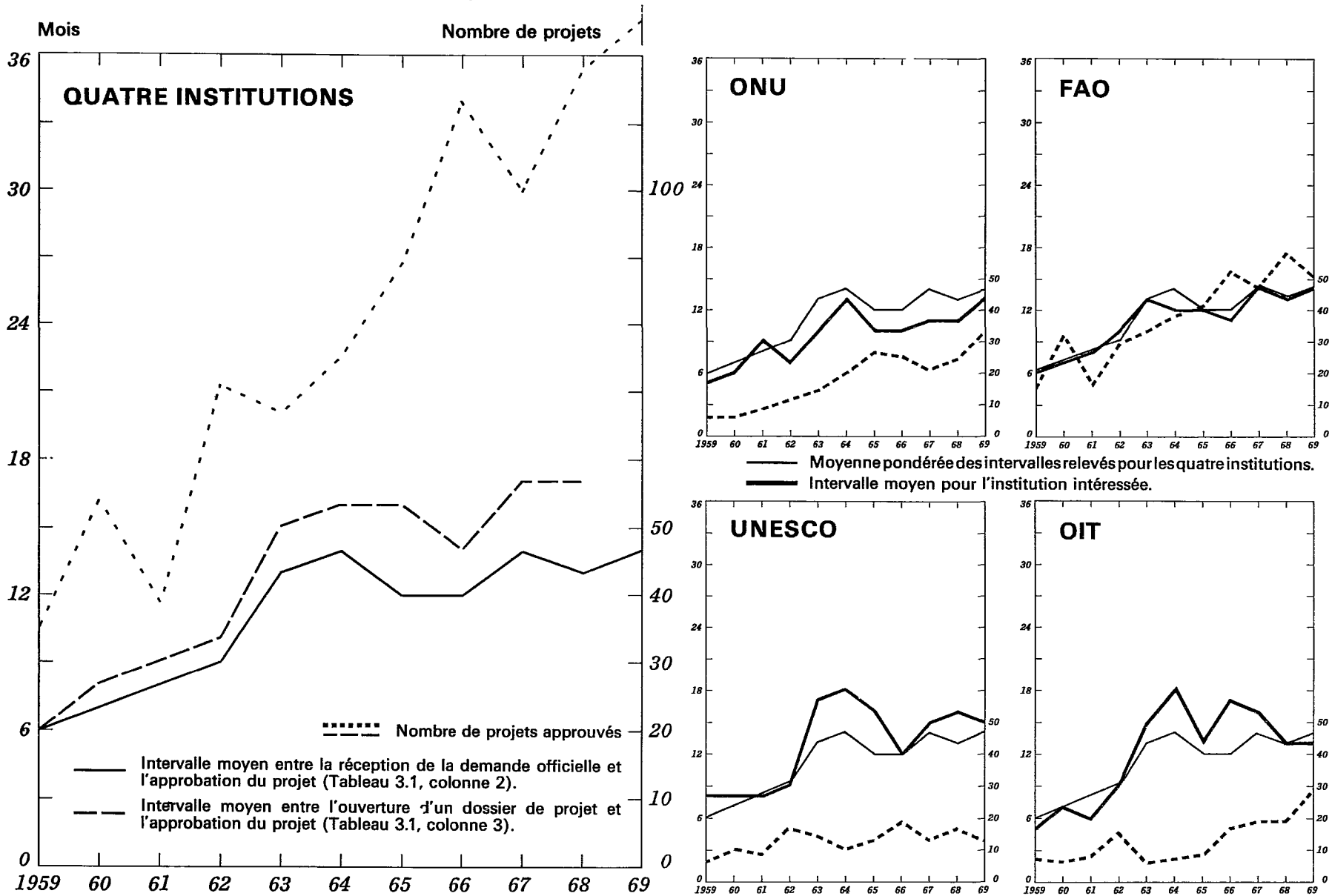
(3) Intervalle moyen, en mois, entre l'ouverture d'un dossier de projet et l'approbation par le Conseil d'administration (1 + 2).

SOURCE : Documentation préparée par le PNUD aux fins de l'Etude sur la capacité.

Graphique 3.1

PROJETS DU FONDS SPÉCIAL: ANALYSE DES DÉLAIS NÉCESSAIRES AVANT L'APPROBATION

Intervalle entre l'ouverture d'un dossier de projet, la réception de la demande officielle et l'approbation par le Conseil d'administration (moyenne des années 1959 à 1969)



la situation de cette organisation à proximité du PNUD a une certaine influence et peut-être même une influence très considérable sur la rapidité des décisions. Une communication téléphonique locale ou un entretien personnel permettent sans doute de régler les problèmes beaucoup plus rapidement et mieux qu'un échange de correspondance entre deux continents avec tous les retards et les malentendus qui peuvent en résulter.

25. Il est intéressant aussi de noter que malgré les rapprochements que l'on peut faire entre l'allongement des délais et l'accroissement du nombre des projets approuvés, les deux courbes ne sont pas rigoureusement parallèles. Ainsi, bien que le programme approuvé soit demeuré approximativement au même niveau pour chacune des années 1962, 1963 et 1964, l'intervalle moyen pour les quatre principales organisations est passé de 9 à 14 mois. Cela semblerait indiquer que le système est soumis à d'autres contraintes que celles qui tiennent à l'augmentation du nombre des projets approuvés.

26. De toute évidence, le nombre croissant des propositions de projets à l'étude est un des facteurs qui contribuent à la fois aux retards; il est aussi une cause de travail supplémentaire non toujours productif. Cette masse de propositions en attente ou, comme on le dit souvent, engagées dans la filière, n'a pas de définition officielle et il est évident qu'elle peut grossir presque indéfiniment, la plus vague idée de projet pouvant y trouver sa place. Toutefois, dans les conditions actuelles, son poids se fait sentir dès qu'il est nécessaire que soit un gouvernement, soit une institution spécialisée, soit le PNUD se mette sérieusement à l'oeuvre sur un projet.

27. Grosso modo, trois types de demandes de projets formeraient ainsi file d'attente : celles qui ont été présentées officiellement et qui sont activement examinées par le PNUD et les organisations; celles qui, sans avoir encore de caractère officiel, ont été communiquées au PNUD à titre officieux et font l'objet d'un examen auquel participent à la fois le PNUD et les organisations et peut-être aussi des missions préparatoires et, enfin, celles que l'on a seulement commencé d'examiner au niveau national, à la suite peut-être d'une suggestion émanant d'une organisation. Dans une très large mesure, l'importance de la file d'attente tient au fait que pratiquement un sur trois des projets approuvés par le Fonds spécial débouche sur un projet de phase II[1/].

1/ Voir Les activités du Programme des Nations Unies pour le développement en 1968, Rapport du Directeur (DP/L. 104, par. 23) : "Dans un peu moins d'un cas sur trois, l'exécution des projets de l'élément Fonds spécial a donné naissance à un projet de phase II". Il ressort d'une enquête menée dans le cadre de l'Etude sur la capacité auprès de 90 représentants résidents que 32 % des projets approuvés qui sont en cours d'exécution déboucheront également sur des projets de phase II. Cette proportion serait légèrement supérieure, d'après les résultats d'une enquête menée séparément par le gouvernement d'un Etat membre, qui l'a estimée à 37 %.

28. Toute demande de projet qui est introduite dans la filière représente une somme de travail passé et à venir pour les trois parties intéressées. Il y a donc lieu de s'inquiéter des faits ci-après, qui ressortent des renseignements fournis par le PNUD, les sièges des institutions et les représentants résidents :

a) au 31 août 1969, le PNUD avait à l'étude 573 projets de caractère officiel ou non dont 136 doivent être approuvés en janvier 1970, de sorte que 437 projets resteront en attente;

b) quelque 450 projets en puissance sont apparemment à l'étude aux sièges des organisations, en plus de ceux qui sont visés en a);

c) une centaine de projets se trouvent au stade préliminaire de l'élaboration au niveau national, en plus de ceux visés en a) et b);

d) les projets de phase II (dont le nombre est estimé d'après l'expérience antérieure) pourraient totaliser quelque 200 projets supplémentaires qui ne semblent pas être compris dans les chiffres précédents.

Il apparaît donc que le système des Nations Unies pour le développement et les pays en voie de développement travaillent actuellement à un total d'environ 1.200 projets virtuels; à supposer qu'un tiers des projets environ soient abandonnés en cours de route, comme cela s'est produit jusqu'ici[1/], c'est un total d'environ 800 demandes fermes de projets qui devraient arriver devant le Conseil d'administration. En admettant que le Conseil approuve en moyenne 200 projets par an[2/], il faudrait quatre ans pour résorber le retard actuel. Cependant, il s'agit là encore d'une estimation prudente qui suppose à priori que le coût moyen des projets ne varie pas et que les ressources dont dispose le programme continuent de s'accroître

---

1/ Cette hypothèse se fonde sur une analyse de l'élément Fonds spécial depuis 1959 jusqu'en avril 1969, qui a donné les résultats suivants :

a)	Demandes de projets du Fonds spécial approuvées	1.025
b)	Demandes de projets du Fonds spécial rejetées	220
c)	Demandes de projets du Fonds spécial retirées	191
	Total des demandes de projets qui ont été reçues	1.436

Si l'on tient compte de 28 projets annulés, le nombre des demandes de projets qui n'ont pas abouti à des projets opérationnels a été de 439, soit 30 % des 1.464 demandes de projets qui ont été reçues en tout.

2/ Le Conseil a approuvé 135 projets en 1966, 122 en 1967, 151 en 1968 et 156 en 1969.

de 13 % en moyenne par an comme cela a été le cas jusqu'ici[1/]. Même dans la meilleure des éventualités, il est donc probable que la masse des projets actuellement en attente continuera pendant très longtemps de gêner le fonctionnement du PNUD, d'autant plus que celui-ci consacre beaucoup de temps et d'efforts à des projets qui sont soit finalement rejetés, soit retirés par le gouvernement demandeur[2/].

29. Certes, on aurait tort de grossir le problème. D'une part, il va de soi et il est inévitable que le PNUD examine plus de projets qu'il n'en retient et n'en approuve finalement. D'autre part, il serait illusoire de penser que tous les projets engagés dans la filière font constamment l'objet d'un examen actif. Il n'en demeure pas moins que l'ampleur du problème est préoccupante; en outre, la lourde charge qu'il représente ne peut qu'aller croissant si les projets continuent d'être présentés selon les arrangements actuels spéciaux à chaque cas. C'est une éventualité à laquelle il faut s'attendre car la perspective de voir augmenter les ressources, le fait de mieux connaître les possibilités d'assistance et d'avoir acquis une plus grande maîtrise des procédures à suivre vont inciter les gouvernements à accélérer le rythme de leurs demandes, ce à quoi ne peut encore que les encourager l'empressement manifesté par les représentants du PNUD et ceux des organisations.

30. S'il atteste clairement la valeur de l'assistance apportée par le PNUD, l'accroissement démesuré du nombre des demandes de projets qui demandent examen une fois qu'elles sont engagées dans la filière pose un grave problème. Il impose un très lourd travail, allonge l'intervalle compris entre la présentation et l'approbation des demandes et ouvre un droit sur les ressources du PNUD qui prive celui-ci d'une partie de sa souplesse et restreint les

---

1/ Ce chiffre de 13 % est le taux de croissance annuelle moyen composé pour les dix dernières années. Il dissimule les variations considérables qui se sont produites d'une année à l'autre et le net fléchissement observé pendant cette période, que font apparaître les chiffres ci-après (accroissement en pourcentage par rapport à l'année précédente) :

Année	Pourcentage
1960	32
1961	23
1962	19
1963	16
1964	12
1965	6
1966	7
1967	11
1968	7
1969	7

2/ Concernant les demandes rejetées, l'intervalle moyen entre la présentation officielle d'une demande et la décision de ne pas y donner suite a été de sept mois pendant la période comprise entre janvier 1963 et avril 1969. Pour les demandes retirées, l'intervalle moyen pendant la même période a été beaucoup plus long - 19 mois - et a atteint 32 mois en 1969. Au total, 73 demandes ont été rejetées au cours de ces sept années et 157 ont été retirées.

possibilités de modifier le programme suivant les besoins. Par-dessus tout, la progression trop lente d'un projet dans la filière peut avoir pour effet de réduire sérieusement la portée de l'assistance et même faire qu'elle soit dépourvue de toute valeur pour le pays intéressé lorsqu'elle devient enfin disponible. Ce problème atteint déjà dans certains pays des proportions très inquiétantes que dissimulent les chiffres moyens avancés ci-dessus.

31. La solution se trouve en partie dans une programmation plus rationnelle et à plus long terme, fondée sur l'analyse simultanée des besoins globaux de chaque pays plutôt que sur une conception fragmentaire des priorités par secteur. Cette question sera examinée plus en détail au Chapitre 5. D'autre part, il faudrait aussi améliorer les méthodes de gestion, décentraliser et assouplir l'organisation, l'ensemble de ces réformes devant accélérer et rendre moins rigides les processus de formulation, d'examen et d'approbation sans nuire à leur efficacité. On trouvera des recommandations à cet effet dans la Quatrième Partie, principalement au Chapitre 7.

32. Les retards qui surviennent dans les phases initiales d'un projet ne sont pas tous antérieurs à l'approbation de celui-ci par le Conseil d'administration. Le tableau 3.2 et le graphique 3.2 montrent que l'intervalle entre la date d'approbation et la date de signature du plan d'opérations s'est sensiblement allongé, sauf en 1964, à mesure qu'augmentait le nombre des projets considérés. Ces dernières années, le décalage moyen paraît s'être stabilisé aux environs de 13 à 14 mois. Il s'ensuit que l'intervalle total entre la présentation de la demande officielle et la signature du plan d'opérations pour ces mêmes projets[1/] a été en moyenne de près de 26 mois entre 1963 et 1969 (le retard ayant même atteint trois ans en 1966 pour l'une des organisations).

33. La ventilation par organisations que donne le graphique 3.2 montre que, là encore, l'ONU obtient des résultats qui sont constamment supérieurs à la moyenne et que la FAO, comme d'habitude, s'en rapproche d'assez près. Les courbes relatives à l'UNESCO et à l'OIT accusent de fortes oscillations mais pour l'UNESCO l'intervalle est toujours plus élevé que la moyenne tandis que pour l'OIT il s'en rapproche en général.

34. Ces retards sont visiblement excessifs et empêchent d'apporter un concours efficace aux pays en voie de développement. Il est difficile d'en analyser les causes si l'on n'examine pas les circonstances dans chaque cas particulier ou pour un échantillon représentatif.

1/ Il est à noter que l'échantillon considéré n'est pas le même que pour le tableau 3.1 et le graphique 3.1. Dans ces derniers, les chiffres se rapportaient aux projets approuvés au cours d'une année donnée, tandis que le tableau 3.2 et le graphique 3.2 sont établis d'après les projets dont les plans d'opérations ont été signés au cours d'une année donnée. Cela explique les légères différences que l'on peut constater d'un exemple à l'autre pour ce qui est de l'intervalle entre la date de réception de la demande officielle et celle de l'approbation. Il est intéressant de noter cependant la remarquable cohérence des tendances profondes.

Malheureusement, les données que nécessitait une enquête de ce genre n'étaient pas faciles à obtenir, et, sans elles, il est impossible de déterminer dans quelle mesure ces retards sont imputables au gouvernement, aux organisations ou au PNUD. On peut toutefois tirer de ces chiffres une conclusion générale, c'est que, bien que l'on consacre de plus en plus de temps à la formulation des projets, qu'on utilise plus largement les allocations préparatoires, qu'on s'efforce de préparer des schémas de plans d'opérations avant même l'approbation du projet et qu'on nomme les directeurs de projet plut tôt, malgré tout cela le projet approuvé par le Conseil d'administration ne remplit pas encore les conditions voulues pour que le plan d'opérations puisse être signé dans un délai de deux à trois mois au maximum, comme il devrait l'être. Il semblerait donc, ainsi qu'on l'a déjà laissé entendre, que les méthodes actuelles de sélection et de formulation des projets ne sont pas parfaitement au point.

35. L'autorisation officielle de commencer les travaux, qui est donnée après que le gouvernement a effectué son premier versement de contrepartie, marque le stade final précédant la mise en chantier du projet. Le tableau 3. 3 et le graphique 3. 3[1/] montrent que les délais ne sont pas très importants puisque d'ordinaire ils ne dépassent pas deux ou trois mois. En définitive, cependant, les chiffres relevés depuis 1963 indiquent qu'il s'écoule normalement de deux ans à deux ans et demi entre la présentation d'une demande officielle et l'autorisation de commencer les travaux et que, dans certains cas, le délai est même parfois plus long. Si l'on tient compte aussi des entretiens préliminaires qui se déroulent alors que la demande n'a pas encore de caractère officiel, on voit qu'au total il s'écoule facilement trois ou quatre ans avant que toutes les décisions nécessaires aient été prises.

b) Importance et principales causes des retards survenant au cours de la phase d'exécution des projets

36. Vu la nature même des projets intéressant le développement, leur exécution n'est jamais tout à fait conforme aux prévisions. Quel que soit le soin avec lequel ils ont été formulés, des circonstances imprévues ne peuvent manquer d'intervenir et de modifier le cours des événements. Le lecteur qui aborde cette partie de l'Etude doit donc en être averti et ne jamais l'oublier.

37. Il n'en demeure pas moins que l'on peut éclairer certains aspects de la capacité en analysant les retards qui concernent cette phase, surtout si l'on parvient à en déterminer les causes essentielles et à établir de la sorte s'il eût été possible de les éviter en se montrant plus prévoyant ou si, au contraire, ils étaient imprévisibles.

1/ Voir la note de bas de page concernant le tableau 3. 2 et le graphique 3. 2 jointe au paragraphe 32. Les mêmes observations valent pour le tableau 3. 3 et le graphique 3. 3, dont les chiffres se rapportent à l'année où l'autorisation de commencer les travaux a été donnée.

TABLEAU 3.2

PROJETS DU FONDS SPECIAL : ANALYSE DES DELAIS NECESSAIRES AVANT LA SIGNATURE DU PLAN D'OPERATIONS

Intervalle moyen entre la réception de la demande officielle, l'approbation par le Conseil d'administration et la signature du plan d'opérations

(En nombre de mois)

D'après les projets dont le plan d'opérations avait été signé au 30 avril 1969 et qui sont groupés selon l'année de signature du plan d'opérations pour les quatre principales organisations.

Année de signature du plan d'opérations	ORGANISATIONS																QUATRE ORGANISATIONS			
	ONU				FAO				UNESCO				OIT				Nombre total de projets	Moyennes pondérées		
	Nombre de projets	(1)	(2)	(3)	Nombre de projets	(1)	(2)	(3)	Nombre de projets	(1)	(2)	(3)	Nombre de projets	(1)	(2)	(3)		(1)	(2)	(3)
1959	-	-	-	-	3	4	6	10	1	4	6	10	1	2	7	9	5	4	6	10
1960	7	5	8	13	19	6	7	13	8	9	4	13	8	6	8	14	42	7	7	14
1961	9	10	5	15	22	6	8	14	8	7	9	16	6	7	7	14	45	7	7	14
1962	13	6	9	15	31	9	11	20	11	8	13	21	9	10	10	20	64	8	11	19
1963	5	11	6	17	34	11	13	24	21	12	12	24	13	9	14	23	73	11	12	23
1964	13	9	12	21	26	14	10	24	8	14	10	24	4	8	17	25	51	12	11	23
1965	27	10	11	21	34	11	13	24	10	15	14	29	10	15	11	26	81	12	12	24
1966	24	12	14	26	41	15	14	29	13	20	16	36	8	14	11	25	86	15	14	29
1967	27	11	10	21	54	11	16	27	16	11	13	24	14	16	12	28	111	12	13	25
1968	18	9	14	23	48	14	12	26	19	16	15	31	22	18	14	32	107	14	14	28
1969 (4 mois)	3	14	10	24	20	11	14	25	3	17	10	27	4	13	14	27	30	13	13	26

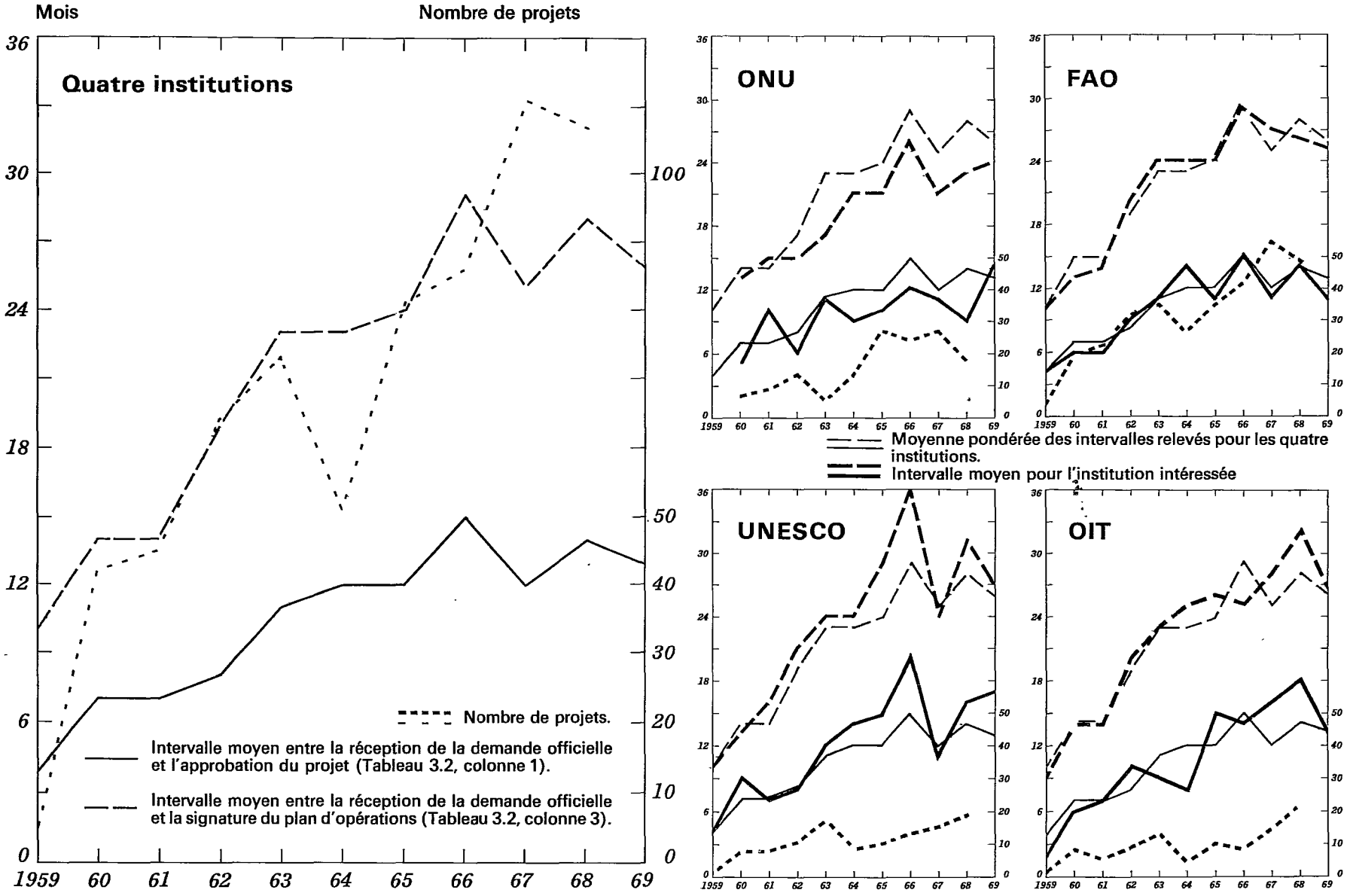
EXPLICATIONS : (1) Intervalle moyen, en mois, entre la réception de la demande officielle et l'approbation par le Conseil d'administration.
(2) Intervalle moyen, en mois, entre l'approbation par le Conseil d'administration et la signature du plan d'opérations.
(3) Intervalle moyen, en mois, entre la réception de la demande officielle et la signature du plan d'opérations (1 + 2).

SOURCE : Comme pour le tableau 3.1.

Graphique 3.2

PROJETS DU FONDS SPÉCIAL: ANALYSE DES DÉLAIS NÉCESSAIRES AVANT LA SIGNATURE DU PLAN D'OPÉRATIONS

Intervalle moyen entre la réception de la demande officielle, l'approbation par le Conseil d'administration et la signature du plan d'opérations (moyenne des années 1959 à 1969)



38. Tout d'abord, il peut être utile de déterminer l'importance des retards en question. Le tableau 3.4 compare le temps d'exécution effectif des projets achevés par les quatre principales organisations à la durée prévue. On pourra constater qu'à partir de la période 1965-1968, les projets achevés que l'on a examinés étaient en retard de près de six mois en moyenne sur la date d'achèvement prévue, ce retard ayant d'ailleurs tendance à croître (il atteignait en moyenne huit mois en 1967 et 1968). Ici encore, les chiffres ne constituent pas un élément probant. Ainsi, ils ne tiennent pas compte des cas où la réalisation des objectifs d'un projet dans les délais impartis se heurte à de telles difficultés qu'il est nécessaire d'entreprendre un projet de phase II qui n'était pas initialement prévu - encore faut-il pour cela que les délais de mise en oeuvre aient pris de graves proportions.

39. On peut aussi mesurer approximativement les résultats obtenus au stade de l'exécution en comparant les dépenses effectives aux dépenses prévues. C'est une méthode d'une simplicité rudimentaire car les budgets des projets, tels qu'ils sont établis actuellement, sont parfois trop optimistes. Néanmoins, à défaut de renseignements plus précis et en admettant que les budgets des projets soient, en général, aussi susceptibles, sinon plus, d'être revisés en hausse que de l'être en baisse, une comparaison de ce genre reflète bien la situation globale. Celle-ci ne laisse pas d'être préoccupante : à la fin de 1968, le retard total, c'est-à-dire la différence entre les dépenses effectives et les crédits prévus pour les projets atteignait 117 millions de dollars, montant plus élevé que le total de 112 millions de dollars que l'on a effectivement consacré aux projets cette année-là. Autrement dit, le programme dans son ensemble avait environ un an de retard sur les délais de réalisation prévus. Le tableau 3.5 et le graphique 3.4 du présent chapitre, ainsi que le tableau 15 de l'Appendice 6 de la Cinquième Partie montrent comment la situation a évolué entre 1960 et 1968 pour chaque organisation et pour l'ensemble du programme. Les résultats ont été inégaux et, si les données les plus récentes portent à croire qu'ils se sont finalement améliorés pour l'ensemble des organisations et pour l'ONU et l'UNESCO prises séparément, la situation laisse toujours à désirer pour la FAO qui est l'organisation la plus importante sur le plan de l'exécution.

40. Pour mesurer avec plus de précision les résultats quantitatifs, on examine un échantillon de projets en cours d'exécution, on évalue combien d'entre eux sont en retard sur les délais prévus et on en détermine les principales raisons. Cependant, là encore, il n'est pas facile de rassembler des faits et des chiffres indiscutables et ceux-ci continuent de se prêter à une interprétation subjective comme lorsqu'il s'agit, par exemple, d'évaluer l'importance relative des facteurs de retard. De même, il est impossible de dissocier entièrement l'aspect quantitatif de l'aspect qualitatif, sauf de manière très arbitraire, une qualité médiocre pouvant par exemple freiner la progression d'un projet sur le plan quantitatif ou encore diminuer les résultats mesurables. Ces réserves étant faites, l'Etude sur la capacité donne au tableau 3.6

TABLEAU 3.3

PROJETS DU FONDS SPECIAL : ANALYSE DES DELAIS NECESSAIRES AVANT QUE SOIT DONNEE L'AUTORISATION DE COMMENCER LES TRAVAUX

Intervalle moyen entre la réception de la demande officielle, l'approbation par le Conseil d'administration, la signature du plan d'opérations et l'autorisation de commencer les travaux

(En nombre de mois)

D'après les projets pour lesquels l'autorisation de commencer les travaux avait été donnée au 30 avril 1969 et qui sont groupés, pour les quatre principales organisations, selon l'année où l'autorisation de commencer les travaux a été donnée

Année où l'autorisation de commencer les travaux a été donnée	ORGANISATIONS																				QUATRE ORGANISATIONS				
	ONU					FAO					UNESCO					OIT					Nombre total de projets	Moyennes pondérées			
	Nombre de projets	(1)	(2)	(3)	(4)	Nombre de projets	(1)	(2)	(3)	(4)	Nombre de projets	(1)	(2)	(3)	(4)	Nombre de projets	(1)	(2)	(3)	(4)		(1)	(2)	(3)	(4)
1959	-		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1960	7	5	8	1	14	16	6	6	2	14	8	9	4	1	14	8	5	8	1	14	39	6	7	1	14
1961	8	11	4	2	17	24	6	8	1	15	7	7	8	1	16	5	7	6	1	14	44	7	7	1	15
1962	11	6	9	1	16	29	8	11	2	21	11	9	12	1	22	10	10	9	1	20	61	8	10	2	20
1963	7	10	7	2	19	35	10	12	1	23	17	11	12	1	24	11	10	12	1	23	70	10	12	1	23
1964	13	8	11	2	21	28	15	10	2	27	14	14	10	2	26	6	7	21	2	30	61	13	11	2	26
1965	23	9	11	2	22	31	12	14	1	27	6	20	13	2	35	11	15	10	2	27	71	12	12	2	26
1966	22	13	12	2	27	36	15	13	2	30	13	17	14	2	33	7	14	11	1	26	78	14	13	2	29
1967	31	11	11	3	25	49	10	16	3	29	15	12	15	3	30	14	14	12	2	28	109	11	14	3	28
1968	16	12	13	1	26	56	13	13	2	28	21	15	15	2	32	22	19	14	1	34	115	14	14	2	30
1969 (4 mois)	6	10	11	1	22	25	13	13	1	27	5	17	10	3	30	3	13	14	1	28	39	13	12	1	26

EXPLICATIONS : (1) Intervalle moyen, en mois, entre la réception de la demande officielle et l'approbation par le Conseil d'administration.

(2) Intervalle moyen, en mois, entre l'approbation par le Conseil d'administration et la signature du plan d'opérations.

(3) Intervalle moyen, en mois, entre la signature du plan d'opérations et l'autorisation de commencer les travaux.

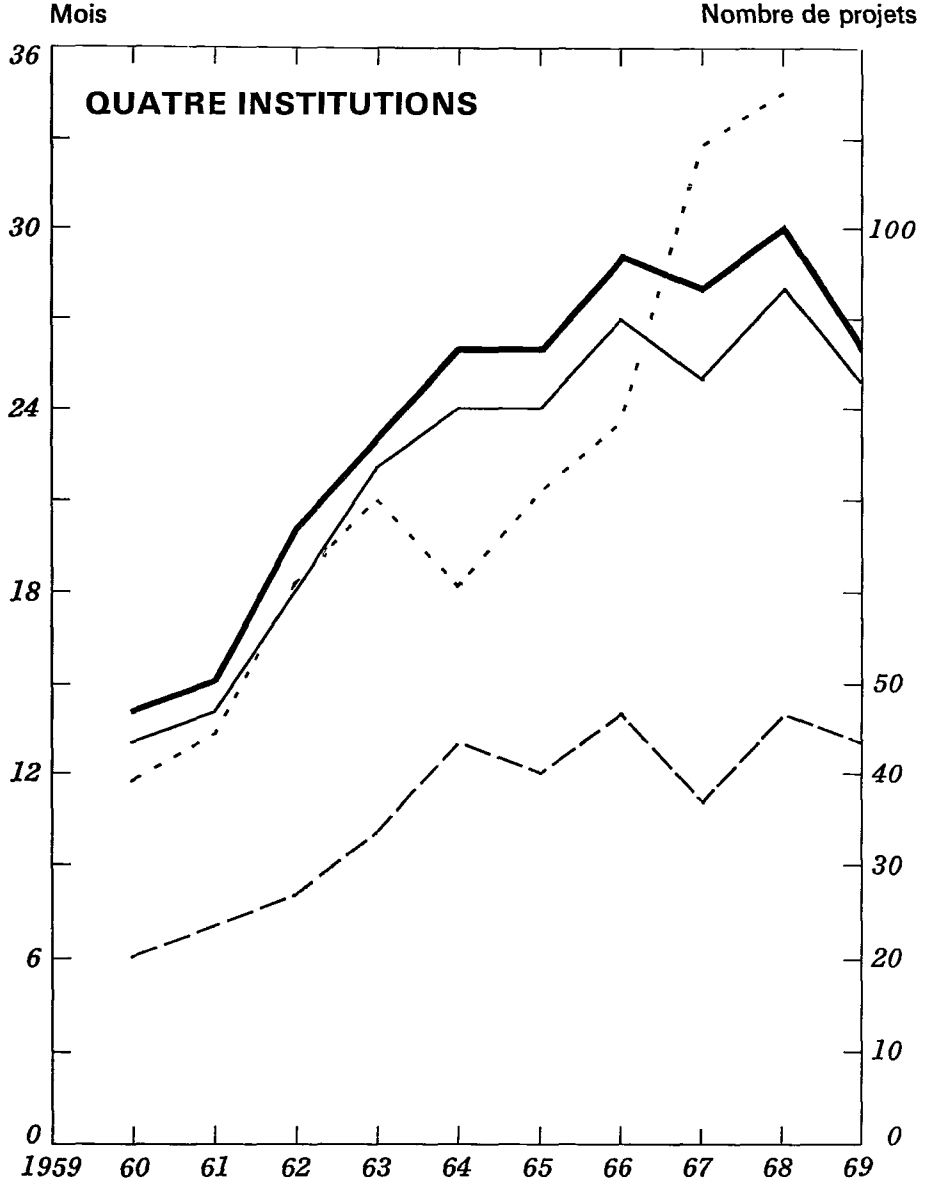
(4) Intervalle moyen, en mois, entre la réception de la demande officielle et l'autorisation de commencer les travaux (1+2+3).

SOURCE : Comme pour le tableau 3.1.

Graphique 3.3

PROJETS DU FONDS SPÉCIAL: ANALYSE DES DÉLAIS NÉCESSAIRES AVANT QUE SOIT DONNÉE L'AUTORISATION DE COMMENCER LES TRAVAUX

Intervalle moyen entre la réception de la demande officielle, l'approbation par le Conseil d'administration, la signature du plan d'opérations et l'autorisation de commencer les travaux (moyenne des années 1959 à 1969)



- - - Nombre de projets.

—— Moyenne pondérée de l'intervalle s'écoulant entre la réception de la demande officielle et l'approbation du projet (Tableau 3.3, colonne 1).

——— Moyenne pondérée de l'intervalle s'écoulant entre la réception de la demande officielle et la signature du plan d'opérations (Tableau 3.3, colonnes 1+2).

▬▬ Moyenne pondérée de l'intervalle s'écoulant entre la réception de la demande officielle et l'autorisation de commencer les travaux (Tableau 3.3, colonne 4).

TABLEAU 3.4

PROJETS DU FONDS SPECIAL ACHEVES : ANALYSE DES RETARDS INTERVENUS

Comparaison entre la durée effective et la durée prévue

(En nombre de mois)

Calculs effectués, pour les quatre principales organisations, d'après les projets dont l'exécution était achevée au 31 décembre 1968 et qui sont groupés suivant l'année où l'exécution a pris fin.

Année ou l'exécution a pris fin	ONU			FAO			UNESCO			OIT			QUATRE ORGANISATIONS		
	Nombre de projets achevés	(1)	(2)	Nombre de projets achevés	(1)	(2)	Nombre de projets achevés	(1)	(2)	Nombre de projets achevés	(1)	(2)	Nombre de projets achevés	Moyennes pondérées (1)	(2)
1959 à 1963	4	18	23	5	31	32	-	-	-	1	48	45	10	27	30
1964	5	27	25	13	32	41	-	-	-	4	48	42	22	34	38
1965	6	38	46	7	40	47	3	60	59	3	40	62	19	43	51
1966	12	32	36	20	47	53	2	54	66	5	55	51	39	44	48
1967	7	37	41	23	46	55	4	48	68	15	50	58	49	46	55
1968	10	43	46	15	54	59	13	56	70	9	56	62	47	52	60

EXPLICATIONS :(1) Durée moyenne prévue.

(2) Durée moyenne effective (intervalle, en mois, entre la date où l'autorisation de commencer les travaux a été donnée et celle où l'exécution a pris fin).

SOURCE : Comme pour le tableau 3.1.

TABLEAU 3.4

TABLEAU 3.5

PROJETS DU FONDS SPECIAL : DEPENSES EFFECTIVES PAR ANNEE ET MONTANT CUMULATIF DES CREDITS AFFECTES MAIS NON UTILISES EN FIN D'ANNEE

(En millions de dollars)

Non compris les frais généraux

Année	Toutes organisations		ONU		FAO		UNESCO		OIT	
	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
1960	2,3	9,5	0,8	1,8	0,5	2,9	0,2	2,7	0,1	1,4
1961	7,5	23,8	1,7	3,8	2,6	7,3	0,8	5,5	1,3	3,0
1962	20,1	39,2	3,9	8,3	6,8	13,2	3,0	8,4	3,4	3,9
1963	35,6	52,4	6,5	10,1	10,7	19,5	6,9	9,3	5,4	5,2
1964	45,4	67,3	8,3	12,6	16,1	26,2	9,4	11,9	5,3	6,6
1965	56,0	84,4	12,3	14,5	19,6	33,7	10,2	16,1	5,9	7,5
1966	72,4	100,2	14,7	21,0	27,4	38,3	12,1	19,8	6,7	7,4
1967	88,7	117,2	19,1	23,8	31,9	44,9	15,3	20,7	8,4	7,7
1968	112,0	117,2	23,2	23,2	39,4	48,0	18,8	18,1	10,6	9,0

EXPLICATIONS : (1) Dépenses effectives pendant l'année.

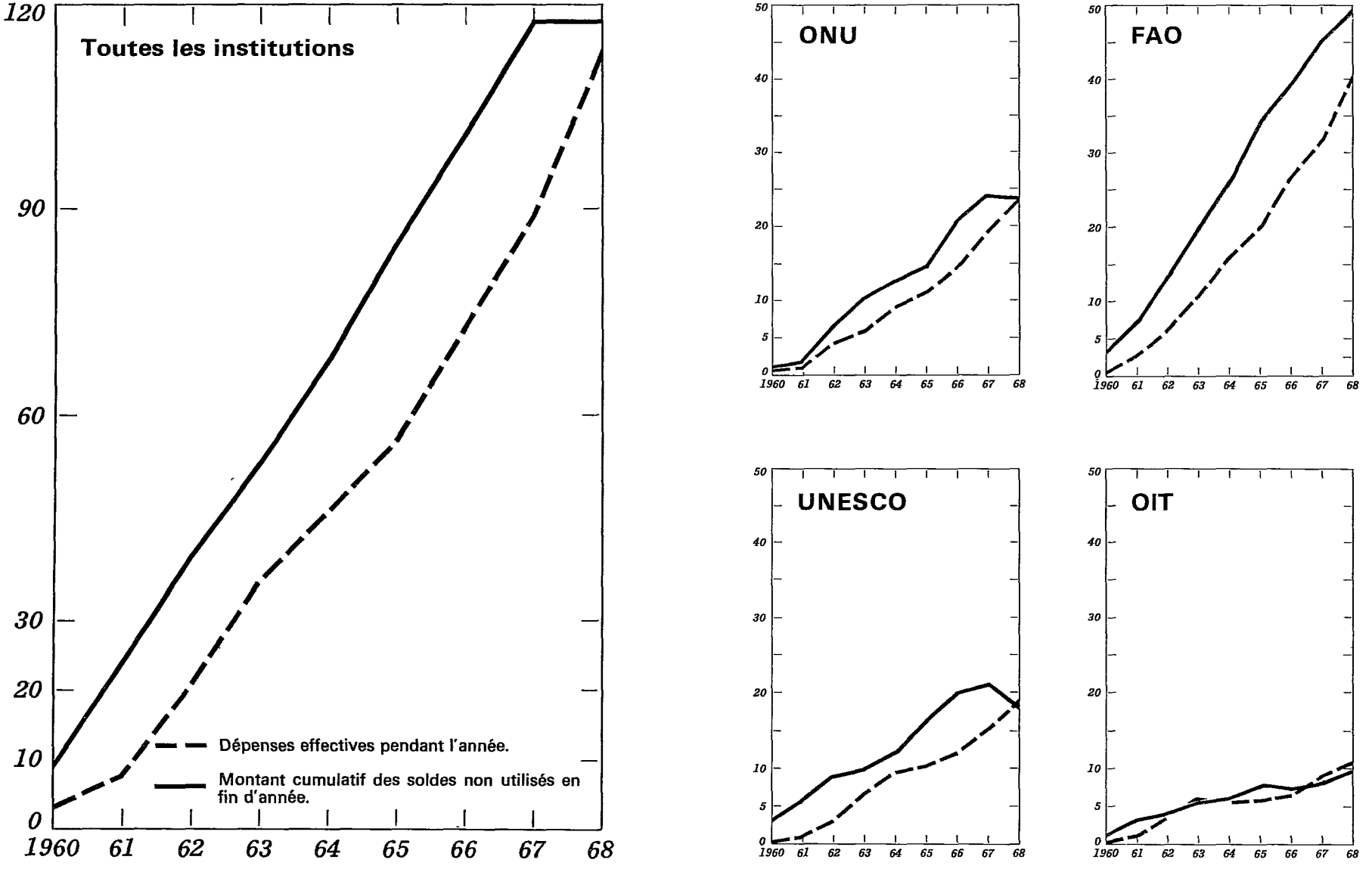
(2) Montant cumulatif des soldes non utilisés en fin d'année (soit la différence entre le montant cumulatif des dépenses effectives et le montant cumulatif des dépenses prévues par les affectations initiales de crédits à la fin de l'année considérée).

SOURCE ET DEFINITIONS : Cinquième partie, appendice 6, tableau 15.

Graphique 3.4

PROJETS DU FONDS SPÉCIAL: DÉPENSES EFFECTIVES PAR ANNÉE ET MONTANT CUMULATIF DES CRÉDITS AFFECTÉS MAIS NON UTILISÉS EN FIN D'ANNÉE, DE 1960 À 1968.

Millions de dollars



une analyse des difficultés rencontrées pour 252 projets choisis parmi ceux de l'élément Fonds spécial et qui étaient en cours d'exécution en 1968 (sur un total de 595). Le tableau 3.7 présente une analyse semblable pour 25 projets régionaux. Les renseignements sont tirés, pour l'essentiel, des rapports trimestriels des représentants résidents. L'opinion personnelle des intéressés a donc nécessairement joué un certain rôle, mais cette documentation de première main n'en représente pas moins, d'une manière générale, la plus objective qu'il fût possible d'obtenir. On remarquera que l'analyse a été faite non seulement par secteur économique mais aussi selon les divers domaines caractéristiques des activités du PNUD et par région géographique.

41. Si l'on considère d'abord les projets nationaux énumérés au tableau 3.6, on constate que sur les 252 projets analysés, 126 soit exactement 50 %[1/] étaient en retard sur les prévisions et se heurtaient à un obstacle d'une sorte ou d'une autre. Ces retards tenaient principalement aux difficultés que le gouvernement éprouvait à fournir l'appui de contrepartie : 50 projets manquaient de personnel de contrepartie et 41 n'avaient pas reçu les fonds de contrepartie nécessaires ou les moyens normalement fournis sur place en nature tels que les terrains, les bâtiments, le matériel et les fournitures de provenance locale. (Ces deux nombres ne s'ajoutent pas car certains projets connaissaient les deux types de difficultés en même temps; le nombre total de projets entravés d'une manière ou d'une autre par des difficultés concernant la fourniture de l'appui de contrepartie était en fait de 58). Le retard avec lequel les institutions spécialisées chargées d'exécuter le projet pour le compte du PNUD ont fourni leurs apports a été cause de difficultés dans 37 projets; 35 d'entre eux ont été gênés par le recrutement tardif des experts ou par l'insuffisance des compétences de ces derniers et 18 par la livraison tardive du matériel et des fournitures. L'exécution de 7 projets a été entravée par des retards intervenus dans l'octroi des bourses. Trente-deux projets se sont heurtés à d'autres difficultés qui ne relèvent d'aucune des catégories précédentes. Comme l'indiquent les explications figurant à la page 2 du tableau 3.6, ces difficultés étaient de nature très diverse, certaines d'entre elles intéressant l'aspect quantitatif, d'autres par contre, l'aspect qualitatif.

42. L'inaptitude des gouvernements à fournir du personnel de contrepartie est une question qui se rattache à la capacité d'absorption des pays bénéficiaires et, à ce titre, sera examinée dans la Section B du présent chapitre.

43. L'arrivée tardive des experts a fortement perturbé 22 des projets du Fonds spécial que l'on a examinés et, dans 10 d'entre ces cas, des activités connexes ont été rendues impossibles. Dans 9 des 22 projets en question, les difficultés ont pris des proportions très graves;

1/ Il est intéressant de noter que ce pourcentage correspond presque exactement à une estimation faite récemment par le Directeur du PNUD lorsqu'il a exprimé sa préoccupation des retards intervenant dans l'exécution.

TABLEAU 3.6

PROJETS DU FONDS SPECIAL : ANALYSE DES DIFFICULTES RENCONTREES DANS LA MISE EN OEUVRE

Echantillon établi d'après les projets nationaux en cours d'exécution en 1968

(Nombre de projets)

Type d'analyse	Projets en cours d'exécution à la fin de 1968	Nombre de projets examinés	Nombre de projets en retard	Pourcentage de projets en retard	TYPE DE DEFAILLANCE CONSTATEE 1/					
					(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
TOTAL	495	252	126	50	50	41	35	18	7	32
I. Analyses des projets par secteur économique										
Agriculture	198	101	48	48	18	22	14	7	1	6 a/
Industrie	138	71	35	49	15	7	9	7	3	10 b/
Services publics	51	30	13	43	3	1	4	2	-	5 c/
Habitation, construction et planification physique	11	5	4	80	1	2	1	-	1	1 d/
Projets multisectoriels	23	8	5	62	2	2	2	1	-	4 e/
Santé publique	3	4	1	25	1	-	-	-	-	1 f/
Enseignement et sciences	52	24	14	58	9	4	3	1	1	4 g/
Protection sociale	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Administration publique et services divers	17	9	6	67	1	3	2	-	1	1 h/
II. Analyses des projets par domaine d'activité										
Etudes des ressources	174	90	46	51	16	17	16	8	1	...
Enseignement et formation techniques	193	109	55	50	24	16	8	4	5	...
Recherche appliquée	120	51	23	45	10	8	9	6	1	...
Planification du développement économique	8	2	2	100	-	-	2	-	-	...
III. Analyses des projets par région géographique										
Afrique	187	63	31	49	16	13	5	3	4	...
Amérique	110	82	44	54	11	18	16	7	1	...
Asie, Extrême-Orient et Moyen-Orient	159	89	43	48	17	10	12	7	2	...
Europe	39	18	8	44	6	-	2	1	-	...

EXPLICATIONS : (1) Difficultés et retards dans l'arrivée du personnel de contrepartie.
(2) Retards intervenus dans la réception des contributions de contrepartie en espèces des gouvernements ainsi que dans l'apport de terrains, bâtiments, matériel et fournitures.
(3) Mise en oeuvre des projets retardée par des difficultés de recrutement d'experts de la compétence voulue.
(4) Retards intervenus dans la réception du matériel et des fournitures financés par le PNUD.
(5) Retards intervenus dans le choix de boursiers ayant les aptitudes requises.
(6) Autres défaillances dont on trouvera le détail à la page suivante (notes a/ à h/).

NOTE : 1/ Un même projet peut être inscrit sous plusieurs rubriques.

SOURCE : Rapports trimestriels des représentants résidents.

TABLEAU 3.6 (suite)

Notes	Secteur économique	Nombre de projets		Cause de la défaillance constatée
		total	réparti comme suit :	
a/	Agriculture	6	1	- manque de données statistiques
			1	- pénurie d'étudiants en raison de conditions d'admission trop exigeantes
			1	- ressources locales tributaires de l'assistance bilatérale
			3	- pratiques et méthodes administratives locales
b/	Industrie	10	6	- mauvais emplacement du projet fractionnement des responsabilités entre deux services ministériels manque de logements pour les experts manque de moyens de transport élaboration tardive du programme de travail
			1	- baisse régulière du nombre des étudiants inscrits
			3	- compétence discutable du Directeur de projet manque de netteté du programme de travail manque de contact avec les milieux industriels
c/	Services publics	5	1	- insuffisance du réseau routier
			1	- retards dans la présentation du schéma de plan d'opérations au gouvernement
			1	- lenteurs de l'Organisation chargée de l'exécution qui ont retardé la négociation par le gouvernement d'une aide bilatérale associée
			1	- mauvais rapports entre le directeur du projet et son adjoint
			1	- retard dans la communication des données pertinentes à l'entreprise sous-traitante dû au fait que l'Organisation chargée de l'exécution n'a pas pris les dispositions voulues avec le gouvernement
d/	Habitation, construction et aménagement du territoire	1	1	- situation confuse du projet sur le plan institutionnel
e/	Projets multisectoriels	4	3	- décisions tardives du gouvernement - manque de coopération entre les ministères
			1	- refus des autorités de rendre publiques les conclusions du projet pour qu'elles puissent servir à d'autres programmes des Nations Unies
f/	Santé publique	1	1	- difficultés administratives locales d'ordre mineur
g/	Enseignement et sciences	4	3	- pénurie d'étudiants - retard dans la construction de bâtiments - manque de candidats boursiers
			1	- prolongation des missions d'experts sans l'accord du gouvernement (dans l'un des cas, la qualité médiocre de l'expert, jugé ensuite inapte sur le plan médical, a fait perdre toute une année à 45 étudiants)
h/	Administration publique et services divers	1	1	- fléchissement d'intérêt de la part de l'organisme d'Etat compétent et mauvaise formation des boursiers

dans deux cas seulement, la faute était imputable au gouvernement, qui n'avait pas accordé en temps voulu les autorisations nécessaires.

44. Les retards intervenus dans la livraison du matériel ont été moins graves. Dans 13 des 18 cas notés, ils résultaient de commandes passées tardivement, de délais de livraison imputables aux fabricants ou du manque de moyens de transports océaniques. Dans deux cas, le matériel est arrivé en retard du fait que, non prévu à l'origine, il avait ensuite été jugé essentiel. Dans trois autres cas, les difficultés ont surgi du fait que les pays intéressés n'avaient pas de littoral et, dans un autre cas encore, elles tenaient à la médiocrité des moyens de transport depuis le port de débarquement jusqu'à l'emplacement du projet.

45. Concernant les bourses, la pénurie fondamentale de personnel et l'absence de crédits pour rémunérer le boursier expliquent les retards intervenus dans quatre cas, la difficulté de libérer des homologues pour leur attribuer des bourses en est la cause dans deux cas, tandis que dans un cas seulement, le retard est imputable à l'organisation chargée de l'exécution et au gouvernement bénéficiaire.

46. Les projets régionaux du Fonds spécial, que l'on a étudiés un peu moins en détail, font apparaître des résultats semblables. Près de la moitié - 12 sur 26 - étaient en retard sur les prévisions; pour six d'entre eux, les difficultés concernaient l'appui de contrepartie; les retards imputables à l'organisation chargée de l'exécution avaient entravé la réalisation de quatre projets (trois du fait de l'arrivée tardive des experts et le quatrième du fait de la livraison tardive du matériel). D'autres contretemps se sont également produits.

47. On a effectué une troisième analyse portant sur 22 projets polyvalents, pour la raison qu'ils sont parmi les plus vastes et les plus complexes qui fassent appel à la collaboration des organismes des Nations Unies et des gouvernements, et aussi parce qu'ils engagent des ressources très considérables non seulement du point de vue du coût effectif des projets (leur coût global s'élève à 61 millions de dollars, dont 35 millions fournis par le PNUD et 26 millions par les gouvernements au titre de la contribution de contrepartie), mais aussi du point de vue des investissements que ces projets pourraient susciter s'ils donnent les résultats escomptés. La proportion des projets en retard sur les prévisions est un peu moindre - 36 % - mais les défaillances constatées restent les mêmes; cinq projets ont été gênés par des difficultés tenant à l'appui de contrepartie du gouvernement, quatre par l'arrivée tardive des experts et trois par la livraison en retard du matériel; d'autres facteurs ont fortement entravé le déroulement de cinq projets (Pour plusieurs projets, le retard est dû à plus d'une difficulté à la fois).

48. Comme on le verra par ailleurs[1/], la capacité du programme dépend essentiellement des ressources humaines dont il peut disposer et de leur qualité. Si l'on examine l'aspect

---

1/ Cinquième Partie, Appendice 1, Section II.

TABLEAU 3.7

PROJETS DU FONDS SPECIAL : ANALYSE DES DIFFICULTES RENCONTREES DANS LA MISE EN OEUVRE

Echantillon établi d'après les projets régionaux en cours d'exécution en 1968

(Nombre de projets)

Type d'analyse	Projets en cours d'exécution à la fin de 1968	Nombre de projets examinés	Nombre de projets en retard	Pourcentage de projets en retard	TYPE DE DEFAILLANCE CONSTATEE 1/			
					(1)	(2)	(3)	(4)
TOTAL	38	26	12	46	6	3	1	5
I. Analyse des projets par secteur économique								
Agriculture	12	6	4	67	2	1	-	-
Industrie	2	2	2	100	1	-	-	1 2/
Services publics	7	4	-	-	-	-	-	-
Habitation, construction et planification physique	-	-	-	-	-	-	-	-
Projets multisectoriels	10	10	3	33	1	1	-	2 3/
Santé publique	1	1	1	100	-	-	-	-
Enseignement et sciences	3	1	4/	-	-	-	-	1 4/
Protection sociale	-	-	-	-	-	-	-	-
Administration publique et services divers	3	2	2	100	2	1	1	1 5/
II. Analyse des projets par domaine d'activité								
Etudes des ressources	21	14	6		...	...	...	...
Enseignement et formation techniques	5	3	2		...	...	...	...
Recherche appliquée	7	4	2		...	...	...	...
Planification du développement économique	5	4	2		...	...	...	...
III. Analyse des projets par région géographique								
Afrique	23	13	4		...	...	...	...
Amérique	10	10	8		...	...	...	...
Asie, Extrême-Orient et Moyen-Orient	5	2	-		...	...	...	...
Europe	-	-	-		...	...	...	...

EXPLICATIONS : (1) Difficultés et retards dans la réception de la contrepartie.

(2) Mise en oeuvre des projets retardée par des difficultés de recrutement d'experts de la compétence voulue.

(3) Retards intervenus dans la réception du matériel et des fournitures financés par le PNUD.

(4) Autres défaillances dont le détail est donné ci-après.

NOTES : 1/ Un même projet peut figurer sous plusieurs rubriques.

2/ Vu le caractère trop onéreux des services de consultants, la capacité n'a pas été utilisée à plein.

3/ Manque d'intérêt pour les stages de formation organisés dans le cadre des projets; les travaux ont nécessité plus de temps que prévu - difficultés d'exécution imprévues.

4/ Aucune difficulté d'exécution n'a été constatée mais, lorsque l'assistance du PNUD a pris fin, le nombre de professeurs a diminué par rapport à l'effectif des étudiants qui, lui, a augmenté considérablement, ce qui prouve de graves déficiences.

5/ Crédits de l'Etat insuffisants.

SOURCE : Rapports trimestriels des représentants résidents.

quantitatif du recrutement en temps voulu du personnel international destiné à être affecté au développement, il apparaît à l'évidence que ce problème a pris de graves proportions, dont l'échantillon cité plus haut ne relève peut-être pas toute l'ampleur. Ce thème revient constamment dans les réponses des nombreuses organisations et des nombreuses personnes qui ont été consultées pour les besoins de l'Etude. Ainsi, plus de la moitié des 65 gouvernements de pays en voie de développement qui ont fait connaître leur point de vue sur le fonctionnement du programme des Nations Unies ont souligné que le recrutement tardif des experts était un problème majeur.

49. Cependant, ici encore, il est difficile d'obtenir des faits précis et les réponses que les institutions spécialisées ont fournies à une série de questions très détaillées sur cet aspect du programme ne sont ni assez complètes ni assez cohérentes pour qu'on puisse en tirer des conclusions générales. Une organisation a indiqué que les délais de recrutement peuvent varier d'une semaine (sans doute dans quelques cas très exceptionnels) à plus d'un an. Une autre a signalé que la moyenne est de 10 mois mais que certains postes particulièrement difficiles à pourvoir restent sans titulaire pendant 18 mois. Dans d'autres cas, la moyenne oscille entre 6 et 14 mois[1/]. Là encore, un échantillon modeste recueilli pour l'Etude auprès

---

1/ On pourra se faire une idée du rythme auquel les services d'experts relatifs à l'élément Assistance technique ont été fournis pendant la période biennale 1967-1968 en examinant les chiffres ci-après, qui se rapportent aux projets de la catégorie I ainsi qu'aux projets approuvés pendant cette période en vertu de l'habilitation concernant les allocations pour imprévus :

	Mois de services d'experts
Programmes approuvés pour 1967-1968 (programmes par pays seulement)	45.111
Services fournis à la fin de la période biennale	40.818

Les services d'experts effectivement fournis représentent donc 90 % des mois de services d'expert autorisés. Toutefois, cela ne signifie pas nécessairement que le type de services fournis correspondait à ceux qui avaient été initialement demandés. Les "modifications de programme" qui sont intervenues au cours de la période biennale 1967-1968 consistaient pour une large part à remplacer des services d'experts initialement autorisés par des bourses, ce qui porte à croire que des bourses ont été attribuées précipitamment à la dernière minute pour remplacer des services d'experts qui ne pouvaient être fournis pendant la période d'exécution de programme. C'est ce que semblent confirmer les chiffres suivants :

Bourses	Mois d'étude
(Période biennale 1967-1968)	
Initialement approuvées (programmes par pays seulement)	22.659
Effectivement attribuées	27.003

On voit que le nombre de mois d'étude de boursiers réellement effectués au cours de la période biennale 1967-1968 représente 119 % de celui qui avait été initialement autorisé.

Source : Rapport sur les activités du PNUD en 1968 (document DP/L. 104/Add. 1, p. 19).

du bureau de Genève du Service de recrutement pour l'assistance technique de l'ONU a révélé que les délais moyens de recrutement, depuis l'approbation d'une définition d'emploi jusqu'à l'entrée en fonction de l'expert désigné, étaient d'environ 334 jours en 1965 et 295 jours en 1968. Il est certain que les délais sont très variables, mais la gravité du problème n'en est pas moins évidente. La plupart des organisations semblent être d'avis que la situation s'améliore[1/] mais les gouvernements ne partagent pas cette opinion.

50. La difficulté tient en grande partie à la complexité du recrutement de personnel sur le plan mondial et au fait que les méthodes de recrutement ne sont pas uniformes. De nombreux facteurs viennent compliquer la situation : bien des catégories de spécialistes sont difficiles à trouver, la rémunération offerte aux experts n'est pas comparable à celle qu'ils pourraient obtenir individuellement dans de nombreux pays, les définitions d'emploi manquent de précision, les listes de candidatures ne sont pas à jour, les agents de recrutement font défaut, certains postes sont supprimés, les gouvernements bénéficiaires n'accordent pas en temps voulu les autorisations nécessaires et les comités nationaux qui aident au recrutement obtiennent des résultats inégaux.

51. On ne saurait mieux illustrer l'immensité du problème qu'en se référant à une enquête présentée au Conseil exécutif de l'UNESCO en 1968[2/] où l'Etude sur la capacité a trouvé l'analyse la plus complète de la question. Cette enquête révèle que le rapport des candidatures aux nominations est très élevé, soit environ 8 pour 1. Pour les 484 postes hors siège créés par l'UNESCO en 1966, on a examiné 3.166 candidatures dont certaines à plusieurs postes. Après un premier tri, 932 candidatures (1,9 par poste) ont été soumises à la direction compétente de l'UNESCO : 228 d'entre elles ont été laissées de côté pour une raison ou pour une autre; 835 ont été présentées aux gouvernements et, en fin de compte, 393 avaient été approuvées ou avaient abouti à des nominations au 31 décembre 1966. Ainsi, 89 % des postes créés en 1966 (484 moins 41 postes supprimés ou modifiés) ont été pourvus au cours de l'année. Le tableau 3.8 fait ressortir l'ampleur du problème en indiquant, pour les pays qui fournissent 85 % des experts de l'UNESCO, le sort réservé aux candidatures officiellement présentées.

52. Il est évident qu'il n'existe pas de solution facile et que le problème doit être attaqué sur plusieurs fronts à la fois. On trouvera des suggestions à ce sujet dans le Chapitre 8, qui traite des ressources humaines[3/]. Un point essentiel à considérer est que le recrutement

---

1/ Les réponses concernant le pourcentage de postes créés qui n'étaient pas pourvus en fin d'année révèlent que celui-ci a baissé pour quatre organisations; alors qu'il oscillait entre 13 et 23 % il y a cinq ans, il est actuellement compris entre 5 et 18 %.

2/ UNESCO, Recrutement du personnel hors siège (document 78 EX/28 du 25 avril 1968).

3/ Par. 60 à 63 et 68 à 82.

TABLEAU 3.8

UNESCO : CANDIDATURES ET NOMINATIONS D'EXPERTS APPARTENANT A 29 PAYS

(Nombre de candidats et pourcentages)

Pays	Nombre de candidats			Rapports comparatifs (pourcentages)		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Australie	77	11	4	14	36	5
Autriche	17	7	1	40	14	6
Belgique	49	19	8	38	42	16
Canada	24	4	2	16	50	8
Chili	10	7	1	70	14	10
Danemark	27	10	4	35	40	15
Espagne	12	6	2	50	33	17
Etats-Unis d'Amérique	221	93	15	42	16	7
Finlande	16	4	0	16	0	0
France	230	56	24	24	43	10
Grèce	10	1	1	10	100	10
Inde	151	39	12	26	31	8
Irak	11	7	1	69	14	9
Iran	14	4	0	20	0	0
Israël	15	3	0	20	0	0
Italie	32	15	7	47	47	22
Norvège	40	22	8	55	36	20
Nouvelle-Zélande	11	6	1	54	17	9
Pays-Bas	21	10	6	47	60	29
Pérou	18	0	0	0	0	0
République arabe unie	32	25	6	78	24	19
République fédérale d'Allemagne	82	17	4	20	24	5
Royaume-Uni	207	88	26	42	30	13
Suède	30	17	8	56	47	27
Syrie	58	17	0	29	35	10
Tchécoslovaquie	46	32	12	69	38	26
Union des républiques socialistes soviétiques	103	67	14	65	21	14
Uruguay	10	4	2	40	50	20
Yougoslavie	19	8	1	42	13	5

EXPLICATIONS : (1) Candidatures officiellement reçues.

(2) Candidats présentés en 1966.

(3) Candidats nommés.

(4) Candidats présentés aux gouvernements (en pourcentage du nombre total des candidats présentés par les services de recrutement).

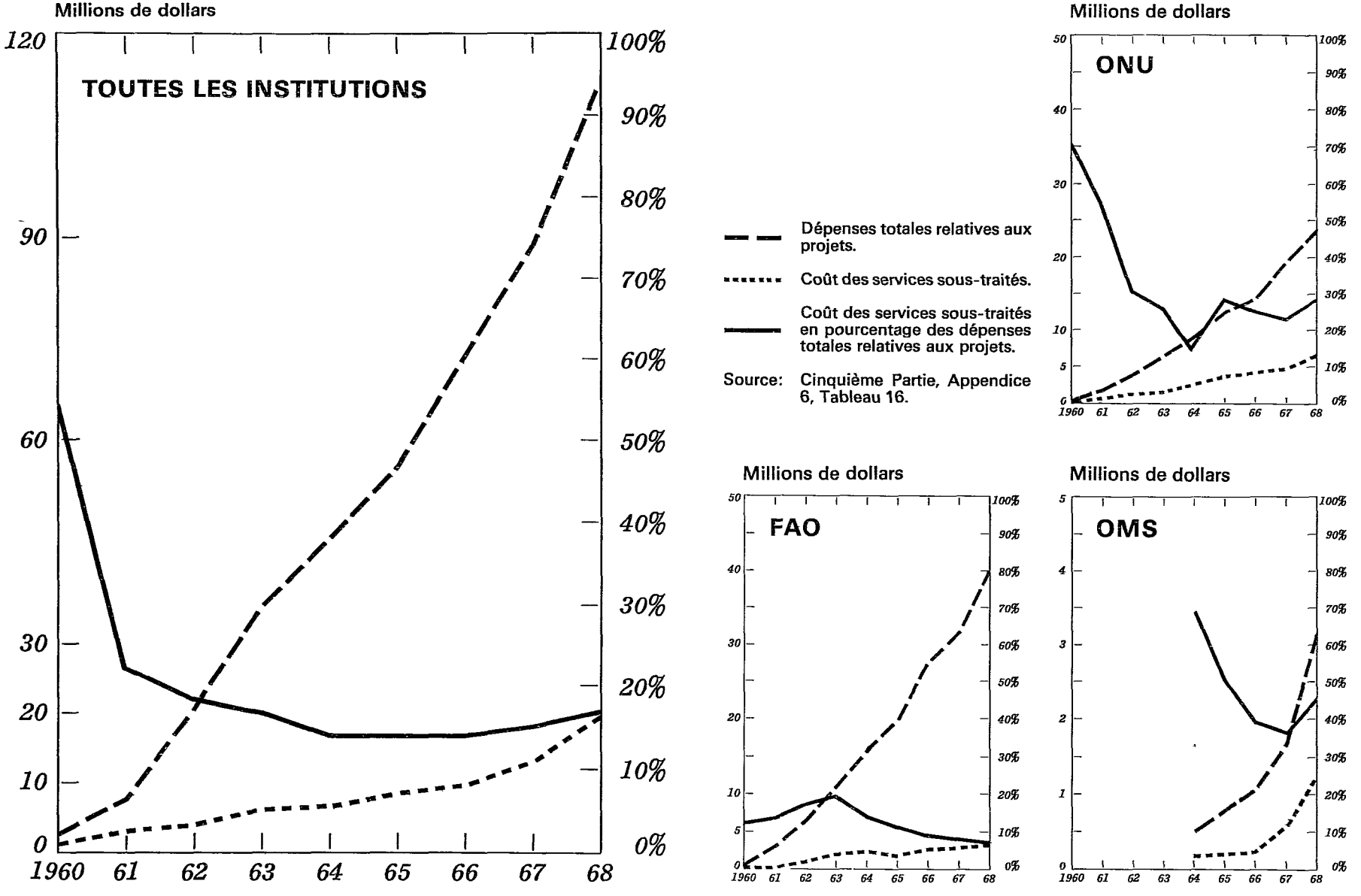
(5) Candidats nommés (en pourcentage du nombre total des candidats présentés aux gouvernements.

(6) Candidats nommés (en pourcentage du nombre total des candidats présentés par les services de recrutement).

SOURCE : UNESCO, Recrutement du personnel hors siège (document EX/28 Corr.).

Graphique 3.5

PROJETS DU FONDS SPÉCIAL: COMPARAISON ENTRE LES DÉPENSES TOTALES RELATIVES AUX PROJETS ET LE COÛT DES SERVICES SOUS-TRAITÉS, DE 1960 À 1968.



ne peut pas être accéléré au détriment de la qualité; il faut donc avoir assez de temps pour pouvoir faire en sorte que la personne recrutée soit bien celle qui convient à l'emploi, tâche toujours délicate. Une programmation globale et à plus long terme comme celle qui est exposée au Chapitre 5 serait très utile car elle permettrait de prévoir les besoins en personnel beaucoup plus longtemps à l'avance et de consacrer plus de temps à la formulation du projet.

53. Si le recrutement direct de tous les experts dont on a actuellement besoin impose une trop lourde charge aux organisations, il paraîtrait raisonnable de recourir plus souvent à la formule des contrats de sous-traitance qui, outre qu'elle augmenterait sensiblement la capacité effective du système, pourrait avoir d'autres avantages appréciables. Or, on constate avec surprise que si ces arrangements sont devenus plus fréquents, leur progression n'a pas été proportionnelle à celle du programme. Le graphique 3.5 indique que, pour toutes les organisations, le coût des services sous-traités en pourcentage des dépenses totales relatives aux projets n'a pratiquement pas augmenté au cours des dernières années alors que les dépenses totales ont progressé rapidement. Le graphique 3.5 indique aussi le pourcentage de sous-traitance pour l'ONU, la FAO et l'OMS respectivement, seules organisations où il est suffisamment important pour mériter d'être signalé[1/]. Il en ressort que l'ONU suit la tendance générale à une progression très lente, alors que pour la FAO, organisation qui prend la plus lourde part à l'exécution des projets du Fonds spécial, la proportion de contrats de sous-traitance a régulièrement et constamment diminué depuis 1963 et n'atteint actuellement que 7 % des dépenses totales que la FAO consacre aux projets.

54. Certes, la sous-traitance n'est nullement une panacée mais on pourrait assurément y recourir beaucoup plus largement. Des propositions sont faites dans ce sens aussi bien au Chapitre 4[2/] qu'au Chapitre 5[3/]. Cette formule permettrait de répartir non seulement les charges qu'impose le recrutement mais aussi certaines des responsabilités en matière d'administration, d'appui technique et d'activités consécutives, pour le plus grand bien du programme.

55. La livraison à temps du matériel approprié influe elle aussi directement sur la capacité pour ce qui est des projets du Fonds spécial; le coût de ce matériel a représenté 26 % des dépenses relatives aux projets au cours des neuf dernières années (contre 6 % environ pour le PEAT et, par la suite, pour l'élément Assistance technique du PNUD). En chiffres absolus, les dépenses en matériel se sont élevées à quelque 25 millions de dollars pour l'année 1968,

---

1/ Cette analyse ne comprend pas la BIRD, qui a normalement recours à des sous-traitants pour tous les projets qu'elle exécute.

2/ Par. 39 et 40.

3/ Par. 108 à 127.

le gros de ces dépenses (22,4 millions de dollars) se rapportent à l'élément Fonds spécial. Parmi les problèmes le plus souvent signalés à l'Etude sur la capacité, on peut citer l'imprécision de la description du matériel figurant dans la demande de projet; le manque d'uniformité, pour des raisons d'utilisation de monnaie ou autres, qui cause des retards et des dépenses inutiles en entretien et en pièces de rechange; la conscience excessive avec laquelle on applique des méthodes de soumissionnement trop lentes surtout lorsque le résultat final est connu d'avance pour des raisons d'utilisation de monnaie; et les retards de livraison que l'on attribue selon les cas à la lourdeur des méthodes d'achat, au dédit des fournisseurs, ainsi qu'à la lenteur des formalités de dédouanement ou à l'insuffisance des dispositions prises en matière de transport dans le pays bénéficiaire. Certes, les organisations ne sont pas seules responsables de cette situation mais il est évident que toute amélioration qu'elles pourraient y apporter serait extrêmement profitable. On trouvera au Chapitre 10 quelques suggestions à cet effet.

c) Retards portant sur la présentation des rapports finals

56. Il est évident que le rapport final est d'une importance capitale pour l'efficacité d'un projet car il résume les conclusions du projet à l'intention du gouvernement et énonce les diverses mesures qu'il conviendrait de prendre pour en tirer le meilleur parti; autrement dit il est étroitement lié aux activités consécutives. Il est vrai que les gouvernements peuvent généralement consulter une version provisoire du rapport final dès qu'elle est prête, mais la possibilité de s'appuyer sur un document ayant la consécration officielle est souvent une condition indispensable à l'action qui devra s'engager par la suite, surtout si l'on vise à attirer des investissements provenant d'autres sources. Les délais intervenant à ce stade peuvent donc compromettre sérieusement la valeur du projet d'autant plus qu'il s'y ajoute le risque que les recommandations perdent entre-temps une grande partie de leur intérêt en raison de l'évolution de facteurs exogènes tels que la situation du marché local ou mondial.

57. C'est pourquoi il est troublant de constater que, jusqu'à présent, il s'est généralement écoulé un long intervalle entre la date d'achèvement du projet et la présentation du rapport final au gouvernement intéressé. Aucune des organisations chargées de l'exécution n'a observé le délai de trois mois fixé par le règlement sur l'établissement des rapports qui était en vigueur jusqu'à une date récente[1/] et, pour prendre une moyenne approximative, il semble qu'il faille environ un an pour établir le projet de rapport et une autre année pour imprimer et livrer la version définitive. Comme l'indique le tableau 3.9, la moitié des rapports sur les projets achevés avant le 30 mars 1969 n'avaient pas été présentés au 30 juin 1969 et le retard moyen était dans l'ensemble de 16 mois. Le tableau 3.10 concerne les rapports finals qui ont été présentés aux gouvernements et indique, par année et par

1/ Voir par. 60.

TABLEAU 3.9

PROJETS DU FONDS SPECIAL ACHEVES : PRESENTATION DU RAPPORT FINAL AU GOUVERNEMENT, PAR ORGANISATION

(D'après le nombre des projets)

Organisations	Nombre de projets dont l'exécution a pris fin de 1960 au 30 mars 1969	Nombre de rapports finals de projets présentés aux gouvernements à la date du 30 juin 1969	Nombre de rapports finals en retard (d'après l'année où l'exécution des projets a pris fin)1/							Rapports en retard : moyenne pondérée des retards (en mois)2/
			Total	64	65	66	67	68	69	
ONU	45	18	27	-	3	7	6	11	-	21
ONUDI	3	-	3	-	-	-	1	2	-	10
FAO	88	56	32	-	-	5	9	12	6	13
UNESCO	22	10	12	-	-	1	2	9	-	10
OMS	5	1	4	-	1	1	1	1	-	26
OIT	38	7	31	3	2	3	13	10	-	21
AIEA	2	2	-	-	-	-	-	-	-	-
OMM	7	7	-	-	-	-	-	-	-	-
UIT	6	2	4	-	-	-	1	3	-	11
OACI	6	4	2	-	-	-	-	2	-	9
BIRD	26	19	7	-	-	-	-	6	1	7
Toutes les institutions	248	126	122	3	6	17	33	56	7	16

NOTES : 1/ Dans certains cas, l'organisation a présenté au gouvernement un rapport technique intérimaire.

2/ Le retard est la période comprise entre la date où le rapport aurait dû être présenté au gouvernement (c'est-à-dire 3 mois après l'achèvement de l'exécution) et le 30 juin 1969.

SOURCE : PNUD - Liste récapitulative des rapports adressés aux gouvernements sur des projets du Fonds spécial achevés (au 30 juin 1969).
- Projets de l'élément Fonds spécial au 30 juin 1969 (Document DP/SF/Reports, Série B, No 8).

TABLEAU 3.10

PROJETS DU FONDS SPECIAL : ANALYSE DES RETARDS SURVENUS DANS LA PRESENTATION DU RAPPORT FINAL AU GOUVERNEMENT

(En nombre de projets et de mois)

Calculs effectués par année de présentation et par organisation

Année de présentation du rapport final au gouvernement	ONU		FAO		UNESCO		OMS		OIT		AIEA		OMM		UIT		OACI		BIRD		Nombre total de projets	Moyennes pondérées (en mois)
	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)		
1960 à 1965	3	9	6	15	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	11	5	20	9
1966	2	28	10	24	-	-	-	-	2	26	1	6	-	-	-	-	1	12	-	-	16	22
1967	1	10	13	21	1	27	-	-	2	17	-	-	3	28	-	-	2	9	4	12	26	19
1968	7	31	9	24	3	24	-	-	-	-	-	-	2	15	1	36	1	20	4	3	27	22
1969	5	46	18	23	6	16	1	21	3	26	1	25	2	33	1	27	-	-	-	-	37	26
Nombre total de projets et moyenne pondérée (en mois)	18	30	56	22	10	20	1	21	7	23	2	16	7	26	2	32	4	13	19	5	126	20 1/

EXPLICATIONS : (1) Nombre de projets pour lesquels un rapport final a été présenté au gouvernement.

(2) Intervalle moyen, en mois, entre l'achèvement de l'exécution et la présentation du rapport final au gouvernement.

NOTE : 1/ Si l'on exclut la BIRD, la moyenne pondérée pour toutes les autres organisations est de 23 mois.

SOURCE : Comme pour le tableau 3.9.

organisation, le temps qui s'écoule en moyenne entre l'achèvement des travaux sur le terrain et la présentation du rapport. On peut constater que de 1960 à 1969 l'intervalle moyen pour toutes les organisations a été de 20 mois (ou 23 mois si l'on ne tient pas compte, pour établir la moyenne, du cas particulier de la BIRD pour laquelle l'intervalle moyen est de cinq mois), mais qu'il s'est accru considérablement depuis 1966, année où l'augmentation du nombre de rapports qui n'avaient pas été présentés à la date fixée est pour la première fois devenue sensible.

58. La confection des rapports finals sur les projets qui sont sous-traités en totalité ou en partie semble se heurter à des difficultés particulières (là encore, la BIRD fait exception). Dans certains cas, on en est encore à attendre le rapport final de l'organisation chargée de l'exécution pour des projets sous-traités dont l'exécution est achevée depuis deux ans. Il n'est pas facile d'en trouver l'explication mais il semble que la difficulté tienne en partie aux problèmes que pose l'évaluation des recommandations formulées par l'entreprise sous-traitante. S'il en est ainsi, il serait peut-être nécessaire d'améliorer les dispositions concernant la surveillance des services sous-traités en adoptant éventuellement celles que la BIRD applique avec tant de succès.

59. L'une des raisons des retards qui interviennent dans l'établissement des rapports est généralement la qualité médiocre des premières versions présentées (ce qui prouve une fois de plus qu'on ne peut pas évaluer l'aspect quantitatif sans tenir compte de l'aspect qualitatif. On est donc obligé d'établir successivement deux ou trois projets de rapport. Il en résulte une majoration du coût; celui-ci atteint souvent jusqu'à 4 % de la totalité des crédits affectés par le PNUD aux activités d'appui du projet et dépasse presque toujours l'allocation initialement prévue. C'est naturellement lorsque l'exécution du projet a déjà posé de grands problèmes que l'établissement du rapport tend à causer le plus de difficultés et de retards. D'où un autre danger : ces projets "difficiles" risquent d'être prolongés pour une deuxième phase avant que l'organisation ait présenté son rapport intérimaire sur la première, et ainsi des défauts qui ont peut-être d'ailleurs motivé la deuxième phase ne pourront être corrigés. Les insuffisances actuelles déclenchent donc une réaction en chaîne qui compromet encore davantage la capacité future du programme.

60. Le PNUD et les organisations ont pris un certain nombre de mesures pour tenter de redresser cette situation, surtout depuis 1966 où le brusque accroissement du nombre de projets en voie d'achèvement a rendu le problème particulièrement aigu. C'est ainsi qu'en 1967 a été instituée une nouvelle règle exigeant notamment que les organisations rendent compte brièvement de chaque projet dans les six semaines suivant l'achèvement de celui-ci. Or, il semble que les organisations chargées de l'exécution éprouvent encore des difficultés à se conformer à cette disposition. De son côté aussi, le PNUD a dû faire face à un

accroissement rapide de la tâche à accomplir, non seulement à cause de l'étendue et du volume du travail mais aussi par suite du manque de personnel suffisamment compétent. Cela n'a fait qu'aggraver le goulet d'étranglement. Pour essayer de l'éliminer, le PNUD a de nouveau, en 1969, profondément remanié les instructions relatives à l'établissement des rapports. En vertu des nouvelles dispositions, des rapports de fond portant soit sur des aspects particuliers du projet soit sur des problèmes posés par celui-ci ou sur les deux à la fois doivent être établis selon les besoins pendant l'exécution du projet pour être présentés immédiatement au gouvernement intéressé. La formule du rapport final sera supprimée et remplacée par une déclaration dans laquelle l'organisation, une fois le projet terminé, résumera les principales observations et conclusions sur le fond et exposera ses recommandations au gouvernement. Ces nouvelles dispositions paraissent certainement de nature à améliorer la situation mais, au moment où l'Etude sur la capacité a été rédigée, elles étaient encore trop récentes pour que l'on puisse juger de leur effet pratique.

d) Volume des investissements suscités par les projets de préinvestissement

61. C'est la suite donnée aux projets après que le concours du PNUD a pris fin qui permet réellement de juger dans quelle mesure le programme a atteint ses objectifs. Bien que de nombreux projets puissent être considérés en gros comme des études de préinvestissement, ils n'ont pas tous besoin d'être suivis d'investissements substantiels pour atteindre leurs objectifs; ainsi, de nombreux instituts de formation pédagogique et de formation professionnelle disposent au départ de tous les capitaux nécessaires et ont ensuite davantage besoin d'un appui budgétaire régulier que de nouveaux investissements. Les projets d'assistance technique peuvent eux aussi réaliser tous leurs objectifs sans gros apport de capitaux. Toutefois, concernant l'élément Fonds spécial du PNUD et plus particulièrement les projets de préinvestissement dans leur acception la plus stricte, une grande partie des activités consécutives devraient pouvoir être mesurées en fonction du courant ultérieur d'investissement engendré directement ou indirectement par les études et enquêtes effectuées avec le concours du PNUD.

62. Au 31 mai 1969, on estimait à environ 3 milliards de dollars les engagements d'investissement signalés comme ayant été directement ou indirectement suscités par les projets exécutés avec l'aide du Fonds spécial. On estimait que des investissements s'élevant à 1,8 milliard de dollars, soit 60 % du montant précédent, étaient directement imputables aux conclusions et aux recommandations formulées avec le concours du PNUD. Toutefois, 69 projets seulement ont donné lieu à des engagements d'investissement reconnus comme tels alors qu'en décembre 1968, 240 projets de l'élément Fonds spécial avaient été achevés (ce nombre comprend ceux qui ne visaient pas à attirer des investissements). Le tableau 3.11 indique pour les 69 projets en question le rapport entre les investissements suscités et le

coût du préinvestissement. On voit qu'en ce qui les concerne, un dollar dû à la coopération du PNUD a engendré en moyenne 48 dollars d'investissement. Pour apprécier ce résultat, il faut toutefois tenir compte de la répartition des projets suivant le montant des investissements qu'ils ont suscités. Comme on le constatera à la lecture des tableaux 3. 11 et 3. 12, sur un total signalé de 3 milliards de dollars, 2, 3 milliards de dollars, soit 78 %, ont été investis à la suite de 11 projets qui totalisent 17 % des capitaux de démarrage fournis par le PNUD. Ces 11 projets ont également attiré 86 % du montant total des investissements consécutifs financés par la BIRD qui, globalement, a financé un quart environ du montant total des investissements soit la moitié des investissements "directs". Treize autres projets, représentant ensemble 24 % du coût du préinvestissement, n'ont pratiquement donné lieu à aucun investissement consécutif (3, 3 millions de dollars pour un préinvestissement s'élevant au total à 28 millions de dollars).

63. Il ne faudrait pas en déduire que les autres projets n'ont pas donné les résultats souhaités. Pareille conclusion risquerait d'être beaucoup trop générale : tout d'abord, les investissements de capitaux ne sont que l'un des aspects des activités consécutives; en second lieu, on ne peut pas fixer arbitrairement une date où l'on déciderait qu'il n'y a plus d'espoir de voir s'engager une action complémentaire (on sait en effet par expérience que certains projets de développement polyvalents réellement de grande envergure ont mis jusqu'à 50 ans pour fructifier); en troisième lieu, le PNUD n'a peut-être pas été avisé de tous les investissements consécutifs; enfin, un projet peut aussi jouer un rôle utile si, en révélant l'inutilité d'un investissement envisagé, il évite au pays intéressé de gaspiller de précieuses ressources financières. Toutefois, vu l'extrême importance des projets de préinvestissement dans l'effort global de développement économique et social et les résultats d'ensemble que font apparaître ces chiffres, il est clair qu'un nouvel examen de ce problème est pleinement justifié.

64. On trouvera des preuves à l'appui de cette conclusion dans l'analyse effectuée par le PNUD[1/] et portant sur 114 projets du type étude, lesquels constituent la principale catégorie de projets destinés à susciter des investissements à grande échelle. Parmi ces projets, 42 (35 achevés et 7 en cours d'exécution) ont donné lieu à des investissements atteignant au total 1 milliard 881 millions de dollars, soit 1 milliard 19 millions de dollars d'investissements découlant directement des études du PNUD et de 863 millions de dollars d'investissements qui sont conformes aux recommandations du PNUD sans en être la conséquence directe. Sur les 72 projets restants, qui tous étaient terminés en 1967 et dont un quart l'étaient déjà trois ans auparavant, aucun, à l'époque où les enquêtes ont été menées, n'avait donné lieu à des investissements. Toutefois, le gouvernement ou des sources extérieures

---

1/ Voir PNUD, Promotion des investissements consécutifs, Rapport du Directeur à la sixième session du Conseil d'administration (document DP/L. 73 du 9 mai 1968).

TABLEAU 3.11

PROJETS DU FONDS SPECIAL : COUT DU PREINVESTISSEMENT ET INVESTISSEMENTS CONSECUTIFS

(En millions de dollars et rapports entre les investissements et le préinvestissement)

Groupés d'après l'importance de l'investissement 1/

Investissements suscités par projet (en millions de dollars)	Nombre de projets dans chaque catégorie	Préinvestissement (en millions de dollars)			Investissements (en millions de dollars)				Rapport investissement/préinvestissement d'après les chiffres des :				
		PNUD	Gouvt.	Montant total	Directs	De sources diverses	Montant total	dont BIRD	Col.4 et 1	Col.6 et 1	Col.6 et 3	Col.7 et 1	Col.7 et 3
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
100 et plus	8	6,3	6,7	13,0	1 252	861	2 113	656	199	335	163	104	50
50 à 99	3	4,2	3,6	7,8	120	70	190	70	29	45	24	17	9
50 et plus, chiffre cumulatif	11	10,5	10,3	20,8	1 372	931	2 303	726	131	219	111	69	35
30 à 49	10	6,3	4,8	11,1	250	137	387	81	40	62	35	13	7
30 et plus, chiffre cumulatif	21	16,8	15,1	31,9	1 622	1 068	2 690	807	97	160	84	48	25
10 à 29	9	8,3	6,5	14,8	105	50	155	28	13	19	10	3	2
10 et plus, chiffre cumulatif	30	25,1	21,6	46,7	1 727	1 118	2 845	835	69	113	61	33	18
1 à 9,9	26	22,1	19,5	41,6	77	46	123	9	3	6	3	-	-
1 et plus, chiffre cumulatif	56	47,2	41,1	88,3	1 804	1 164	2 968	844	38	63	31	18	10
moins de un	13	14,6	13,1	27,7	3	-	3	-	-	-	-	-	-
Total	69	61,8	54,2	116,0	1 807	1 164	2 971	844	29	48	26	14	7

NOTE : 1/ Il s'agit uniquement des projets qui ont donné lieu à des investissements calculables et pour lesquels de tels investissements ont été signalés.

SOURCE : PNUD - Engagements d'investissement signalés comme étant liés à des projets du Fonds spécial (au 31 mai 1969).
- Projets de l'élément Fonds spécial au 31 janvier 1969 (Document DP/SF/Reports, Série B, No 7).

TABLEAU 3.12

PROJETS DU FONDS SPECIAL : COUT DU PREINVESTISSEMENT ET INVESTISSEMENTS CONSECUTIFS

(En pourcentages)

Groupés d'après l'importance de l'investissement

Investissements suscités par projet (en millions de dollars)	Nombre de projets		Préinvestissement						Investissement							
	Dans chaque catégorie	cumulatif	Pourcentage des dépenses supportées par le PNUD		Pourcentage des contributions de contrepartie du gouvt.		Pourcentage du montant total		Pourcentage des investissements directs		Pourcentage des autres investissements		Pourcentage du montant total des investissements		Pourcentage des investissements réalisés par la BIRD	
			(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
100 et plus	8	8	10	10	12	12	11	11	69	69	74	74	71	71	78	78
50 à 99	3	11	7	17	7	19	7	18	7	76	6	80	7	78	8	86
30 à 49	10	21	10	27	9	28	9	27	14	90	12	92	13	91	10	96
10 à 29	9	30	14	41	12	40	13	40	6	96	4	96	5	96	3	99
1 à 9	26	56	35	76	36	76	36	76	4	100	4	100	4	100	1	100
moins de un	13	69	24	100	24	100	24	100	-	100	-	100	-	100	-	100
Total	69		100		100		100		100		100		100		100	

EXPLICATIONS : (1) Dans la catégorie du projet.
(2) Chiffres cumulatifs.

SOURCE : Comme pour le tableau 3.11.

TABLEAU 3.12

de financement envisageaient de donner une suite à 31 d'entre eux. Si 27 faisaient l'objet de projets de phase II, les autres étaient plus ou moins en sommeil. On voit donc que des investissements actifs n'ont été directement suscités que par une proportion relativement faible des projets conçus à cette fin; beaucoup de projets n'ont pas du tout atteint ce but ou ne l'ont atteint que longtemps après, et un grand nombre des études achevées appelaient un nouveau concours du PNUD, sous forme d'un projet de phase II.

65. Cela semblerait corroborer l'opinion exprimée aux fins de l'Etude par une organisation, à savoir qu'"un grand nombre des projets du type étude exécutés jusqu'ici ont pour défaut essentiel d'attacher trop d'importance aux détails et aux considérations techniques et de n'être pas suffisamment axés sur l'investissement; en d'autres termes, ils négligent les analyses économiques et financières qui sont indispensables pour que puisse être prise la décision d'investir". Si cela était exact, la capacité du programme s'en trouverait sérieusement limitée, étant donné que la coopération fournie par le PNUD est largement axée sur le préinvestissement.

66. Cependant, il est certain que le PNUD ou les organisations chargées de l'exécution ne peuvent pas être rendus entièrement responsables de ces résultats. D'autres facteurs interviennent qui échappent complètement à l'influence du système des Nations Unies pour le développement. Ainsi, l'instabilité de la situation politique dans un pays peut fort bien rebuter un investisseur éventuel, si encourageantes que puissent être les conclusions d'une étude exécutée avec l'aide du PNUD. Il est donc logique de penser que le PNUD ne peut pas, à lui seul, apporter une solution à l'ensemble de ce problème; mais il continuera sans aucun doute à s'efforcer de corriger les déficiences qui sont effectivement de son ressort. On trouvera des suggestions à cet effet au Chapitre 5[1/].

e) Conclusions quant à la capacité "quantitative" actuelle des organismes des Nations Unies

67. Il ressort des quatre sections précédentes que le système est soumis à une tension excessive qui diminue sa possibilité d'apporter aux gouvernements un concours efficace et au moment opportun. L'analyse qui précède montre qu'il est fréquent qu'un gouvernement attende jusqu'à neuf ans (et probablement davantage) avant de pouvoir recueillir les avantages escomptés d'un projet de grande envergure dont la durée prévue était de cinq ans - soit deux ans pour l'élaboration du projet débouchant sur la phase d'exécution, cinq ans pour l'exécution proprement dite et près de deux ans pour l'établissement du rapport final. Encore ce laps de temps suppose-t-il que la phase d'exécution se déroule selon les prévisions, ce qui n'est nullement sûr puisque, comme on l'a montré, les projets ont actuellement de six à huit mois

---

1/ Par. 203 à 211.

de retard sur les dates d'achèvement prévues, lorsqu'ils ne nécessitent pas une deuxième phase. En outre, l'achèvement d'un projet destiné à susciter des investissements et la publication des conclusions ne garantissent pas que des investissements suivront automatiquement, même s'il a été démontré que les conditions étaient favorables. Dans une assez grande proportion de cas, les investissements ne se matérialiseront peut-être jamais sinon après de nouveaux délais importants.

68. En admettant même que certains retards soient causés par des circonstances sur lesquelles le système des Nations Unies pour le développement n'a aucune prise, il semble, d'après l'analyse détaillée, que l'on ait des raisons de s'inquiéter sérieusement de la capacité du programme sur ce plan. Certes, le développement est une oeuvre complexe et de longue haleine mais le temps ne travaille pas en sa faveur, et il n'en est donc que plus urgent de limiter les retards au strict minimum. On ne peut laisser se perpétuer, sans la redresser, une situation dans laquelle un projet prévu pour cinq ans exige parfois plus d'une décennie pour atteindre son but.

2) Aspect qualitatif

69. Le moment est venu de s'attaquer à la tâche beaucoup plus ardue qui consiste à évaluer la qualité du programme exécuté par les organismes des Nations Unies. Pour les raisons indiquées plus haut, il s'agit là d'une entreprise difficile, pour ne pas dire impossible, car toutes les appréciations que l'on pourra porter seront forcément teintées de subjectivité. Néanmoins, lorsqu'un certain nombre de sources différentes partagent en gros la même opinion et l'expriment en toute indépendance, il est permis de penser que cette opinion est largement fondée. Des autorités appartenant à des horizons très divers ont été consultées aux fins de l'Etude sur la capacité : les gouvernements des pays développés et des pays en voie de développement[1/], le PNUD et les organisations chargées de l'exécution, les représentants résidents, des organisations régionales faisant ou non partie du système des Nations Unies, des organismes et des personnes de caractère officiel ou non. Les observations consignées ci-après sont le fruit de ces consultations et le reflet des vues qui ont été le plus souvent exprimées; autrement dit, elles traduisent une opinion générale, sinon unanime dans tous les cas. Inévitablement, il arrivera que des éléments quantitatifs se mêlent à l'aspect qualitatif mais on cherchera essentiellement à dégager une impression globale sur la situation du programme. Pour la commodité de l'analyse et pour suivre la présentation adoptée dans le reste du rapport, on traitera successivement les aspects suivants : premièrement,

---

1/ Le Commissaire a écrit à 91 gouvernements de pays en voie de développement; 65 ont répondu par lettre, les autres verbalement. Dans sa lettre, le Commissaire leur demandait simplement de faire connaître leurs vues sur les principaux facteurs qui influent sur la capacité du système des Nations Unies pour le développement. Les réponses des gouvernements dont quelques-unes sont citées dans la présente section et dans celles qui suivent traduisent donc leur propre opinion exprimée en toute franchise.

"la nature et le contenu" du programme; deuxièmement le déroulement et les réalisations du programme proprement dit dans ses différentes phases, à savoir la formulation et l'examen préalable du programme et des projets, la mise en oeuvre, les rapports finals, les activités consécutives et l'évaluation; enfin, on examinera brièvement les problèmes institutionnels.

a) La nature et le contenu du programme

70. Comme on l'a déjà indiqué, la nature et le contenu du programme n'ont pratiquement pas changé depuis l'institution des programmes opérationnels ordinaires des organisations et la création du PEAT. La méthode de l'assistance technique s'est imposée aux Nations Unies par ses avantages manifestes : elle est économique puisqu'elle tire le parti maximum d'un multiplicateur; la participation qu'elle exige est à l'opposé du néo-colonialisme; et enfin, elle permet de réunir un grand nombre de petites contributions pour la réalisation d'un dessein de plus grande envergure. Il est toutefois d'une importance capitale de savoir si la capacité doit être appréciée simplement et uniquement en fonction de l'assistance technique ou si, au contraire, on peut l'envisager autrement que sous la forme traditionnelle des services d'experts, des bourses et des séminaires, assortis d'un modeste apport en matériel.

71. Nombre des observations reçues au titre de l'Etude sur la capacité font douter que l'assistance technique soit l'instrument à tout faire auquel on l'a assimilée jusqu'ici. Comme on l'a montré au Chapitre 2, certaines difficultés tiennent à la structure même des Nations Unies et à ses défauts organiques. Mais cela n'explique pas tout, car de nombreux organismes qui fournissent une assistance bilatérale se heurtent à des difficultés du même genre bien que leurs structures et leur fonctionnement soient beaucoup plus simples. Si l'on examine ces déficiences, il semble qu'il soit dans la nature de l'assistance technique de ne pas satisfaire à l'idéal d'un transfert simple, rapide et efficace du savoir. Autrement dit, on a trop attendu de cette méthode.

72. Il n'est pas facile de définir ces limitations intrinsèques; toutefois, elles semblent tenir aux deux éléments essentiels dont se compose l'assistance technique : d'une part l'aspect purement technique et d'autre part un transfert généralement moins bien compris qui se situe sur le plan culturel.

73. Concernant le premier aspect, on constate que plus est grande la dénivellation, moins l'assistance technique ordinaire convient en tant que méthode. Ainsi, "de la faucille à la faux", l'écart est faible et la transition ne pose aucun problème; passer "de la voile au moteur hors-bord" est déjà plus difficile mais on peut y parvenir à condition de maîtriser la partie la plus délicate, qui est l'entretien du moteur. Mais les techniques avancées du XXème siècle sur lesquelles se fondent essentiellement les espoirs d'améliorer les conditions matérielles de

la vie des hommes sont d'un abord difficile pour la plupart des pays en voie de développement. Le transfert ne peut alors réussir que si l'on ménage une transition - par exemple, en introduisant des techniques intermédiaires, en simplifiant les procédés ou encore en allongeant sensiblement les délais.

74. Il peut arriver aussi, et c'est là le deuxième des éléments mentionnés plus haut, que le transfert technique suppose l'adoption de vastes segments d'une culture étrangère ou l'abandon d'importants aspects de la culture autochtone. On peut objecter que l'assistance technique tend rarement à un tel résultat mais, en fait, qu'on le reconnaisse ou non (et les spécialistes quant à eux négligent souvent cet aspect), de nombreux projets exigent effectivement un changement social, politique ou culturel en plus du changement technique ou économique visé dans l'immédiat[1/]. L'assistance assortie de ce genre d'exigence peut, si elle provoque une réaction suffisamment favorable, réussir dans une société dynamique en mutation rapide qui a une forte motivation de développement. Mais si la société en question n'est pas préparée à ce changement ou n'en ressent pas la nécessité, l'assistance ne donnera guère de résultats ou, s'il y a contrainte, risque même de faire plus de mal que de bien : des deux mondes, on garde ce qu'ils ont de pire. Si utile qu'elle soit, l'assistance technique ne suffit donc pas à elle seule à modifier les caractéristiques culturelles profondes d'un peuple, bien qu'elle puisse être d'un grand secours lorsque ces changements se produisent indépendamment d'elle.

75. Ce sont là des considérations qu'il faut garder présentes à l'esprit car elles serviront de toile de fond aux observations qui seront faites sur la qualité du programme dans les sections qui suivent. Dans la section traitant de la "capacité future" et dans le Chapitre 4 intitulé "Les vingt-cinq prochaines années", on examinera plus longuement les moyens d'élargir la portée du programme et d'aiguiser les instruments du développement.

76. La capacité prise au sens le plus large dépend aussi d'un autre facteur connexe, à savoir la contribution que les organisations internationales et, en particulier, les institutions spécialisées sont tenues de fournir. Elles font ou devraient faire autorité à l'échelle mondiale, chacune dans son domaine, puisqu'elles ont accès dans le monde entier, par l'intermédiaire des gouvernements de leurs Etats membres et par les contacts qu'elles établissent directement sur le plan professionnel avec des institutions et des particuliers, à un immense patrimoine de connaissances qui reflètent l'expérience acquise dans les pays à tous les stades du développement. Elles sont donc en mesure non seulement de rassembler ces renseignements

---

1/ On peut citer comme exemples : le labour selon les courbes de niveau dans les pays où la culture en bandes a pour but de répartir équitablement les terres de qualités différentes; l'amélioration des sols en régime d'exploitation communautaire; la construction d'habitations à bas prix destinées aux nomades; les régimes de sécurité sociale dans les pays où la conception de la "famille élargie" est encore la règle.

sous une forme commode mais aussi de déterminer, à partir des données qu'elles ont accumulées, la nature des principaux obstacles qui s'opposent au développement dans chaque secteur et de concevoir, pour les surmonter, des politiques marquées au sceau de l'universalité. Tel est leur rôle primordial, un rôle que les opérations d'assistance technique devraient faciliter en faisant connaître directement les problèmes du développement, en permettant d'acquérir une expérience pratique et d'éprouver l'efficacité des remèdes proposés. Les éléments existent donc qui permettent d'établir une relation mutuellement profitable entre le rôle principal des organisations et les activités qu'elles exécutent pour le compte du PNUD. Or, comme l'explique une autre partie du présent rapport, l'expansion extraordinaire que les activités opérationnelles ont connue depuis peu a en réalité perturbé l'équilibre qu'il était souhaitable de maintenir entre ces éléments.

77. La question qui se pose est donc de savoir si l'on peut recueillir le bénéfice des connaissances universelles acquises par les institutions spécialisées à une échelle qui permette de contribuer plus efficacement à la satisfaction des besoins des Etats membres en voie de développement sans éclipser le rôle fondamental des institutions et sans surcharger leurs activités opérationnelles au détriment de l'efficacité, ce qui serait préjudiciable à la fois aux institutions et aux pays en voie de développement concernés. C'est une question dont dépend essentiellement tout le problème de la capacité et l'on y reviendra par la suite.

78. Toutefois, la nature et le contenu du programme envisagé du point de vue de sa capacité ne tiennent pas seulement aux méthodes adoptées et aux mécanismes de mise en oeuvre, mais aussi à la manière dont ces méthodes et ces mécanismes sont utilisés. Sur ce point, les différentes sources consultées aux fins de l'Etude ont formulé plusieurs critiques qui méritent d'être signalées car elles reviennent fréquemment. Elles concernent :

i) ce que l'on pourrait appeler, faute d'une meilleure expression, l'attitude abusive du donateur;
ii) le fait que le processus du développement n'est pas considéré comme un tout;
iii) la formation;
iv) les instituts;
v) les projets du type étude

i) L'attitude abusive du donateur

79. La plupart des personnes qui ont fait connaître leurs vues aux fins de l'Etude - et dont bon nombre sont au service des organismes des Nations Unies ou des gouvernements - ont exprimé l'opinion qu'un large segment des activités d'assistance technique des Nations Unies sont davantage le prolongement des politiques élaborées aux sièges des différents organismes des Nations Unies et la manifestation de l'esprit d'entreprise des divers départements, services et personnes dont ils se composent, qu'une action destinée à satisfaire les besoins réels

des Etats membres en voie de développement. On trouve souvent des avis analogues dans les rapports des missions autonomes d'évaluation organisées par le Conseil économique et social[1/] ou par sa Commission du développement social[2/].

80. Ces critiques reviennent essentiellement à dire que l'on ne considère pas chaque pays en voie de développement comme le véritable centre de gravité de toute l'opération, à savoir le lieu où les problèmes doivent être compris et résolus. L'un des correspondants s'est exprimé ainsi : "Pour avoir une réelle incidence, l'assistance au développement doit commencer à la base; concevoir le développement comme un processus allant du haut vers le bas, même si cela peut apparaître comme le moyen le plus commode d'enregistrer des progrès à court terme, est une démarche qui n'est pas seulement trompeuse mais qui pèche aussi par manque d'économie et de réalisme".

81. A ce propos, plusieurs personnes ont mentionné une difficulté déjà signalée plus haut, à savoir qu'on ne fait pas ce qu'il faut pour adapter les techniques à la situation locale et qu'on n'accorde pas l'importance voulue à la diversité culturelle des sociétés en voie de développement; vers la fin du XVIIIème siècle le porte-parole des Indiens répondait déjà au gouverneur de la Virginie : "Vous n'ignorez pas, dans votre sagesse, que chaque nation a sa propre conception de l'existence[3/]. Comme le souligne l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche (UNITAR), "l'une des raisons essentielles des faiblesses enregistrées sur le plan de la réalisation est la tendance inévitable des experts à transplanter purement et

---

1/ Nations Unies, Evaluation de l'incidence et de l'efficacité du programme de coopération technique des organismes des Nations Unies en Thaïlande, Rapport de l'équipe d'évaluation en Thaïlande (document E/4151/Add. 1, du 25 janvier 1966).

- Evaluation de l'incidence et de l'efficacité du programme de coopération technique des organismes des Nations Unies au Chili, Rapport de l'équipe d'évaluation au Chili (document E/4151/Add. 2, du 13 avril 1966).

- Evaluation de l'incidence et de l'efficacité du programme de coopération technique des organismes des Nations Unies en Tunisie, Rapport de l'équipe d'évaluation en Tunisie (document E/4151/Add. 3, du 21 avril 1966).

- Evaluation des programmes de coopération technique entrepris par les institutions des Nations Unies en Equateur, Rapport d'une mission d'évaluation envoyée en Equateur (document E/4598, du 3 décembre 1968).

- Evaluation de l'incidence et de l'efficacité des programmes de coopération technique entrepris en Iran par l'Organisation des Nations Unies et les organisations qui s'y rattachent, Rapport établi par une mission d'évaluation de l'Organisation des Nations Unies nommée au titre du programme de coopération technique des Nations Unies (document E/4626, du 24 mars 1969).

2/ Nations Unies, Rapport des rapporteurs spéciaux chargés de procéder à un examen des activités de coopération technique dans le domaine du développement social (document E/CN. 5/432, du 12 décembre 1968).

3/ Benjamin Franklin, Remarks Concerning Savages of North America, vers 1784.

simplement dans les pays en voie de développement les techniques et procédures utilisées dans les pays développés"[1]. Un représentant résident expose très clairement le problème :

> "De longues recherches seront nécessaires si l'on veut en apprendre davantage sur les moyens de transférer les techniques de pointe sans détruire la trame fragile des relations qui font l'originalité d'une société. L'histoire est riche d'enseignements à cet égard et l'on y relève de multiples exemples de transfert de connaissances techniques entre clans, tribus, nations ou sociétés urbaines industrialisées. Il est regrettable qu'on n'ait pas étudié suffisamment jusqu'ici le processus d'évolution technique et les réactions qu'il suscite au sein de la société. Le PNUD devrait consacrer des ressources à la réalisation d'études systématiques sur ces problèmes."

82. Si, au départ, on ne se place pas dans une perspective nationale, on ne peut pas étudier comme il le faut le milieu dans lequel doit s'inscrire l'assistance des Nations Unies pour le développement, à savoir la situation, les ressources et les politiques du pays considéré ainsi que sa capacité d'absorption réelle et virtuelle compte tenu de ses ressources humaines, de ses institutions et des moyens financiers dont il dispose. De ce fait, il est inévitable qu'un grand nombre de projets ne répondent pas exactement aux besoins du pays bénéficiaire.

ii) Le processus du développement n'est pas considéré comme un tout

83. C'est un thème sur lequel reviennent fréquemment les sources autorisées qui ont été consultées aux fins de l'Etude. Les extraits ci-après du rapport de la mission d'évaluation envoyée par le Conseil économique et social en Thaïlande représentent aussi bien les vues exprimées par les autres missions d'évaluation du Conseil[2] que celles d'un grand nombre de gouvernements et d'organismes avec lesquels des contacts ont été pris :

> "Le programme paraît extrêmement diversifié et dispersé pendant les premières années. Les projets entrepris dans des domaines connexes étaient souvent sans rapport les uns avec les autres ... Avec le recul, il apparaît clairement que l'ordre dans lequel les projets, du fait de leur corrélation, auraient dû se succéder, n'a pas été respecté ... Toutefois, de grands progrès ont été faits depuis quelques années, tant du point de vue de la coordination des programmes que de l'établissement d'un ordre de priorité. Certes, l'ensemble des activités d'assistance technique des organismes des Nations Unies - dans le cadre du programme ordinaire de chaque institution, du Programme élargi d'assistance technique (PEAT) et du Fonds spécial, sans oublier les activités du PAM et du FISE - est encore loin de constituer un programme intégré ... La coordination et l'articulation de projets qui, théoriquement, devraient se compléter, ne sont pas encore satisfaisantes et il est rare qu'on ait essayé de les ordonner logiquement. Cela s'explique notamment par le manque de liaison entre les institutions ... ainsi que par le fait que le Fonds spécial ou le BAT ne peuvent pas trop insister pour faire de la coordination des plans une des conditions de leur appui." 3/

1/ Critères et procédures d'évaluation : problèmes et méthodes (UNITAR, Série 1, 1969, page 48).

2/ La Tunisie fait exception mais cela ne veut pas dire que les organismes des Nations Unies y fassent de la meilleure programmation car"... en Tunisie, c'est effectivement le gouvernement qui établit la liste et la priorité des projets qu'il demande à l'assistance technique des Nations Unies" (Op. cit., Rapport de l'équipe d'évaluation en Tunisie, par. 64).

3/ Op. cit., Rapport de l'équipe d'évaluation en Thaïlande, par. 111, 112 et 116.

84. L'analyse par secteur corrobore cette opinion. Comme le Secrétaire général l'a souligné dans son rapport sur les "Activités de coopération technique en matière de développement social" :

> "Il existe un certain flottement et un certain manque de cohésion dans les divers projets qui ne sont pas assez étroitement rattachés aux objectifs généraux du développement et qui n'apportent aucune contribution appréciable au développement intégré ... La critique que l'on adresse le plus souvent à l'assistance dans le domaine social, quelle soit multilatérale ou bilatérale, est qu'il y a une multitude d'organismes qui accordent une assistance technique et une foule de projets particuliers qui sont souvent exécutés indépendamment les uns des autres et sans être suffisamment rattachés aux buts et aux priorités nationales, et qu'en général la coordination entre les différents programmes et projets laisse beaucoup à désirer ... Le problème de la fragmentation ... reste peut-être l'un des plus graves qui se posent en ce qui concerne les programmes opérationnels." 1/

85. Ce thème revient souvent dans les observations que les gouvernements, les organisations et les représentants résidents ont fait parvenir aux fins de l'Etude sur la capacité. C'est peut-être un représentant résident qui l'a exposé de la façon la plus frappante :

> "Qui est chargé d'élaborer le programme ? Est-ce le gouvernement ? Ou bien les organisations et leurs représentants nationaux ? Ou encore le PNUD et ses représentants résidents ? Ou, enfin, les commissions économiques régionales ? En réalité, chacun joue son propre rôle, mais celui-ci est plus ou moins actif suivant le pays et suivant le projet et dépend des circonstances du moment et des personnalités qui interviennent. On pourrait aller jusqu'à dire qu'il n'est pas de cas où un programme national résulte de l'effort concerté et conjugué de toutes les parties intéressées. De ce fait, les programmes en cours ne s'inscrivent pas dans une stratégie ordonnée du développement qui aurait pour but de résoudre les problèmes fondamentaux des divers pays et donc de servir les intérêts du développement global. Bien entendu, cela ne veut pas dire que les programmes actuels ne contribuent pas au développement. Ils le font incontestablement mais, si l'on pouvait utiliser les mêmes ressources en partant d'un examen méthodique et coordonné des problèmes essentiels que pose le développement dans chaque pays, on obtiendrait peut-être de bien meilleurs résultats à la longue."

iii) La formation

86. On a toujours considéré la formation comme l'une des fonctions essentielles de l'assistance technique multilatérale, qui se traduit par l'attribution des bourses, la création d'instituts de formation et la conjonction des experts et de leurs homologues. Toutefois, les réalisations n'ont pas toujours été à la hauteur de l'objectif visé.

87. Ainsi, dans un document de travail établi par les services d'une grande institution à l'occasion de l'Etude sur la capacité, on trouve la description suivante de la situation en ce qui concerne les bourses attribuées au titre de l'assistance technique :

> "Pratiquement tous les aspects de la formation d'homologues et de l'attribution de bourses ainsi que les activités entreprises par la suite soit par l'organisation soit par les gouvernements intéressés ont été en grande partie le fruit du hasard ...

1/ Nations Unies, Activités de coopération technique en matière de développement social, Rapport du Secrétaire général (E/CN.5/412, par. 3, 28 et 30).

> Les services techniques au siège, les experts se trouvant sur place et les représentants résidents s'intéressent beaucoup plus à l'exécution et aux résultats du projet qu'aux objectifs en matière de formation ... Il est rare que la formation ait été soigneusement planifiée, et les bourses ont été attribuées davantage en fonction d'économies possibles ... qu'à la suite d'un effort concerté de (l'institution) et du gouvernement bénéficiaire visant, par un programme d'action pratique, à former le personnel nécessaire au développement."

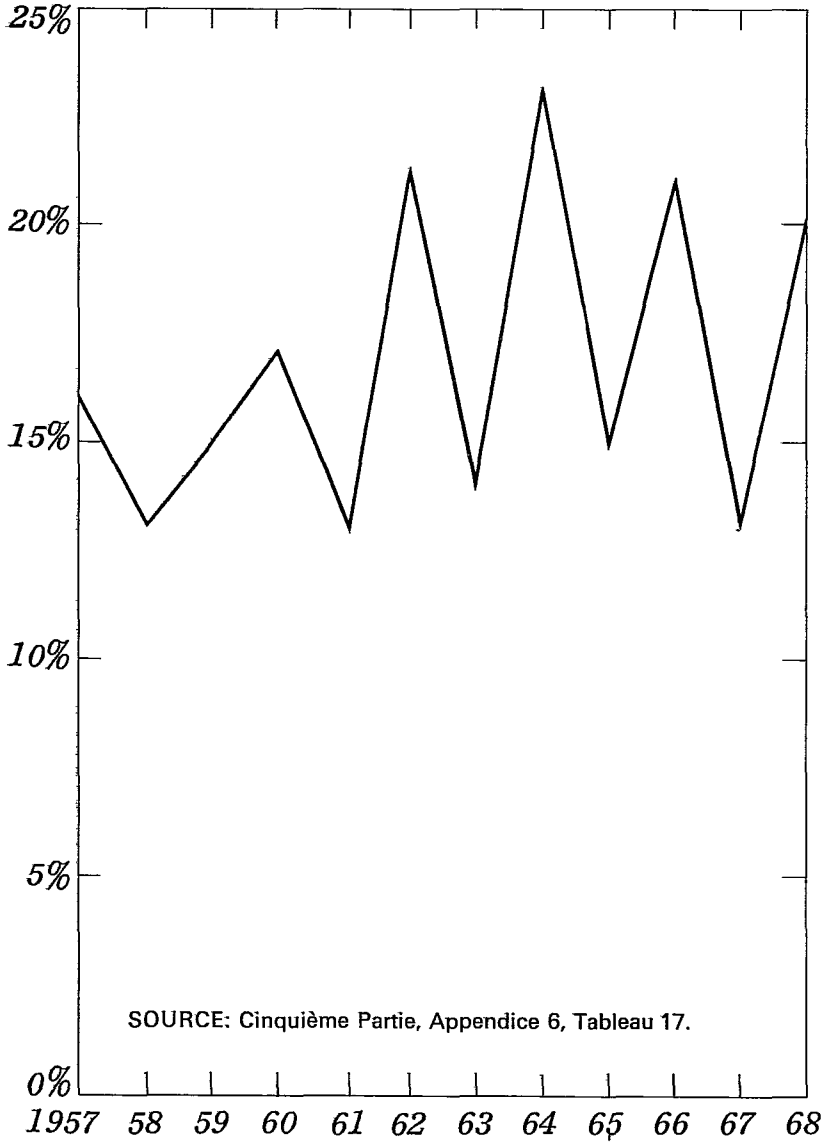
Cette observation est confirmée par le graphique 3.6, qui montre l'évolution des dépenses d'assistance technique consacrées aux bourses, et où l'on voit que le nombre de celles-ci a toujours fortement augmenté dans la deuxième année de la période biennale, sans doute pour utiliser, avant qu'ils ne reviennent au fonds général, des crédits prévus pour des experts qui n'avaient pas été engagés.

88. Il est plus difficile d'analyser la situation en ce qui concerne l'élément Fonds spécial; d'une part, comme le montre le tableau 3.13, la proportion des crédits destinés aux bourses a été très faible (3 % pour toutes les organisations depuis que fonctionne le Fonds spécial). D'autre part, les activités de formation ont bénéficié de la création de nombreux instituts dont l'Etude sur la capacité ne pouvait manifestement pas, faute de temps et de personnel, étudier les résultats. Les renseignements épars dont on a pu disposer semblent indiquer que ces résultats ont été inégaux, faisant apparaître tantôt des succès remarquables (comme pour l'Institut polytechnique d'Equateur et d'autres encore) tantôt des réalisations médiocres. L'impression générale est que, dans bien des cas, la création des instituts de formation est projetée isolément sans qu'on tienne suffisamment compte de la situation économique générale et des perspectives du pays. L'Etude a eu connaissance de nombreux exemples où un institut de formation mis sur pied avec l'aide du Fonds spécial avait réussi à atteindre son objectif immédiat, consistant à dispenser la formation voulue au nombre prévu d'étudiants, mais avait cependant échoué dans un cadre plus large car un grand nombre de ces étudiants n'avaient pas trouvé ensuite de situation correspondant à la formation qu'ils avaient reçue, faute de possibilités d'emploi ou de crédits suffisants dans le budget de l'Etat. On a fréquemment fait observer aussi que, souvent, des établissements dispensant une formation analogue, voire identique, ont été créés dans des pays voisins, alors qu'il eût été plus efficace[1/] et assurément moins coûteux de répondre aux besoins de tous les intéressés par un seul institut régional ou sous-régional desservant plusieurs pays à la fois.

1/ Par exemple, si l'on n'avait à recruter des professeurs que pour un seul institut au lieu de plusieurs, il serait plus facile d'en trouver de plus compétents. En outre, pour les raisons qui sont indiquées dans la phrase précédente du texte, la capacité de nombreux instituts nationaux de formation dépasse actuellement les besoins du pays intéressé.

Graphique 3.6

PROJETS DU PEAT ET DU PNUD (ASSISTANCE TECHNIQUE): DÉPENSES RELATIVES AUX BOURSES EXPRIMÉES EN POURCENTAGE DES DÉPENSES TOTALES, DE 1957 À 1968



SOURCE: Cinquième Partie, Appendice 6, Tableau 17.

TABLEAU 3.13

PROJETS DU FONDS SPECIAL : RAPPORT ENTRE LES DEPENSES RELATIVES AUX BOURSES ET LES DEPENSES TOTALES

(En millions de dollars et en pourcentages)

Par organisation, pour toute la période comprise entre 1960 et 1968

Organisations	Bourses	Dépenses totales relatives aux projets	Rapport (pourcentages)
Toutes organisations	13,5	440,0	3
ONU	2,5	90,0	3
ONUDI	0,2	5,9	3
FAO	4,4	155,0	3
UNESCO	3,6	77,0	5
OMS	0,4	7,6	5
OIT	1,1	47,0	2
AIEA	0,2	2,0	8
OMM	0,2	6,9	4
UIT	0,3	12,4	3
OACI	0,2	9,8	2
BIRD	0,3	26,0	1

SOURCE : Cinquième partie, appendice 6, tableau 16.

89. L'efficacité du troisième moyen d'action - la conjonction des experts et de leurs homologues - est un autre sujet de préoccupation. Dans son rapport sur la Turquie[1/], M. Macy, membre du Corps commun d'inspection formule les observations suivantes :

> "On admet que, de tous les objectifs d'assistance technique des Nations Unies, le plus important est peut-être de donner au personnel local une formation qui lui permette de poursuivre l'oeuvre entreprise après le départ des experts; autrement dit, l'expert a pour tâche de "se rendre inutile". Nous avons donc été surpris de constater que, dans de nombreux rapports de directeurs de projets du Fonds spécial, il n'était pas fait mention de l'importance qui s'attachait, pour ce projet, à la formation d'un personnel de contrepartie. Cela démontre par conséquent qu'au siège des institutions spécialisées on ne s'assure pas que, dans sa majorité, le personnel de mission s'acquitte correctement de sa tâche la plus importante; d'autre part, ce personnel peut ne pas se sentir poussé à exécuter cette tâche et à atteindre l'objectif de sa mission dans les délais qui lui ont été fixés."

Un certain nombre de correspondants de l'Etude ont également formulé des observations à ce sujet. L'un d'eux a notamment déclaré :

> "Il est curieux qu'on ait pu laisser cet instrument essentiel du transfert des connaissances et des données d'expérience se développer au hasard, au gré de chaque expert et aussi de chaque homologue national. Il est surprenant que des sommes colossales aient pu être dépensées pendant vingt ans sans que nul ... ait été chargé d'étudier l'efficacité de cet instrument au regard d'autres possibilités ainsi que les diverses manières dont a été comprise la notion de contrepartie. Il apparaît ... qu'il faut de toute urgence demander à un organisme de recherche compétent d'entreprendre une étude de ce genre, qui pourrait combiner un travail de recherche sur les techniques de communication avec un exercice pratique consistant à interroger des hommes et des femmes choisis parmi les dizaines de milliers qui (sur le plan international et national) ont exercé les fonctions d'homologue au cours des vingt dernières années."

iv) Les instituts

90. Le PNUD, surtout par son élément Fonds spécial, a participé à la création de nombreux instituts, chargés non seulement de formation (on en a parlé au paragraphe 88 ci-dessus) mais aussi de travaux de recherche et d'activités expérimentales. Il ne fait aucun doute que ces instituts peuvent contribuer de façon essentielle à accélérer le développement mais, s'ils atteignent un nombre ou un coût disproportionné par rapport aux ressources d'un pays, ils peuvent aller à l'encontre du but recherché. Il apparaît d'ores et déjà qu'ils se multiplient excessivement, et d'autant plus que l'on a tendance, comme cela est compréhensible, à créer de nouveaux organes plutôt qu'à doter de nouvelles fonctions des institutions plus anciennes, par exemple dans les administrations d'Etat ou les universités, lorsque celles-ci se sont montrées inefficaces dans la pratique. Il paraît souvent plus facile de créer de nouveaux organismes que d'améliorer ceux qui existent déjà. Ainsi, l'équipe d'évaluation envoyée au

---

1/ Nations Unies, Développement et coordination des activités des organismes des Nations Unies, Rapports du Corps commun d'inspection (document E/4698 - E/AC/51/31, du 10 juin 1969).

Chili a dénoncé cette "tendance à créer des organismes autonomes (des instituts, par exemple) [qui], si elle facilite l'action immédiate, peut aussi compliquer et aggraver les problèmes d'administration publique"[1/]. L'un des correspondants de l'Etude a souligné aussi que ces instituts présentent un véritable danger en ce sens qu'ils "accaparent trop souvent des ressources humaines très précieuses pour l'accomplissement d'une oeuvre de longue haleine et lente à fructifier qui peut très bien avoir été jugée prioritaire par le siège d'une organisation et non par le pays".

v) Les projets du type étude

91. Il faut distinguer entre les études qui ont pour but de déterminer si des investissements sont justifiés à bref délai et celles qui doivent servir de base à une planification à long terme (par exemple les études de bassins hydrographiques, certaines études des besoins énergétiques sur le plan national ou régional, le rassemblement de données hydrologiques) ou conduire à l'établissement de services d'étude permanents. On peut considérer que ces dernières aboutissent si elles atteignent les objectifs qu'elles se sont fixés, même si des investissements ne suivent pas immédiatement.

92. Il existe en même temps un danger réel de voir les études sur les ressources devenir trop détaillées ou avoir des visées trop ambitieuses. De nombreux pays ne peuvent espérer mettre en valeur qu'une faible partie de leurs ressources naturelles au cours d'une période donnée. Pour définir la portée d'une étude sur les ressources, il faudrait donc connaître l'aptitude du pays à mettre en valeur ses ressources et décider de la base dont il faut partir. Les éléments d'appréciation dont l'Etude sur la capacité a pu disposer portent à croire que bon nombre des études effectuées avec l'aide du PNUD ont été préparées sans qu'il ait été suffisamment tenu compte de ces facteurs importants; aussi leurs conclusions n'ont-elles que rarement eu de suite ou risquent-elles d'être dépassées lorsque le pays intéressé sera en mesure d'en tirer parti. De plus, comme on l'a signalé dans la section précédente, un grand nombre de projets du type étude bénéficiant de l'assistance du PNUD ont tendance à donner trop d'importance aux considérations techniques et à négliger l'analyse économique. Les experts sont naturellement enclins à présenter un projet qui soit attrayant du point de vue technique même si sa justification économique n'est pas certaine. Une institution de financement consultée pour les besoins de l'Etude a fait savoir qu'après avoir examiné 42 projets en cours d'exécution dans le secteur agricole, elle a constaté que sur les 34 projets rangés dans la catégorie des études de préinvestissement, 11 projets au plus avaient été réellement axés sur le préinvestissement au départ. La plupart des projets étaient susceptibles de fournir

---

1/ Rapport de l'équipe d'évaluation au Chili, op. cit., par. 155.

des données utiles sur les aspects techniques et l'organisation matérielle mais, sauf modification, il leur manquerait les données économiques et financières nécessaires; quant aux aspects institutionnels, ils entraient rarement en ligne de compte.

b) Le programme lui-même

i) Généralités

93. Le représentant résident est particulièrement bien placé pour juger de la valeur d'un programme dans le pays où il est affecté. D'être sur place lui donne une connaissance directe de la situation, et il se trouve pour ainsi dire à mi-chemin entre le gouvernement et l'organisation chargée de l'exécution, ce qui lui permet ou devrait lui permettre de prendre la mesure des réalisations et des insuffisances relevées de part et d'autre. Aussi a-t-on jugé utile, aux fins de l'Etude sur la capacité, de recueillir l'opinion des représentants résidents aussi bien sur le programme dans son ensemble que sur les projets en cours de réalisation dans le pays où ils sont en poste.

94. Les représentants résidents ont reçu un questionnaire précis leur demandant de porter une appréciation sur l'opportunité des projets exécutés au titre de l'élément Assistance technique ou de l'élément Fonds spécial et sur les causes de toute déficience qu'ils auraient pu constater; leurs réponses donnent du programme une idée plus favorable que ne le font les échantillons de leurs rapports périodiques trimestriels résumés plus haut aux paragraphes 40 à 45. Concernant l'élément Fonds spécial, les représentants résidents devaient porter un jugement de caractère général sur l'utilité des projets appartenant aux catégories ci-après : projets achevés et projets en cours d'exécution; projets approuvés mais dont l'exécution n'a pas commencé; demandes ayant ou non un caractère officiel. Dans leurs réponses, ils ont jugé utiles la plupart de ces projets. Pour l'élément Assistance technique, la question posée ne portait que sur les projets en cours d'exécution. Ici encore, le jugement a été favorable dans l'ensemble, tout en l'étant un peu moins que pour l'élément Fonds spécial.

95. Pour ce qui est des projets considérés comme non valables, les représentants résidents ont attribué l'échec, pour l'un ou l'autre élément, à quatre raisons principales intervenant dans des proportions égales :

- le gouvernement n'avait jamais réellement voulu le projet;
- le projet était foncièrement mauvais;
- le projet était mal conçu;
- la situation avait changé (sur le plan politique ou technologique par exemple).

L'échec tenait donc dans 75 % des cas aux origines du projet et l'on aurait dû le prévoir au départ, ce qui prouve que les phases de programmation et de formulation des projets sont importantes et qu'elles sont inséparables de l'exécution.

96. On a également demandé aux représentants résidents d'indiquer combien de projets valables se déroulaient de façon satisfaisante et combien d'entre eux se heurtaient à des difficultés. D'après les réponses fournies, il semblerait qu'un tiers environ des projets du Fonds spécial et un quart environ des projets d'assistance technique sont à mettre dans la deuxième catégorie. Là encore on constate un écart très sensible par rapport aux 50 % de projets du Fonds spécial qui se trouveraient en difficulté d'après l'analyse faite aux paragraphes 40 à 45.

97. Enfin, les représentants résidents ont été priés de classer suivant la principale difficulté rencontrée les projets dont la progression n'était pas satisfaisante. Ils ont estimé que sur les 194 projets valables du Fonds spécial qui se heurtent à des difficultés, l'exécution de 60 % d'entre eux environ avait été entravée par une mauvaise gestion, par le manque de personnel de contrepartie ou par la médiocrité de la formulation et de l'examen préalable, ces causes intervenant dans des proportions à peu près égales. Les problèmes de gestion sont ceux qui sont le plus souvent signalés pour les projets relatifs aux ressources naturelles et les projets pilotes; les projets concernant les ressources humaines connaîtraient surtout des difficultés tenant à la contrepartie et les projets dans le domaine de la recherche appliquée seraient surtout gênés par des défauts de formulation et un examen préalable insuffisant. Le recrutement tardif des experts n'a été signalé comme la difficulté dominante dans une proportion importante de cas qu'en ce qui concerne les projets pilotes de démonstration. Les projets relatifs aux ressources humaines seraient surtout entravés par le manque d'appui de la part du gouvernement (autre que l'appui en personnel et en crédits).

98. Pour l'élément Assistance technique, la situation se présente sous un jour un peu différent. Comme difficulté dominante, on a signalé le plus souvent le manque de personnel de contrepartie (il constituerait le problème majeur pour un peu plus d'un tiers des projets); venaient ensuite la formulation et l'examen préalable du projet (un projet sur six connaîtrait des difficultés de cet ordre) et le recrutement tardif des experts; si l'on additionne le recrutement tardif des experts et les cas de compétence insuffisante, le facteur "expert" apparaît comme la principale difficulté que rencontrent un quart des projets.

99. Les deux éléments du Programme se différencient encore par le fait que si la responsabilité des déficiences constatées pour l'élément Assistance technique semblait incomber dans des proportions plus ou moins égales aux gouvernements bénéficiaires et aux organismes des Nations Unies, par contre, en ce qui concerne l'élément Fonds spécial, les facteurs dont ces organismes sont en général responsables au premier chef entravaient davantage de projets (57 %) que les facteurs dépendant des gouvernements.

ii) Programmation, formulation et examen préalable des projets

100. Après cet aperçu général du programme dans son ensemble, qui a permis d'examiner à la fois l'aspect quantitatif et l'aspect qualitatif, on remarquera que si les résultats statistiques diffèrent de ceux qu'avait fournis l'analyse présentée dans la section précédente, en revanche les avis coïncident dans une large mesure en ce qui concerne certains problèmes qualitatifs. L'exemple le plus frappant est que, d'une manière générale, les organisations internationales, les gouvernements, les représentants résidents ainsi que les organismes privés et les personnes consultées se montrent préoccupés par les défauts constatés au stade de la programmation et de l'élaboration des projets. A l'exception peut-être des difficultés éprouvées en ce qui concerne les experts (tant leur compétence que les délais de recrutement), c'est le seul problème qui ait été signalé par autant de sources différentes comme l'une des grandes limitations à la capacité effective des organismes des Nations Unies. La liste ci-après de ceux qui l'ont évoqué est significative :

- les cinq missions d'évaluation du Conseil économique et social[1/];
- les rapporteurs spéciaux chargés de procéder à un examen des activités de coopération technique dans le domaine du développement social 2/;
- le Corps commun d'inspection[3/];
- le Comité ad hoc d'experts chargé d'examiner les finances de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées 4/;
- l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche[5/];
- un rapport spécial préparé à la demande du Gouvernement libyen[6/];
- une évaluation entreprise à titre confidentiel par le PNUD dans un pays d'Afrique[7/];

1/ Rapports des équipes d'évaluation en Thaïlande, au Chili, en Tunisie, en Equateur et en Iran, op. cit. (voir note 1/ du par. 79).

2/ Op. cit. (voir note 2/ du par. 79).

3/ Rapport sur les activités des Nations Unies en Turquie, par Robert B. Macy et Rapport sur la coordination et la coopération au niveau national, par S. Ilic, R. S. Mani et A. F. Sokirkine, dans Développement et coordination des activités des organismes des Nations Unies, Rapports du Corps commun d'inspection, op. cit.

4/ Nations Unies, Deuxième rapport du Comité ad hoc d'experts chargé d'examiner les finances de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées (document A/6343, du 19 juillet 1966).

5/ UNITAR, Critères et procédures d'évaluation : problèmes et méthodes, op. cit.

6/ Nations Unies, Report on Evaluation of Technical Assistance in Libya, établi à la demande du Gouvernement libyen par une mission spéciale d'évaluation envoyée par l'Organisation des Nations Unies (rapport No TAO/LIB/5/Rev. 1, document à diffusion restreinte, anglais seulement).

7/ Voir Les activités du Programme des Nations Unies pour le développement en 1968, op. cit.

- le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies 1/;
- la plupart des gouvernements, des représentants résidents et des personnes consultées aux fins de l'Etude sur la capacité.

101. Ces critiques permettent de dégager quelques idées essentielles :

a) Le manque de corrélation entre les projets et les besoins prioritaires des gouvernements bénéficiaires. Dans un pays où le PNUD s'est livré à une évaluation en profondeur de son programme, on a constaté que :

> "... l'assistance n'est pas toujours allée aux projets dont il a été reconnu, au stade de l'évaluation, qu'ils étaient hautement prioritaires. Dans le cas de 12 projets qui n'ont bénéficié d'aucune assistance technique, les activités à entreprendre étaient à la portée du PNUD. Il faut encore ajouter que, sur ces 12 projets, 5 étaient hautement prioritaires alors qu'une partie de l'assistance du PNUD est allée à 15 projets moins urgents 2/.

b) Attitude souvent abusive de ceux qui donnent l'assistance. Comme le souligne la mission d'évaluation envoyée par l'Organisation des Nations Unies en Iran :

> "... ce qu'on appelle les besoins d'un pays ne reflètent parfois rien d'autre que l'attitude qui existe au sein d'un organisme quant à la fourniture d'assistance. En d'autres termes, si un organisme possède un certain nombre de services organiques qui souhaitent devenir opérationnels, il est probable que des pressions seront exercées pour que les besoins d'un pays soient interprétés de façon que ces services soient représentés, comme ils le désirent, en dehors du siège ... Ce qui précède s'applique en grande partie à la structure générale de l'assistance technique en Iran. S'il est vrai que les demandes d'assistance ont toutes été approuvées par le gouvernement et traduisent les voeux des pouvoirs publics, il est très difficile de ne pas parvenir à la conclusion que certaines demandes ont été faites en fonction de l'attitude d'un certain organisme quant à la fourniture d'assistance ... Lorsque l'on étudie les conditions qui existent en Iran, on constate que certaines des demandes du gouvernement ont été suscitées par des propositions émanant d'organismes des Nations Unies et qu'il est fort probable que les besoins auxquels on répond sont tout autant ceux de l'organisme fournisseur de l'assistance que ceux du gouvernement." 3/

A la limite, il en résulte une âpre compétition entre les organisations. Dans les lettres adressées au Commissaire aussi bien par des gouvernements que par des particuliers, il est souvent question du "côté commercial" des organisations, ce qui montre bien l'ampleur du problème. Le jugement formulé dans le passage ci-après, tiré d'un rapport du Corps commun d'inspection, n'a rien d'exceptionnel :

> "[On a signalé] aux inspecteurs que chaque organisme des Nations Unies "fait pression" sur le ministère technique correspondant qui, à son tour, fait pression sur les ministères de la planification et du développement. Cette situation est difficile et embarrassante pour les ministères de la planification. Un fort courant d'opinion tend à ce que le gouvernement élabore lui-même un

---

1/ Activités de coopération technique en matière de développement social, op. cit.

2/ Evaluation résumée dans Les activités du PNUD en 1968, op. cit.

3/ Rapport de la mission d'évaluation en Iran, op. cit.

plan global de développement pour le pays et veille à ce que l'assistance fournie par les Nations Unies s'insère dans celui-ci et puisse être mise à profit. Or, en pratique, il faut parfois établir les plans en fonction des offres faites séparément par divers organismes des Nations Unies." 1/

Il n'est guère surprenant de constater que ce thème revient constamment dans les observations des représentants résidents. Qu'il suffise de citer trois passages caractéristiques. Un représentant résident écrit :

"Actuellement, la difficulté majeure tient à ce que beaucoup trop de demandes de projets sont rédigées par les "démarcheurs" des organisations, lesquels, du fait qu'ils font souvent partie d'un service spécialisé, ne représentent même pas la ligne générale de l'organisation en matière de développement."

Un autre expose la situation en ces termes :

"Certains projets ont été lancés à la suite de la visite de fonctionnaires d'institutions spécialisées qui avaient uniquement en vue leur domaine propre et ne se souciaient pas assez des besoins généraux du pays ni de l'intérêt qu'il y avait à fixer un ordre de priorité en vue de tirer le meilleur parti de l'allocation globale destinée aux pays."

Le troisième s'exprime ainsi :

"... le choix et la répartition des projets, ainsi que la nécessité d'apprécier de la façon la plus complète la capacité d'absorption d'un pays donné constituent les problèmes essentiels que pose l'aide au développement; il est indispensable de les résoudre pour pouvoir seulement songer à entreprendre un programme sensiblement élargi. Or, on constate actuellement que "les organisations se disputent les projets", chacune exigeant, presque comme un droit, sa part du gâteau national, sans tenir compte de l'intérêt et de l'utilité que le projet peut présenter pour le pays, au stade de développement où il se trouve."

L'un des représentants résidents résume admirablement l'opinion de ses collègues lorsqu'il jette ce cri du coeur : "Les représentants de commerce n'ont que faire dans notre système !"

c) L'autoperpétuation des projets, aussi bien dans l'élément Assistance technique que dans l'élément Fonds spécial. On a déjà fait remarquer 2/ qu'un tiers des projets achevés du Fonds spécial débouchent sur un projet de phase II. Pour ce qui est de l'élément Assistance technique, selon une étude effectuée par l'UNITAR :

"... un grand nombre de projets d'assistance technique tendent à se poursuivre de l'une à l'autre des périodes pour lesquelles les programmes sont établis, peut-être sans être examinés de très près pour savoir s'ils sont adaptés aux besoins prioritaires des pays en voie de développement ou si les méthodes employées pour les mettre en oeuvre sont celles qui conviennent. L'analyse d'un échantillon de 15 pays confirme cette stabilité du programme, du point de vue de son contenu ... D'après les dépenses prévues en 1967 ... sur les 367 projets compris dans l'échantillon, qui étaient inscrits au programme de l'élément PNUD/AT au cours de la période biennale 1967-1968, il y avait 51 % de projets nouveaux représentant 46 % de la valeur (dépenses prévues) du programme en 1967. Les projets entrepris en 1965-1966 ou avant et se poursuivant représentaient 49 % de l'échantillon et 54 % de la valeur des projets

---

1/ Rapport sur la coordination et la coopération au niveau national, op. cit.

2/ Voir par. 27 et note de bas de page.

> en 1967 ... Une autre analyse ... remontant de 1956 à 1966 - et portant donc sur une période de 11 ans - montre que 58 des projets considérés ont commencé en 1956 et 1957 ou avant. En fait, 27 de ces projets ont été entrepris dans la période 1953-1955. Du point de vue de la valeur, le coût des projets commencés en 1956 et 1957 ou avant représente 52 % du total dépensé pendant toute la période de 1956 à 1966." 1/

Même compte tenu de la lenteur inhérente à la méthode de l'assistance technique, ces résultats ne laissent pas d'être préoccupants.

d) L'éparpillement ou le manque de corrélation entre les projets. Ce problème a déjà été examiné lorsqu'il a été question de la nature et du contenu du programme. Il est évident toutefois qu'il intéresse l'ensemble de la programmation. Comme l'un des correspondants le fait observer :

> "... on a l'impression actuellement que les activités sont utiles mais qu'elles sont trop dispersées et trop morcelées pour avoir l'effet continu indispensable et préparer clairement la voie à des actions futures visant à accélérer le développement."

102. Si l'on considère l'ensemble de ces observations, on ne peut en tirer qu'une seule conclusion : le mécanisme de programmation des Nations Unies ne donne pas satisfaction au niveau national. De nombreux correspondants de l'Etude l'ont explicitement constaté. Pour citer un gouvernement qui a peut-être exposé le problème avec le plus de clarté :

> "... dans le système tel qu'il fonctionne actuellement, il est manifestement impossible que les priorités nationales exercent sur les programmes internationaux l'influence que prévoit la résolution 2188 (XXI) de l'Assemblée générale. En somme, il n'existe pas de mécanisme permettant de porter systématiquement les priorités et les besoins globaux de chaque pays à l'attention des divers organismes qui ont pour tâche d'élaborer les programmes et de répartir les ressources."

103. Dans leurs observations, bon nombre de correspondants ont également appelé l'attention sur les défauts du système actuel de formulation des projets, faisant ressortir qu'ils étaient souvent la cause des difficultés que l'on rencontre par la suite dans l'exécution. Les critiques qui reviennent le plus souvent sont les suivantes :

- les objectifs du projet ne sont pas toujours définis avec assez de précision;
- on n'examine pas et on ne compare pas toujours suffisamment les différents moyens qui permettraient d'atteindre les objectifs du projet;
- on ne fait pas de schéma analytique indiquant de façon précise qui intervient, pour quoi faire et à quel moment;
- les plans d'opérations de l'élément Fonds spécial sont souvent trop rigides;
- au contraire, c'est l'absence de tout plan d'opérations qui nuit aux projets de l'élément Assistance technique, sauf quelques exceptions qui valent d'être signalées, comme les projets de l'OMS;
- les définitions d'emplois laissent souvent à désirer, parce qu'elles sont trop vagues ou trop ambitieuses;
- la description du matériel est elle aussi souvent trop sommaire.

1/ Critères et procédures d'évaluation, op. cit.

104. D'une manière plus générale, on reproche aux organisateurs de ne pas envisager globalement, lorsqu'ils formulent un projet, les divers facteurs que peuvent fournir les organismes des Nations Unies (ainsi, il peut arriver qu'un projet démarre sous les seuls auspices du PAM et qu'on s'aperçoive deux ans plus tard que la réalisation des objectifs nécessite également la fourniture d'une assistance technique). On fait remarquer aussi que la rigidité des procédures appliquées par les divers fournisseurs de ressources, à savoir le PNUD, le FISE et le PAM, empêche souvent de concevoir des projets assez larges. Autre défaut à noter dans le même ordre d'idées, l'ensemble des facteurs, entre autres les capitaux, potentiellement disponibles à l'intérieur ou à l'extérieur du système n'interviennent pas assez ou, le plus souvent, n'interviennent pas du tout à ce stade crucial. De ce fait, il est souvent difficile, pour un organisme financier par exemple, de donner suite aux conclusions découlant de la phase de préinvestissement. Comme un gros fournisseur de capitaux n'ayant aucune attache avec les Nations Unies l'a déclaré au Commissaire :

> "Nous serions disposés à participer au financement d'un plus grand nombre de projets de préinvestissement du PNUD mais nous répugnons à monter dans un train en marche; nous pourrions faire bien davantage si nous étions associés au stade de la formulation et s'il pouvait être tenu compte de nos exigences."

105. Le processus d'examen préalable des projets n'est pas non plus épargné par les critiques. Elles portent surtout sur deux aspects : d'abord, la pratique du "double examen", selon laquelle l'organisation et le siège du PNUD donnent leur avis technique chacun de son côté, et deuxièmement le fait qu'en général il n'est procédé à aucun examen socio-économique digne de ce nom. Autrement dit, de nombreux projets sont trop examinés du point de vue technique, tandis que les aspects économiques, financiers et autres sont relégués au second plan, témoin l'exemple caractéristique d'une étude citée dans un rapport sur l'exécution du programme dans un pays d'Afrique où "les liens entre la prospection et l'exploitation des ressources hydrauliques et le développement de la région n'ont jamais été solidement établis".

iii) L'exécution

106. Les organismes eux-mêmes semblent s'accorder à estimer que les difficultés rencontrées à ce stade sont relativement plus grandes. Ainsi, le Directeur général de la FAO déclarait au Conseil économique et social en juillet 1969 que :

> "La FAO se [rend] compte qu'elle réussit mieux en matière d'identification et de formulation que d'exécution des projets." 1/

Se plaçant à un point de vue plus général, un fonctionnaire supérieur du PNUD a exprimé une opinion analogue devant le Conseil d'administration en juin 1969. Il a fait observer que si la préparation et la présentation des demandes se font à un rythme qui correspond aux ressources disponibles, "il n'est pas aussi certain que le système puisse en faire autant en ce qui

---

1/ Compte rendu analytique provisoire de la 1605ème séance.

concerne la mise en oeuvre des projets et des programmes. Il faut consacrer beaucoup plus d'attention et d'énergie à la bonne exécution des projets."

107. Les facteurs mesurables qui influent sur la capacité du programme au niveau de l'exécution (principalement les contretemps) ont déjà été analysés dans la section précédente. Pour ce qui est de la qualité des services rendus par le système des Nations Unies, les critiques semblent le plus souvent porter sur les experts, ce qui n'a rien de surprenant car en un sens, "ce sont eux qui transmettent le message". L'expert envoyé par l'ONU ou par une institution représente en quelque sorte tout le système des Nations Unies aux yeux du pays bénéficiaire. Toutefois, les très nombreux commentaires et suggestions qui ont été reçus en relation avec l'Etude laissent clairement transparaître l'inquiétude croissante que la baisse de qualité des experts inspire aux gouvernements, aux représentants résidents et aux personnes averties. Un tiers environ des gouvernements bénéficiaires qui ont répondu ont déclaré spontanément que les experts qui leur étaient fournis n'avaient pas en général le niveau requis. On s'est accordé à reconnaître que le choix des experts laissait beaucoup à désirer, tant du point de vue de leur compétence technique que de leur aptitude personnelle à s'acquitter d'une tâche dont l'accomplissement exige beaucoup plus qu'une formation spécialisée. Il n'est guère surprenant d'entendre les pays en voie de développement critiquer la qualité des experts car - ne serait-ce que par l'expérience qu'ils ont acquise de l'assistance technique - ils sont maintenant mieux à même d'apprécier les experts et se montrent de ce fait plus exigeants.

108. La déclaration que le représentant de la Tanzanie a faite devant le Conseil d'administration en juin 1969 est édifiante à cet égard :

> "Sur la question des experts, [ce représentant] a déclaré que ce terme a pris depuis peu un sens péjoratif; il semble désigner "une personne imbue de son importance, exerçant pour le prestige une fonction essentiellement bureaucratique, et dont les avis ou les conseils doivent être considérés comme parole d'évangile mais dont il ne faut pas attendre qu'elle visite un village ou l'arrière-pays où se trouve le gros de nos ressources et de nos forces vives". Les experts de cette espèce ne peuvent être que d'une utilité très réduite pour un pays en voie de développement comme la Tanzanie où l'agriculture est au centre de la stratégie du développement. Ce représentant a proposé que le PNUD, agissant conjointement avec les gouvernements bénéficiaires, organise des réunions d'information intensives au cours desquelles les experts recevraient des directives d'orientation propres à les préparer à la mission qui les attend." 1/

109. Les critiques de ce genre n'émanent pas seulement des gouvernements. Dans une lettre adressée au Commissaire à titre personnel, un fonctionnaire du système ayant une profonde expérience des activités sur le terrain écrit :

> "Selon mes propres estimations, la moitié au plus des experts que nous engageons ont les qualifications voulues pour travailler au développement international ... Ils sont trop peu nombreux à croire à un idéal de paix, de justice et d'égalité et à partager l'idée que l'humanité se doit d'édifier un monde fraternel ... Je ne veux pas dire par là que chacune des personnes que nous engageons peut réunir toutes ces nobles qualités.

1/ Nations Unies, communiqué de presse DEV/40 du 23 juin 1969.

> J'affirme cependant qu'elles sont importantes et que nous devrions en tenir compte dans notre choix autant que nous le faisons pour les compétences techniques et les aptitudes professionnelles. C'est un principe que nous devrions intégrer dans le système.
>
> Toujours en ce qui concerne le recrutement, nous devrions revoir complètement nos conditions d'âge. Parmi les jeunes gens qui sortent actuellement des universités, il en est dont la vocation et les motivations sont plus profondes que nous n'en avons rencontré, peut-être depuis les années trente. L'enthousiasme, l'énergie et l'ouverture d'esprit qu'ils apporteraient à l'accomplissement de leur tâche compenseraient largement leur manque d'expérience. On pourrait citer de nombreux exemples d'experts associés qui valent mieux, tant sur le plan professionnel que dans leur aptitude à se mettre au diapason du pays, que les experts sous les ordres desquels ils travaillent. C'est une question qui à mon avis mérite d'être examinée très attentivement car elle permettrait sans doute de résoudre le problème du recrutement. De surcroît, je suis persuadé qu'un rajeunissement de la fonction d'expert aurait pour effet d'améliorer la qualité et l'efficacité de notre programme."

110. De ce tableau de la situation, le plus important à retenir est sans doute que la mise au courant et la formation des experts ainsi que l'appui organique qui leur est apporté ne sont pas ce qu'ils devraient être. Il est permis de se demander quelle est la "valeur ajoutée" de la coopération fournie par les organisations internationales si la somme des connaissances et des données d'expérience que celles-ci ont accumulées n'est pas transmise aux pays en voie de développement par le truchement de l'expert. L'un des représentants résidents écrit:

> "L'appui technique que le siège est censé fournir aux experts selon la politique actuelle est pratiquement inexistant; une fois sur place, l'expert se trouve pratiquement réduit à ses propres moyens, lesquels ne sont que très rarement ceux dont il aurait le plus besoin pour mener à bien sa tâche dans son nouveau cadre."

Développant ce thème avec plus de vigueur, un autre déclare :

> "Vu l'impuissance de l'appareil du PNUD à fournir le véritable appui technique que réclament les activités sur le terrain, les pays en voie de développement sont d'ores et déjà amenés à considérer que le programme d'assistance technique des Nations Unies n'est pas qu'une possibilité de recrutement d'experts à peu de frais qui, du point de vue de la qualité de la planification et du soutien organique, ne vaut pas mieux que les autres modes de recrutement y compris l'engagement direct d'experts par voie d'annonce dans les journaux à tirage mondial ... Les organismes des Nations Unies ne peuvent pas continuer à justifier des frais généraux aussi élevés qu'ils en ont actuellement si leur action n'est pas nettement supérieure à celle des programmes bilatéraux et des moyens directs de recrutement d'experts où l'on ne prétend pas avoir une compétence particulière pour planifier, épauler et contrôler les activités de développement. L'attrait le plus grand que le programme d'assistance technique des Nations Unies puisse exercer sur les pays en voie de développement réside dans une planification et une direction de haute qualité."

111. Un thème qui revient constamment à travers toutes ces critiques et que l'on discerne dans chacune des citations précédentes est qu'un trop petit nombre d'experts, même parmi ceux qui sont compétents dans leur propre spécialité, comprennent bien le sens profond du développement; il est reproché à la plupart d'entre eux de ne pas se soucier assez de formation, de n'avoir que des relations quelconques avec les ressortissants du pays hôte et d'être incapables de s'adapter à la situation locale. Ce problème a longuement retenu l'attention

des participants au séminaire que l'Overseas Development Institute de Londres a organisé aux fins de l'Etude; on peut en juger d'après les extraits ci-après du procès-verbal :

> "Les représentants résidents des Nations Unies sont chargés d'assurer à la fois la coordination des activités de développement et la mise au courant des nouveaux experts. Or, il est apparu très nettement aux participants que cette dernière tâche est de celles dont la réalisation a jusqu'ici laissé beaucoup à désirer. Les experts viennent de pays différents et sont de culture et de formation différentes. On a fait valoir que si une étude sur la capacité a normalement pour objet de déceler les goulets d'étranglement, l'insuffisance ou l'inexistence de la mise au courant des experts de l'assistance technique à leur entrée en fonctions devrait peut-être figurer au premier rang de ses préoccupations; à moins que les experts ne reçoivent à ce moment des instructions détaillées et adaptées aux besoins de leur mission et de la région où ils vont travailler, leur présence, avec tous les frais qu'elle entraîne, est un gaspillage de ressources. Les participants se sont également accordés à penser que les experts doivent être choisis avec soin et doivent rester sur place le temps nécessaire; ils ne doivent pas quitter le pays trop tôt ni, non plus, y séjourner plus longtemps qu'il ne faut. Pour réussir dans sa mission, l'expert doit pouvoir communiquer efficacement avec autrui; ce processus, qui joue dans les deux sens, exige de sa part des qualités particulières et beaucoup de perspicacité."

Lord Balogh, visant plus particulièrement l'assistance technique fournie par les organismes des Nations Unies, présente la situation de la manière suivante[1/] :

> "... la plupart du temps, les experts sont envoyés dans des pays qu'ils ne connaissent pas. Ils n'ont qu'une vague notion des contraintes sociales ou des possibilités d'action; ils ne savent pratiquement rien des relations qui existent entre le programme dont ils ont la charge et celui du plan national de développement dans son ensemble, s'il en existe un, ou, s'il n'en existe pas, entre leur programme et le développement lui-même. Ils recommandent donc ce qui leur paraît être, techniquement, la meilleure solution possible du problème. Celle-ci bien entendu n'est pas nécessairement, il s'en faut, la solution idéale du point de vue économique ou social en général. Aussi le nombre des rapports d'experts qui restent lettre morte augmente-t-il dans des proportions alarmantes; bien que l'on se rende de mieux en mieux compte des défauts que présentent les rapports des experts, on ne s'est guère préoccupé de corriger cette situation à la source, en assurant pour cela la formation des experts eux-mêmes."

On est donc en droit de penser qu'il est nécessaire de revoir et d'améliorer la mise au courant et la formation des experts avant leur mission. Cette question sera examinée au Chapitre 8[2/].

112. La dispersion des efforts que l'on a déjà constatée au stade de la programmation se renouvelle pendant l'exécution. Il est très rare que les experts en poste dans un pays forment une véritable équipe internationale travaillant sous la direction du représentant résident. On perd ainsi de nombreuses occasions d'échanger utilement des idées et des données d'expérience et chaque expert reste trop cantonné dans sa tâche alors qu'une certaine osmose serait parfois souhaitable. Celle-ci est particulièrement difficile à réaliser lorsqu'il faudrait qu'un expert affecté à un projet exécuté par une organisation consacre une partie de son temps à un autre projet relevant d'une autre organisation, car un tel arrangement exige une longue

---

1/ Dans une série de conférences données à l'Université de la ville de New York en mars 1969.

2/ Par. 68 à 74.

correspondance entre les sièges des organisations intéressées. Elle n'a même pas toujours lieu lorsque deux projets apparentés sont entrepris par la même organisation, comme le montre le rapport de la mission d'évaluation organisée par le Conseil économique et social en Iran[1/] :

> "L'Institut d'étude des sols procède à des expériences en ce qui concerne la culture de certaines céréales, parmi lesquelles le blé, dans des conditions d'irrigation différentes et avec des engrais différents. Il semblerait donc normal qu'il collabore avec le Projet concernant le blé et l'orge et lui offre le moyen de vulgariser les résultats d'une recherche spécialisée. Il est également probable que les deux groupes de spécialistes - les experts aussi bien que leurs homologues nationaux - bénéficieraient grandement d'une association plus étroite dans leurs travaux courants ... Non seulement les instituts de recherche n'ont que très peu de contacts les uns avec les autres, mais ils n'en ont pas non plus avec les universités. Ainsi, par exemple, dans la zone de Karaj se trouvent la plus importante université agricole d'Iran et plusieurs instituts de recherche bien connus dont certains sont patronnés par les Nations Unies. On pourrait s'attendre à ce que des professeurs de l'Université soient placés à la tête des instituts de recherche, à ce que des chercheurs enseignent à l'Université et à ce que certains étudiants parmi les plus avancés travaillent dans les établissements de recherche. Pourtant il n'en est rien. Il y aurait grand avantage à assurer, par la revision de projets existants et la création de nouveaux projets, une collaboration beaucoup plus étroite entre les universités et les instituts de recherche ... Le manque de coopération peut retarder gravement l'ensemble du développement du pays. Si, comme on l'a indiqué à l'équipe, les étudiants en agronomie, futurs agents de vulgarisation, n'ont pas de contact étroit avec les chercheurs dans ce domaine, la situation est vraiment déplorable."

113. On peut résumer très brièvement les autres observations essentielles qui ont été faites au sujet de la mise en oeuvre. Elles reviennent surtout à dire que les directeurs de projet et les experts ont trop peu de pouvoirs dans l'accomplissement de leurs tâches, et elles insistent en particulier sur le fait que le représentant résident, qui devrait veiller à ce que le programme dans son ensemble se déroule sans heurts, n'a pas assez de latitude pour prendre des décisions. On a fait valoir que cette décentralisation insuffisante, aggravée par le manque de liaison entre les sièges des différents organismes et les services extérieurs, était une source d'inefficacité et de retards injustifiés, notamment lorsque des changements doivent être apportés aux programmes. On a également déploré l'absence de mécanisme automatique et précis de rassemblement des données statistiques, en soulignant qu'elle gêne la surveillance des opérations et qu'elle a aussi pour conséquence de retarder la présentation des rapports et d'entraver l'évaluation[2/]. On a critiqué aussi la manière dont les bourses sont administrées, et l'on a signalé que beaucoup d'entre elles étaient attribuées sans qu'il soit dûment tenu compte de l'aptitude des candidats ou de l'échelonnement chronologique du projet auquel elles se rattachent.

1/ Rapport de la mission d'évaluation en Iran, op. cit.

2/ Voir au Chapitre 6 l'exposé d'un modèle théorique de système d'information.

iv) Le rapport final

114. On a analysé plus haut, aux paragraphes 56 à 60, les retards considérables qui interviennent dans la présentation des rapports finals. La qualité des rapports, qui influe indiscutablement sur le rythme auquel ils sont présentés, a fait l'objet d'un certain nombre de critiques tout aussi sérieuses. Au vu des renseignements dont l'Etude a pu disposer, il apparaît que les difficultés s'expliquent en partie par le fait que le mode d'établissement des rapports, bien qu'il ait subi plusieurs remaniements importants, n'est pas adapté aux exigences nouvelles d'un programme dont les dimensions et la complexité s'accroissent rapidement. Aussi un grand nombre des rapports ne sont-ils guère plus qu'une compilation des rapports intérimaires présentés pendant la réalisation du projet et n'ont-ils pratiquement aucun lien avec la situation économique et sociale générale et les grandes orientations du pays, voire parfois avec les objectifs initiaux du projet. Du fait de la qualité généralement médiocre des avant-projets, il se forme un goulet d'étranglement qui retarde encore la présentation du rapport final puisque le PNUD est obligé de faire de nombreuses observations et suggestions et n'a pas assez de personnel qualifié pour ce genre de travail. Parmi les autres facteurs qui contribuent à cette situation, il faut signaler :

a) le fait que l'on sait mal à quoi servent en définitive les rapports finals;

b) le manque de netteté des pouvoirs et des responsabilités en la matière;

c) l'absence au départ d'une définition claire du genre de renseignements que nécessitent les rapports finals;

d) l'imprécision des instructions que reçoivent les directeurs de projet quant à la présentation d'un projet de rapport final de qualité acceptable dans un délai fixé;

e) l'absence d'une définition claire des objectifs du projet qui soit spécifiquement rattachée aux objectifs socio-économiques du pays (certains rapports finals posent plus de questions qu'ils n'en résolvent, par exemple ils s'interrogent sur les raisons initiales du projet);

f) le rang de priorité peu élevé que les agents de décision au siège des organisations accordent aux rapports finals;

g) la disproportion qui existe entre l'abondance des rapports et la capacité des services administratifs et autres des organisations;

h) la question des langues.

115. Dans une communication adressée à l'Etude, une organisation importante écrit notamment :

> "Le système actuel pose un premier problème, celui de sa complexité, qui tient au nombre des rapports - notamment des rapports finals relatifs aux projets du Fonds spécial; deuxièmement le secrétariat [celui de l'organisation en question] a pu constater qu'il y avait de notables divergences d'opinion quant à ce que devait être le rapport final du Fonds spécial.

> Le nombre excessif des rapports - rapports intérimaires et statistiques complétés par un exposé final de l'organisation, rapport final, résumé du rapport final et rapport confidentiel sous forme de lettre - accroît sérieusement le volume de travail des responsables du projet; il peut limiter et limite en fait le temps que ces derniers peuvent consacrer à la correspondance tout aussi importante concernant la mise en oeuvre et aux travaux de recherche qui en fait sont trop souvent laissés de côté et qui, pourtant, si on avait le loisir de les entreprendre, seraient un appui intellectuel pour le personnel d'exécution. La lourde charge qu'impose ce surcroît de travail se traduit déjà par des retards considérables dans la confection des rapports finals. Loin de résoudre le problème, la décision qu'a prise le PNUD d'instituer un deuxième rapport final abrégé a créé de nouvelles complications. On se trouve manifestement en présence d'un cas de surcharge engendrée par le système lui-même. Là-dessus vient se greffer le problème de la documentation surabondante, dont souffrent tous les organismes des Nations Unies et qu'il convient d'examiner sans tarder."

La deuxième difficulté signalée par cette organisation a trait à la mise en forme définitive des rapports par le PNUD. De l'avis de cette organisation, c'est l'appréciation technique que contient le rapport qui compte avant tout mais cette manière de voir n'est pas toujours conciliable avec les critères d'édition du PNUD qui traduisent plus souvent un souci de présentation.

116. Un représentant résident expose le problème de la façon suivante :

> "Je suis certain que des rédacteurs ou éditeurs de rapports ayant une expérience et une formation techniques suffisantes pourraient aider à terminer rapidement le rapport final sur le projet. J'ai rencontré peu de directeurs de projet - ou d'experts - qui sachent écrire avec clarté, concision et élégance. Il n'est pas étonnant que le rapport final constitue en quelque sorte pour eux le dernier tourment qu'ils aient à endurer ... Je constate que les rapports finals sur lesquels le gouvernement n'a pas été consulté au préalable et qui sont préparés dans un trop tranquille isolement font ensuite l'objet de critiques acerbes et d'une opposition ... qui exclut toute possibilité d'action consécutive de la part du gouvernement. Si nos projets du Fonds spécial sont réellement exécutés en collaboration avec le gouvernement, je ne m'explique pas que les rapports finals soient préparés séparément par l'organisation. Le gouvernement comprend parfaitement que l'organisation et le PNUD aient l'obligation de présenter leur position et leurs recommandations respectives sur le projet lorsque celui-ci arrive à son terme, mais il ne saurait accepter ce qu'il considère comme des inexactitudes, des écarts de langage, des négligences dans la présentation des faits ou des déformations de la réalité. C'est la raison pour laquelle j'estime qu'il est important de soumettre le rapport final au gouvernement. C'est une fois le projet achevé que le concours du gouvernement nous est plus que jamais nécessaire si nous voulons que le projet ait une répercussion permanente sur le développement et si nous souhaitons vraiment qu'il donne lieu à des activités consécutives ou à des investissements ou aux deux à la fois."

117. Ces échantillons représentatifs montrent clairement que les méthodes suivies pour l'établissement des rapports finals laissent beaucoup à désirer et qu'elles doivent être à la fois simplifiées et accélérées. Comme on l'a fait observer par ailleurs, les directives à cet égard, telles qu'elles résultent de la dernière revision de cet été, semblent être de bon augure mais elles devront encore faire leurs preuves dans la pratique.

v) L'évaluation

118. L'une des questions inscrites dans le questionnaire distribué au début de l'Etude au PNUD et aux organisations, ainsi qu'aux représentants résidents, avait pour but d'établir si les méthodes actuelles d'évaluation sont bien définies et donnent satisfaction. La quasi-totalité des réponses ont été négatives. Une organisation a évoqué notamment "la croissance anarchique et la complexité assez déroutante de ce que les organismes des Nations Unies appellent l'évaluation mais qui dans la réalité consiste plutôt en un examen estimatif des résultats". Elle a vivement recommandé que chaque organisme ou institution ne puisse procéder à un tel examen que dans la limite de ses compétences, de ses objectifs et de ses attributions. "Nous ne devons pas considérer l'évaluation comme une fin en soi. L'utilisation des données en rétroaction est certes nécessaire mais, dans aucun système, ce processus ne doit aller au-delà de ce qui est indispensable pour les éléments importants de la programmation, de l'exécution et de la surveillance." De l'avis de cette organisation, le PNUD devrait donc se montrer très sélectif quant au nombre et à la nature des estimations auxquelles il procède pour ses propres besoins et devrait exposer clairement l'objet de chacune d'elles.

119. Une liste indicative des gouvernements, organismes et organes divers qui participent actuellement à diverses formes d'évaluation témoigne du nombre et de la variété extraordinaires des différentes enquêtes qui peuvent se dérouler en même temps et révèle l'absence de toute démarche cohérente[1/]. Il semble que le souci d'assurer l'efficacité du programme ait suscité une véritable vague d'analyses de cette nature. Le danger est de voir ces efforts bien intentionnés aller à l'encontre de l'objectif qu'ils visent. D'ores et déjà, il apparaît clairement qu'ils imposent un lourd fardeau aux fonctionnaires supérieurs du programme, qui sont assaillis de demandes de renseignements. Au moins deux directeurs généraux d'organisations importantes ont déclaré au Commissaire qu'ils devaient consacrer personnellement une part considérable de leur temps à s'occuper de ces multiples demandes et à répondre aux questions - toujours les mêmes - que leur posent des visiteurs importants représentant les divers organismes intéressés. Le risque est donc réel que les inquiétudes causées par le fonctionnement du programme n'en fassent encore baisser la qualité en obligeant les directeurs de projet à passer plus de temps à faire leur autocritique et à se justifier qu'à prendre des mesures et des initiatives efficaces.

120. Même dans le cadre du système, il se pose un problème de chevauchement entre les activités des divers organes qui ont à porter un jugement sur l'oeuvre accomplie. La déclaration faite en mai de cette année par un membre du Corps commun d'inspection est significative à cet égard :

1/ Voir la liste donnée au Chapitre 5, par. 145.

"... bien qu'il ait été clairement précisé dans le mandat du Corps commun d'inspection que ses activités ne devaient pas faire double emploi avec celles du Groupe de vérificateurs extérieurs des comptes et que le rôle des inspecteurs était de veiller pour leur part à ce que les ressources disponibles soient utilisées de façon efficiente et économique, il s'est révélé très difficile de délimiter, si faire se peut, leurs attributions. [Cet inspecteur] a cru comprendre qu'il appartenait au Corps commun de décider lui-même des questions qu'il devait examiner, mais celui-ci se féliciterait certainement qu'on lui indique si des limites formelles ont été imposées à sa tâche et quelles sont ces limites."

121. L'évaluation est indispensable car elle garantit que les ressources seront bien employées et qu'il sera rendu compte de leur utilisation, mais il est clair que la manière désordonnée dont elle est conduite actuellement grève sérieusement les moyens mis en oeuvre. Il conviendrait donc d'appliquer d'urgence des méthodes plus rationnelles.

vi) Les activités consécutives

122. Les correspondants de toutes catégories se sont en général montrés préoccupés de l'insuffisance des activités consécutives. Un sur trois des gouvernements bénéficiaires qui ont exprimé leur opinion y voit une limitation majeure à l'efficacité du programme. Une grande organisation l'a qualifié de "maillon le plus faible du système", tandis qu'un représentant résident a évoqué cet "aspect oublié de notre programme". Ces vues confirment une opinion exprimée antérieurement par la mission d'évaluation au Chili qui a constaté avec inquiétude : "... que les organismes des Nations Unies ne paraissent guère se soucier de déterminer les résultats des projets d'assistance technique déjà achevés."[1/] Une organisation en donne l'explication suivante :

"Les activités consécutives aux projets qui sont achevés ne sont pas encore aussi systématiques qu'il serait souhaitable, surtout par manque de moyens financiers, mais aussi parce que ces activités ne sont pas formellement prévues dans les projets."

Analysant elle aussi l'aspect financier, une autre organisation déclare :

"L'une des raisons pour lesquelles les organisations ne paraissent guère se soucier des activités consécutives est peut-être d'ordre financier. En effet, si les organisations ont réellement intérêt (financièrement et psychologiquement) à entreprendre de nouveaux projets, rien ne les pousse à donner une suite aux projets achevés."

123. On a avancé d'autres explications de cette situation. Une commission économique régionale en a cité trois qui remontent aux insuffisances constatées au stade de la programmation et de la formulation des projets :

"i) L'absence de tout engagement précis du gouvernement lors du lancement des projets;

ii) Des propositions qui semblent manquer de réalisme eu égard aux moyens financiers du gouvernement intéressé;

iii) Le fait qu'on ne détermine pas dès la phase initiale de quelle main-d'oeuvre locale il faudrait disposer pour donner suite à un rapport."

1/ Rapport de l'équipe d'évaluation au Chili, op. cit., par. 160.

124. S'il est évident que l'initiative des activités consécutives et les obligations qu'elles impliquent sont du ressort du gouvernement, on s'accorde toutefois à reconnaître que le champ d'action de celui-ci est parfois limité, ne serait-ce que par les retards qui interviennent dans la présentation des rapports finals et par la qualité inégale de ces rapports. En outre, lorsque le rapport est présenté, l'expert n'est plus là pour aider à y donner suite. Un gouvernement bénéficiaire a écrit :

> "Il arrive souvent que le manque de crédits et de spécialistes empêche d'appliquer les recommandations des experts. Il serait utile que tous les experts soient chargés d'accomplir leur tâche suivant la formule du programme OPEX ou de l'assistance opérationnelle; ils pourraient ainsi contribuer à la mise en oeuvre effective tout en poursuivant leurs travaux de recherche et en s'acquittant de leurs fonctions consultatives. Dans la plupart des pays, les recommandations des experts restent lettre morte pour diverses raisons dont le manque de crédits et de main-d'oeuvre qualifiée."

De toute évidence, le bureau du représentant résident aurait ici un rôle important à jouer, mais le manque de personnel et d'informations entrave souvent ses efforts. Comme le souligne un représentant résident :

> "Les bureaux extérieurs du PNUD n'ont même pas la copie de tous les rapports concernant les opérations d'assistance technique. Nous ne connaissons pas les antécédents des projets sur le terrain. Ces faits n'étant pas enregistrés, notre programme est tributaire des rapports d'activité, de l'intérêt que manifestent personnellement le représentant résident ou les quelques experts qui travaillent dans le pays depuis des années ou des souvenirs qu'ils ont pu conserver."

125. Quant aux projets qui tendent à susciter des investissements ultérieurs, on s'est accordé à reconnaître qu'ils n'étaient pas rattachés suffisamment tôt aux sources de financement possibles, et que d'une manière générale ils n'étaient pas suffisamment tournés vers l'investissement. On a déjà cité plus haut, au paragraphe 104, une observation dans ce sens.

126. Si l'on admet, comme cela paraît logique, que pour juger de la capacité du système des Nations Unies pour le développement d'exécuter un programme efficace il faut en connaître le résultat final, il est évident que les activités consécutives doivent être considérées elles aussi comme l'une des principales limitations à l'expansion de cette capacité.

vii) L'organisation et l'administration du programme

127. Au Chapitre 2, on a exposé la manière empirique dont s'est établi le mécanisme de coopération des Nations Unies pour le développement et l'on a montré l'extraordinaire déploiement de l'appareil administratif à tous les échelons : organes intergouvernementaux, secrétariats centraux des organisations, bureaux régionaux et services mis en place dans chaque pays.

128. Ce sont naturellement ces derniers qui ont surtout retenu l'attention des correspondants consultés pour les besoins de l'Etude - gouvernements des pays en voie de développement et représentants résidents en particulier - car c'est dans le pays même que l'on peut apprécier

le mieux l'aptitude du programme à mener des opérations efficaces. Malgré les améliorations des dernières années, les observations que l'on a pu recueillir dépeignent une situation qui ne laisse pas d'être préoccupante. Deux sur trois au moins des gouvernements bénéficiaires qui ont fait connaître leurs vues ont porté un jugement défavorable sur tel ou tel aspect de l'organisation sur le terrain. Leur principal grief est que le système de représentation des organisations est déroutant par sa complexité et l'esprit de concurrence qui s'y manifeste souvent. Par souci de concision, on ne citera ici que trois observations qui sont représentatives de beaucoup d'autres. Selon un gouvernement :

> "La prolifération des représentants de chaque organisation au niveau du pays est manifestement coûteuse autant qu'inutile. Lorsqu'il formule des programmes d'assistance technique, le gouvernement préférerait de beaucoup, plutôt que d'avoir à traiter séparément avec les représentants de chaque organisation internationale, le faire avec une seule personne qui les représenterait toutes à l'échelon local, de manière à pouvoir formuler un programme rationnel qui soit en harmonie avec les objectifs prioritaires du développement définis dans les plans nationaux. D'une manière générale, le gouvernement estime que si les représentants des organisations dans les pays étaient remplacés par des conseillers techniques placés auprès des ministères intéressés, cela servirait les intérêts du développement national et permettrait en même temps d'économiser sensiblement sur les frais généraux du programme. On sait par expérience qu'après un certain temps, les représentants dans les pays ne jouent plus qu'un rôle d'apparat ou sont amenés à s'occuper de questions banales d'exécution et d'administration dont un organe central devrait se charger."

Un autre gouvernement déclare :

> "Actuellement, les diverses institutions spécialisées qui ont des représentants dans certains pays membres en voie de développement sont logées dans des bâtiments distincts. Chacune a son propre système de liaison, qu'il s'agisse de communiquer avec les autres organismes des Nations Unies ou même avec l'administration nationale ... Rien ne les rattache réellement à ... l'organisme d'Etat chargé de la coordination. Il en résulte que les activités de l'UNESCO, de l'OMS, de l'OIT et d'autres institutions ne sont pas convenablement harmonisées ni dans le cadre des Nations Unies, ni dans celui de l'administration nationale. Cette multiplicité d'actions parallèles tendant vers un même but repousse inutilement l'objectif final qui est de parvenir à une décision rationnelle, aussi peu coûteuse et aussi efficace que possible."

Un troisième gouvernement a posé le problème avec encore moins de ménagements, parlant de "la nécessité d'instaurer une meilleure coordination entre les institutions spécialisées pour éviter les querelles de clocher sur des questions d'intérêt commun."

129. On a beaucoup critiqué aussi, par la même occasion, l'afflux ininterrompu et désordonné d'envoyés officiels des institutions, dont la plupart (cela va de soi) ne parlent que pour un secteur quand ce n'est pas une partie seulement de ce secteur. Trop souvent, ces visiteurs ne s'entretiennent guère qu'avec le ministre ou le fonctionnaire responsable, au détriment du plan de développement national; autrement dit, le projet les intéresse davantage que le programme, ce qui ne fait qu'accroître l'irritation des milieux politiques. Comme l'un des gouvernements l'a écrit :

"Les très courts séjours de fonctionnaires de l'ONU et des institutions spécialisées dans des pays en voie de développement sont parfois inutiles et dispendieux et l'on devrait s'efforcer par tous les moyens d'éviter autant que possible ces courtes visites d'un jour ou deux."

De nombreux représentants résidents ont exprimé le même avis; l'un d'entre eux déclare notamment :

"On a l'impression que les envoyés des organisations partent souvent du principe qu'ils doivent effectuer des visites pour la forme à intervalles réguliers plutôt que d'accorder leur attention à des problèmes ou à des projets particuliers. Des quatre défauts endémiques de ces visites, le plus grave est que le visiteur n'indique jamais dans quel service de l'administration il compte se rendre ni ce à quoi il espère arriver. Deuxièmement, le préavis est trop court dans la plupart des cas et, troisièmement, il n'est pas donné suite aux constatations qui sont faites ou aux promesses qui sont données. Enfin, ces visiteurs ont trop l'air de venir "faire l'article", en particulier au stade de la programmation, et cet aspect commercial déroute les fonctionnaires de l'administration locale autant qu'il gêne les représentants résidents."

130. Ces critiques reviennent avec une telle fréquence que l'Etude sur la capacité a été amenée à faire une brève enquête sur le nombre des envoyés ainsi reçus dans plusieurs pays par rapport aux dimensions du programme national. La disproportion que l'on a pu observer dans la majorité des cas est de nature à inspirer de sérieuses inquiétudes. Ainsi, dans bien des cas, le nombre des visiteurs officiels qui se sont succédés dans un espace de trois à quatre mois et que le représentant résident était censé aider en organisant leur programme de séjour et, d'une manière générale, en se tenant prêt à s'entretenir avec eux, a dépassé - parfois de beaucoup - l'effectif total des experts du PNUD qui se trouvaient en poste dans le pays. En chiffres absolus, cela représente souvent deux ou trois visiteurs par jour ouvrable.

131. D'autres enquêtes ont révélé que, bien souvent, le siège de certaines institutions n'exerce aucun contrôle central sur le nombre et la date des visites; les décisions sont prises essentiellement par le service intéressé. De ce fait, on ne cherche guère à profiter de la visite d'un fonctionnaire pour examiner d'autres aspects des activités de l'institution dont il relève, ce qui éviterait peut-être à une autre personne d'avoir à se rendre dans le même pays; l'examen d'un même secteur du programme s'en trouve ainsi lui-même morcelé. Pour citer un autre représentant résident :

"Un représentant résident passe de deux à quatre ans dans un pays, pendant lesquels il reçoit tout au long de l'année de trois à cinq visiteurs par jour venant de New York, Rome, Paris, Vienne ou Genève. Chacun de ces visiteurs s'intéresse à tel ou tel compartiment ou à telle ou telle bribe du programme, mais lui-même, en tant que responsable de ce programme, n'a jamais l'occasion d'exposer son point de vue ou d'échanger des idées avec une institution spécialisée en tant que telle sur les problèmes qui se posent dans le pays en matière de ressources naturelles, d'enseignement technique, de planification du développement ou dans d'autres domaines. La plupart du temps, il a affaire à un expert de rang intermédiaire venu du siège et doit se borner à discuter avec lui de la question des pâturages d'hiver à prévoir pour des vaches brunes importées de Suisse dans l'île X ou de la protection de jeunes délinquants du sexe masculin, orphelins de père ou de mère, qui ont quitté l'école après la troisième primaire et qui ont émigré vers la capitale avant d'avoir atteint l'âge de quinze ans. Peu de visiteurs sont habilités ou disposés à aller jusqu'aux questions de zootechnie ou de défense sociale."

132. Le temps et la patience que ces visites dispersées exigent des fonctionnaires de l'administration nationale et des représentants résidents sont aussi un gros handicap.

133. Devant l'enchevêtrement actuel de la représentation des institutions et des pressions qu'elles exercent, la conclusion essentielle est que le représentant résident n'est pas investi de pouvoirs suffisants et que c'est là un défaut auquel on devrait remédier de toute urgence. Ce thème a été développé par de nombreuses sources autres que celles qui ont été consultées directement pour les besoins de l'Etude, notamment par la plupart des missions d'évaluation du Conseil économique et social[1/]. Dans le cadre de l'Etude, la moitié environ des gouvernements bénéficiaires qui ont répondu et presque tous les principaux gouvernements donateurs se sont exprimés dans le même sens. On trouvera ci-après un échantillon prélevé au hasard des observations que plusieurs gouvernements bénéficiaires ont formulées de leur propre initiative :

> Pays A : "Pourquoi tarde-t-on tellement à confier au représentant résident un rôle qui soit vraiment à la mesure des responsabilités qu'il doit assumer ?"
>
> Pays B : "Ce qu'il faut, c'est renforcer les pouvoirs de coordination et autres attributions du représentant résident."
>
> Pays C : "On ne distingue pas clairement les relations qui existent entre le bureau du représentant résident et les représentants (d'institutions) dans le pays ... Le bureau du représentant résident devrait avoir une certaine autorité sur les représentants dans le pays et coordonner leur action. Dans la plupart des cas, les gouvernements préféreraient traiter avec un seul organe responsable plutôt qu'avec plusieurs."

Le Premier ministre d'un autre pays en voie de développement s'est exprimé sans la moindre ambiguïté :

> "Cela nous amène logiquement à exposer la relation idéale à nos yeux que nous voudrions voir s'établir entre le représentant résident d'une part, l'ONU et ses institutions spécialisées d'autre part, dans le cadre de l'effort de développement mené par les Nations Unies ... Etant entendu que les présentes observations s'appliquent essentiellement aux institutions spécialisées, notre position est, en gros, la suivante :
>
> Chaque fois que le Ministère de la planification, agissant en consultation avec le représentant résident, prend une décision qui a trait à un aspect quelconque des activités de développement d'une institution spécialisée et que cette décision, après avoir été approuvée par le Premier ministre en sa qualité de président de la Commission de planification, est communiquée par le représentant résident à l'institution spécialisée intéressée, celle-ci ne devrait sous aucun prétexte la révoquer ou la contester unilatéralement. Bien entendu, pour toute décision il serait tenu compte des vues des institutions spécialisées. Ne pas respecter ce principe reviendrait à vouloir imposer la volonté de l'institution à un gouvernement souverain et pourrait sérieusement compromettre la bonne entente qui doit régner entre le gouvernement hôte et les Nations Unies."

134. Comme on pouvait s'y attendre, les représentants résidents ont été pratiquement tous du même avis sur ce sujet. La citation ci-après traduit bien la tonalité générale des opinions exprimées :

1/ Par exemple, Thaïlande, par. 127; Chili, par. 158; Tunisie, par. 146; Equateur, par. 297; Iran, par. 71.

> "Le regrettable système des représentants des institutions dans le pays, tel qu'il a fonctionné et continue de fonctionner, crée une véritable contradiction - malgré tous les efforts qui ont été faits pour préciser les relations sur le terrain - entre le rôle du représentant résident et celui des représentants des institutions dans le pays. Les deux fonctions sont par nature inconciliables et le fait que nous ne sommes pas parvenus à trouver une solution a causé un préjudice incalculable en empêchant le PNUD d'aider plus efficacement les pays en voie de développement à résoudre leurs problèmes essentiels."

Il est intéressant de noter toutefois que ce même représentant résident, faisant son autocritique avec la franchise caractéristique d'un grand nombre des observations recueillies par l'Etude - franchise dans laquelle réside l'un des éléments les plus prometteurs que l'Etude ait permis de découvrir - reconnaît que les institutions spécialisées ne sont pas seules à blâmer et que la situation tient aussi à la qualité des représentants résidents et à l'appui qu'ils reçoivent du PNUD; en effet :

> "De nombreux représentants résidents n'ont ni une connaissance et une expérience assez étendues de l'administration du développement économique ni les multiples qualités qui sont nécessaires pour mener avec les gouvernements des négociations habiles et courtoises en vue de tirer le meilleur parti des modestes ressources dont disposent les Nations Unies. On ne lès a pas suffisamment initiés aux principes et aux objectifs de l'assistance technique des Nations Unies, ni familiarisés avec l'organisation et le fonctionnement du PNUD. Les représentants résidents sont gênés dans leur action par la précarité de leur situation et par le fait qu'ils ne reçoivent pas de l'organisation mère ou des institutions qui participent au PNUD l'appui solide et le renfort organique dont ils auraient besoin pour accomplir leur tâche.

135. Une question qui est en rapport étroit avec l'autorité du représentant résident est celle de la centralisation excessive et de l'insuffisance des pouvoirs confiés aux services extérieurs. Un sur cinq des gouvernements bénéficiaires qui ont répondu, de même qu'un grand nombre de représentants résidents, en ont fait état, surtout comme exemple, et comme cause, de la lourdeur et de la lenteur des procédures. Cet inconvénient est d'autant plus grave qu'il n'existe pas de liaison satisfaisante entre le siège du PNUD et les services extérieurs; un grand nombre de représentants résidents ont tenu à le signaler car ils y voient un défaut majeur dont l'acuité ne fait que croître. Pour ne citer que trois exemples, un représentant résident a parlé d'une "crise de confiance" entre le siège et les services extérieurs, ajoutant que la dernière visite qu'il avait reçue d'un fonctionnaire du siège du PNUD remontait au printemps 1965, soit trois ans et demi auparavant - ce qui montre l'une des répercussions que peut avoir l'absence de toute préparation rationnelle des visites hors siège. Un autre représentant résident a écrit :

> "... il arrive souvent aussi que les services extérieurs n'obtiennent pas l'appui nécessaire du siège du PNUD. Parfois celui-ci ne répond pas aux lettres qui lui sont adressées ou le fait avec grand retard et, en tout cas, ne donne pas l'impression qu'il suit de près ce qui se passe dans tel ou tel poste extérieur."

Un autre encore écrit :

> "Le manque de liaison que l'on ressent de plus en plus entre le siège et les quelque 90 bureaux extérieurs éclate au grand jour. Il s'agit d'un problème très réel auquel doivent faire face toutes les organisations en expansion, qu'elles aient une activité diplomatique, industrielle ou commerciale, et qu'il faut résoudre dans une optique régionale, le siège restant néanmoins investi de l'autorité centrale."

136. Si, toutefois, l'on examine la situation telle qu'elle se présente actuellement sur le plan régional, on constate que chaque pays en voie de développement trouve en face de lui un réseau de représentation plus embrouillé encore. L'une des institutions, dans les observations qu'elle a fait parvenir en vue de l'Etude, l'a qualifié de "jungle", terme qui décrit fort bien la réalité. Dans l'Appendice 3 consacré aux structures régionales du système des Nations Unies pour le développement, qui figure dans la Cinquième Partie, on s'efforce de se retrouver dans ce labyrinthe. Le schéma qui l'accompagne montre l'implantation des services régionaux et extérieurs des principaux rouages du système des Nations Unies pour le développement tels qu'ils sont répartis entre les quatre grandes régions : Afrique, Amérique latine, Asie, Europe et Moyen-Orient. Il en ressort que certains gouvernements mal partagés, particulièrement en Afrique où les services sont plus éparpillés, doivent s'adresser à quatre ou cinq endroits différents au moins s'ils veulent obtenir en même temps les avis des bureaux régionaux des différents organismes du système. Ainsi, le Dahomey doit s'adresser à Abidjan pour entrer en rapport avec le FISE et l'UNESCO, à Niamey et à Addis-Abéba respectivement s'il veut contacter le bureau sous-régional et le siège de la CEA, à Dakar pour l'ONUDI, à Lagos pour l'OIT et à Lomé pour l'OMS. De plus, le découpage des régions n'est pas le même pour toutes les organisations. Le texte de l'appendice montre que d'autres difficultés surgissent du fait que ces bureaux remplissent des fonctions très différentes, qu'ils disposent de pouvoirs plus ou moins étendus et que les dispositions constitutionnelles varient d'un bureau à l'autre. Dans le même document, on s'est efforcé aussi d'analyser l'efficacité des structures régionales des divers organismes des Nations Unies et l'on est arrivé à la conclusion que celle-ci est dans l'ensemble médiocre, sauf en ce qui concerne l'OMS, car la non-concordance des réseaux de représentation est encore aggravée par le manque de coordination efficace entre les diverses organisations. Le lecteur qui voudrait approfondir cette question pourra consulter l'appendice figurant dans la Cinquième Partie.

137. Un certain nombre de gouvernements aussi bien de pays développés que de pays en voie de développement ont indiqué d'une manière générale qu'il doit y avoir certaines faiblesses dans l'organisation et l'administration aux sièges si l'on en juge par la qualité des services rendus en matière de coopération pour le développement, les retards persistants et les dépenses jugées excessives par beaucoup. Cette dernière appréciation traduit sans doute l'impression que les avantages prouvés du programme sont insuffisants par rapport à son coût global. De nombreux

gouvernements ont fait observer plus précisément que les frais généraux du programme sont trop élevés. Ces problèmes financiers ont été longuement examinés dans le cadre de l'Etude sur la capacité, mais on a dû se résigner à conclure qu'étant donné la manière dont les crédits du PNUD sont répartis entre les différents organismes du système des Nations Unies pour le développement et mêlés aux crédits des budgets ordinaires des organisations, il est impossible d'estimer avec précision si le coût du programme à l'heure actuelle est raisonnable ou excessif. L'expression "frais généraux" est d'ailleurs trompeuse car non seulement ces frais sont calculés d'après un pourcentage arbitraire mais ils recouvrent un certain nombre d'activités qui apportent au programme un soutien direct et nécessaire et ne sauraient être assimilés à des dépenses générales d'administration. Pour autant qu'on puisse en juger, les sommes consacrées aux activités de soutien du programme et aux dépenses d'administration (par exemple administration intérieure, coordination entre les institutions, etc.) représenteraient ensemble environ 20 % du montant total, mais l'Etude sur la capacité n'est pas en mesure de contester le bien-fondé des dépenses affectées à ces besoins. Au Chapitre 9 cependant, l'Etude formule effectivement des propositions concrètes tendant à instaurer un nouveau système financier et budgétaire qui permettrait à l'avenir d'identifier plus clairement les divers postes de dépenses et de déterminer de la sorte si la gestion du programme est assez économique.

138. Peu de gouvernements se sont hasardés à faire des commentaires plus précis sur l'organisation interne des sièges, peut-être parce qu'ils ne connaissent pas suffisamment le fonctionnement intime des divers rouages du système. Là encore, des restrictions matérielles ont empêché l'Etude sur la capacité d'examiner dans le détail le fonctionnement d'une vingtaine d'organismes. Quant aux réponses que ceux-ci ont fournies au questionnaire qui leur a été envoyé à tous sur les problèmes d'organisation, d'administration et les aspects financiers, elles n'étaient pas toujours très révélatrices et renfermaient même parfois des contradictions internes qui rendaient les renseignements inutilisables. D'une manière générale, il apparaît toutefois que les déficiences constatées aux sièges sont à l'opposé de celles que l'on a décelées au niveau des pays. Ainsi le problème qui s'est posé au siège du PNUD a été, jusqu'à une date récente, l'absence de structuration par pays et par région qui permettrait d'avoir une vue d'ensemble du programme, Assistance technique et Fonds spécial combinés, dans chaque pays ou région. C'est pourquoi, jusqu'à présent, l'organisation et l'optique du PNUD, du fait qu'elles s'appuyaient davantage sur les secteurs que sur les régions géographiques, en particulier pour l'élément Fonds spécial, ont eu tendance, indirectement et sans qu'on le veuille, à perpétuer les particularismes et les rivalités de secteur qui existaient déjà à l'état endémique dans tout le système. Les dispositions prises récemment pour grouper dans une même subdivision tout ce qui concerne une région ou un pays représente un progrès considérable, mais ces nouvelles subdivisions sont encore peu nombreuses et leur personnel est composé de telle

sorte que les considérations sectorielles ont encore tendance à l'emporter, ce à quoi contribue d'ailleurs le mode de programmation adopté. Au sein des organisations d'autre part, le morcellement sectoriel est accentué par les divergences d'intérêts et les rivalités qui existent entre des divisions techniques dont chacune a sa propre spécialité à l'intérieur d'un secteur particulier. Entre les organisations, ce problème prend une acuité plus grande encore car il est fréquent que des difficultés ou des litiges surgissent lorsqu'il n'a pas été possible de délimiter avec précision les compétences respectives[1/]. Tous ces facteurs sont autant de ponctions sur la capacité du système car ils détournent l'attention de ce qui devrait en être le principal centre de gravité, à savoir l'ensemble des problèmes posés par le développement dans chaque pays. Toujours en ce qui concerne les organisations, un autre problème structurel tient à la dualité de leurs fonctions résultant, d'une part, de leur rôle constitutionnel et, d'autre part, de leur qualité d'agent d'exécution du PNUD. Toutes les organisations se sont efforcées de concilier ces deux sortes de fonctions et de les remplir toutes deux plus efficacement en procédant à une série de refontes, mais dans certains cas, elles font encore mauvais ménage. Ainsi, certaines grandes organisations importantes ont créé un service distinct - département ou division - exclusivement chargé des activités de développement; pourtant la frontière avec les autres départements qui s'acquittent de tâches plus traditionnelles n'est pas toujours très nette. L'Etude sur la capacité a eu connaissance de cas où il en est résulté des querelles intestines et un chevauchement entre les services. Autrement dit, la dualité des fonctions des organisations, au lieu d'agir dans le sens d'un renforcement mutuel, provoque parfois des frictions qui détournent l'attention de l'oeuvre de coopération pour le développement et retardent l'élaboration d'une conception unifiée, même au sein de chaque organisation.

139. Bref, la complexité et le morcellement du système qui, à certains égards, sont pour celui-ci une source d'enrichissement lui enlèvent par ailleurs une grosse partie de ses moyens. D'où la déception que l'on éprouve de tous côtés et à tous les niveaux, comme le montrent les exemples ci-après tous tirés des observations que l'Etude sur la capacité a faites directement au cours de ses enquêtes.

140. L'Etat membre en voie de développement, déjà éprouvé par l'effort qu'il doit faire pour s'orienter parmi une multiplicité déconcertante d'organismes et de représentants, dont chacun a sa propre conception du genre de coopération dont le pays a le plus besoin, est ensuite déçu par la lenteur des réalisations concrètes, puisque les demandes de projets sont parfois examinées par plusieurs experts ou missions de l'extérieur avant d'être définitivement approuvées et que l'exécution est souvent en retard sur les délais prévus pour les raisons analysées précédemment.

1/ Le récent accord de 13 pages conclu entre la FAO et l'ONUDI, reproduit dans le Director-General's Bulletin de la FAO (No 69/32) fournit un excellent exemple de la complexité des problèmes que pose la délimitation des compétences.

141. L'Etat membre plus développé, soucieux de voir ses contributions utilisées à bon escient, est lui aussi dérouté par le réseau compliqué des services et de leurs relations. Il est en outre souvent mécontent des explications fournies quant à la proportion de ses contributions absorbée par des frais généraux qu'il juge improductifs. Il trouve qu'on se préoccupe trop de préserver l'autonomie des institutions et il est agacé par les explications embrouillées et trop subtiles qu'on lui donne sur la nécessité de sauvegarder la position d'une institution ou son domaine de compétence.

142. Le Directeur général d'une institution spécialisée est souvent irrité par les reproches, selon lui déraisonnables, venant de gouvernements qui le tiennent pour responsable de situations sur lesquelles il n'a aucune prise. Il est très préoccupé aussi de constater que lui-même et ses collaborateurs doivent dépenser une grande partie de leur énergie pour assurer la coordination et résoudre des questions qui lui paraissent toutes simples, parce qu'il n'existe pas de mécanismes efficaces permettant de les régler sans en référer à lui-même ou aux autres directeurs généraux.

143. Au sein même du PNUD, on se sent frustré de ne pouvoir prendre aucune mesure corrective efficace lorsque les projets n'aboutissent pas aux objectifs fixés, du fait que les institutions ont pratiquement le monopole de l'exécution des projets et qu'elles échappent à l'autorité du PNUD. Cette absence d'une autorité qui s'étendrait directement aux activités d'exécution entreprises à l'échelon national est d'autant plus grave que la responsabilité de l'exécution est partagée au sein même des institutions. Il est rare que le Directeur général d'une institution soit en mesure de consacrer une part suffisante de son temps aux questions d'exécution car il est accaparé par ses tâches constitutionnelles et ses fonctions d'orientation générale[1/] et, dans la plupart des institutions, il n'existe pas d'administrateur dont l'autorité s'étende à tous les aspects des activités d'exécution et que le Directeur du PNUD puisse tenir pour pleinement responsable. Les responsabilités et les pouvoirs sont donc très dispersés, d'où la lenteur des décisions et leur peu d'effet.

144. Le représentant du gouvernement qui siège dans les multiples conseils d'administration et organes directeurs se décourage lui aussi de voir qu'il n'arrive pas à obtenir de réponses qu'il puisse juger rationnelles et complètes aux questions qu'il pose concernant le développement. Bref, il s'attend que les chefs de secrétariat des institutions lui montrent des résultats mais n'en trouve aucun qui soit responsable ou, plutôt, il trouve devant lui de nombreux chefs de service dont chacun est chargé d'une fraction de l'ensemble.

1/ Celles-ci l'amènent notamment à voyager beaucoup.

3) Récapitulation des principales entraves à la capacité actuelle du système international

145. On s'est efforcé dans les deux sections précédentes de passer en revue toutes les difficultés avec lesquelles le programme des Nations Unies pour le développement se trouve actuellement aux prises, premièrement sur le plan quantitatif, et deuxièmement sous l'angle de la qualité. La première analyse s'appuyait sur les faits et les données que le système lui-même a mis à la disposition de l'Etude. La seconde se fondait presque entièrement sur des opinions dont on peut croire qu'elles sont largement partagées, vu la fréquence avec laquelle elles ont été exprimées par les nombreuses sources différentes consultées aux fins de l'Etude. Il peut être utile de résumer ici les conclusions que l'Etude a pu dégager de ces analyses, quant à la nature des principales entraves à la capacité que l'on peut actuellement déceler dans les divers éléments et à tous les échelons du système, d'autant plus que l'Etude doit chercher les moyens de les faire disparaître afin d'accroître la capacité future.

a) A l'échelon des services centraux

146. Il est clair qu'à ce niveau il se pose essentiellement un problème d'organisation, aggravé par l'expansion rapide d'un programme dont les structures ont évolué en quelque sorte au gré des circonstances plutôt que par application de principes rationnels de gestion. Une action collective vigoureuse aurait peut-être permis de surmonter ces difficultés mais on conçoit que ces structures mêmes y faisaient obstacle. A mesure que l'on a pris conscience de la nécessité du développement, on s'est orienté surtout vers des activités sectorielles bien que les principaux organes législatifs des Nations Unies aient recommandé de considérer le développement comme un tout et de procéder méthodiquement. Aussi, bien que considérable et fort utile, l'assistance fournie a été en grande partie conçue et organisée pour répondre à des besoins sectoriels et s'est fortement ressentie de méthodes et de politiques élaborées aux sièges des organisations et insuffisamment adaptées aux exigences d'un système des Nations Unies pour le développement. Une gestion efficace exigerait que l'on centralise toutes les décisions de politique générale, de même que le contrôle exercé sur l'ensemble du programme, tout en s'efforçant de décentraliser au maximum la préparation des programmes par pays et l'administration des activités sur le terrain. Autant dire qu'il faudrait pratiquement inverser le mode de fonctionnement actuel du système. En fait, la responsabilité des décisions qui devraient être prises centralement est partagée entre le PNUD et les institutions spécialisées, ce qui amène à confondre leurs fonctions respectives. D'autre part, les tâches en matière de planification et d'administration ne sont pas suffisamment décentralisées et les pouvoirs délégués à ceux qui oeuvrent dans les pays, en particulier au représentant résident, ne sont pas assez étendus, d'où les retards qui se produisent dans les activités d'exécution.

147. Les problèmes du développement sont si compliqués qu'ils exigeraient en tout état de cause une grande habileté de gestion. Mais celle-ci est encore plus nécessaire du fait de la

complexité des mécanismes dont les organismes des Nations Unies doivent se servir pour apporter leur contribution au développement. Le moins que l'on puisse faire est de rationaliser et moderniser les méthodes ainsi que les techniques de gestion et d'administration, mais encore faut-il pour cela que les organes de direction regardent vers l'avenir et fassent preuve de dynamisme et que le système soit directement engrené sur les activités de développement. Ces conditions ont largement fait défaut jusqu'à présent et malgré les améliorations que l'on s'est évertué à introduire, les progrès n'ont pas été assez rapides.

148. La reprise en main indispensable de la gestion du programme est d'autant plus difficile que l'on manque de faits et de données tant sur ce qui a été réalisé jusqu'à présent que sur ce qui est actuellement en cours. L'insuffisance des liaisons établies entre le PNUD et les institutions d'une part, et entre les sièges des diverses organisations et leurs représentants sur le terrain d'autre part, vient encore compliquer les choses. Enfin, les lenteurs et les lourdeurs de l'appareil administratif sont cause de retards considérables aux stades de l'approbation et l'exécution des projets, ainsi qu'il a été dit plus haut.

149. Tous ces témoignages réunis montrent donc que si le système des Nations Unies pour le développement rend de précieux services, il est ce faisant soumis à des tensions excessives, qui restreignent son rendement et compromettent forcément la qualité et la quantité des résultats futurs.

b) A l'échelon régional

150. Là aussi, c'est le problème d'organisation qui domine et il est encore plus complexe du fait qu'il existe un grand nombre d'organismes et de bureaux distincts situés en des lieux différents, ne desservant pas les mêmes régions, exerçant des fonctions différentes et disposant de pouvoirs plus ou moins étendus. La situation est d'autant plus confuse que certains de ces organes, notamment les commissions économiques régionales, cherchent naturellement à jouer un rôle aussi important que possible et peuvent ainsi accroître les risques de chevauchement car leurs activités viennent inévitablement à empiéter sur le domaine de la plupart des institutions spécialisées. L'insuffisance de la coordination est plus ou moins grave selon les cas. On s'est efforcé au Chapitre 7[1/] d'éclaircir cet enchevêtrement d'organes et toute cette question est traitée de façon beaucoup plus détaillée à l'Appendice 3 déjà mentionné de la Cinquième Partie, qui est consacré aux structures régionales du système des Nations Unies pour le développement. Tous les témoignages que l'Etude a pu recueillir font ressortir la nécessité d'intégrer pleinement les divers organismes et bureaux régionaux des Nations Unies

1/ Par. 112 à 119.

dans le processus de coopération pour le développement selon des principes rationnels[1/]. Cela ne pourra se faire que progressivement, mais on ne saurait tolérer que la situation reste aussi confuse qu'elle l'est actuellement.

c) A l'échelon national

151. La situation est la même dans les pays en voie de développement, où une fois de plus ce sont les défauts d'organisation qui dominent. Malgré tout ce qui a été fait depuis de nombreuses années pour améliorer la coordination, les divers éléments du système n'ont pas encore de méthode uniforme pour aborder les problèmes qui se posent au niveau d'un pays. Le nombre sans cesse croissant des missions envoyées séparément par les organisations désoriente le gouvernement et affaiblit la position du représentant résident, dont les pouvoirs restent insuffisants bien qu'ils aient été accrus. C'est ici que la qualité du représentant résident prend une importance cruciale. Beaucoup sont excellents et s'efforcent dans la pratique de surmonter la plupart des difficultés exposées ci-dessus mais n'y réussissent qu'au prix d'efforts et d'une dépense de temps démesurés. Force est toutefois de reconnaître aussi qu'ils ne possèdent pas tous à un degré suffisant les qualités qu'exigeront à l'avenir les tâches difficiles et très importantes dont ils doivent s'acquitter.

152. En résumé, les méthodes ne sont pas systématiques et varient d'un pays à l'autre suivant les relations que nouent personnellement les représentants des diverses organisations et suivant l'attitude des gouvernements. Ces derniers s'inquiètent de plus en plus de cette situation et un sur trois de ceux qui ont répondu au questionnaire ont signalé ce problème.

153. L'"optique nationale", qui depuis des années occupe une si large place dans les textes législatifs, a grand-peine à prévaloir. Les projets sont dus à l'initiative de "représentants de commerce" ou de missions d'experts trop hâtives ou résultent de politiques élaborées dans des centres de décision lointains et, par conséquent, empêchent le gouvernement d'exercer ses options en matière de planification du développement et méconnaissent trop souvent les besoins réels du pays.

154. Quant aux représentants des institutions, si les tâches qu'ils ont pour mission d'accomplir n'englobent pas des fonctions organiques et importantes des institutions qui soient sans rapport avec les activités financées par le PNUD, leur présence ne fait qu'accroître la confusion. Il ne saurait en être autrement car leur qualité de représentant désigné d'une institution - et non de conseiller technique pour tel secteur économique ou social - est la preuve qu'ils sont là pour promouvoir les intérêts sectoriels de cette institution, en accroissant le nombre des projets

---

1/ On trouvera des suggestions à cet effet au Chapitre 7 et à l'Appendice 3 de la Cinquième Partie qui traite des structures régionales.

qu'elle exécute avec les fonds du PNUD ou par d'autres moyens, plutôt que pour donner des conseils techniques dans le cadre du développement général du pays. L'équilibre entre les intérêts du pays où ils sont en poste et ceux de l'institution pour laquelle ils travaillent s'en trouve rompu et ce ne sont pas toujours les premiers qui sont servis en priorité.

B. La capacité des gouvernements

1) L'aptitude des pays en voie de développement à utiliser l'assistance qui leur est fournie

155. C'est à juste titre que la notion de contrepartie apparaît comme l'un des principes essentiels d'un programme qui vise en fin de compte à aider les pays en voie de développement à s'aider eux-mêmes. Elle a toutefois donné lieu à de nombreuses difficultés dans la pratique et il est clair qu'il faut chercher de nouvelles formes d'application.

156. Là encore, il faut tenir compte, d'une part, des aspects quantitatifs - montant des contributions d'origine locale, effectif du personnel trouvé sur place, volume des bâtiments, du matériel et des autres prestations à fournir par le pays - et, d'autre part, des aspects qualitatifs, c'est-à-dire de la compétence du personnel fourni et de la convenance des moyens matériels.

157. Il ressort de l'analyse faite aux paragraphes 40 à 45 et au tableau 3. 6 que le manque de personnel de contrepartie vient en tête parmi les difficultés qui entravent le déroulement des projets. Sur un échantillon de 126 projets dont l'exécution a pris du retard, on en compte 50 pour lesquels le gouvernements n'a pas été en mesure de fournir du personnel de contrepartie en nombre suffisant. Dans sept pays d'Afrique et dans un pays d'Asie, le personnel de contrepartie prévu par le plan d'opérations faisait complètement défaut et ne serait probablement pas fourni dans un avenir prévisible. Dans tous les autres pays, la main-d'oeuvre de base était disponible mais on manquait de crédits pour engager le personnel nécessaire ou il ne travaillait qu'à temps partiel ou encore il n'avait pas les compétences voulues. On a éprouvé les mêmes difficultés à recruter sur place du personnel administratif et technique.

158. L'insuffisance des apports de contrepartie sous forme de terrains, de bâtiments, de matériel et de fournitures est la deuxième difficulté par ordre d'importance; elle a gêné l'exécution de 41 - soit en gros un tiers - des 126 projets en retard sur les délais prévus. Pour six projets, les travaux n'ont pas pu commencer, car les gouvernements ne pouvaient pas tenir leurs engagements antérieurs; pour 33 autres, les activités ont dû être réduites ou suspendues parce que le gouvernement tardait à fournir sa participation aux dépenses courantes d'exécution. Les causes principales étaient les suivantes : pénurie de moyens financiers, planification trop ambitieuse, et difficultés résultant du fait que le calendrier des travaux ne coïncidait pas avec l'exercice budgétaire du pays.

159. Les proportions que donne la deuxième enquête effectuée directement auprès des représentants résidents[1/] sont légèrement inférieures mais montrent également que l'apport de la contrepartie est l'un des problèmes les plus graves. C'est ainsi que des difficultés tenant à la fourniture du personnel de contrepartie et à son aptitude ont été le facteur dominant dans 20 % des projets valables du Fonds spécial dont le déroulement n'a pas donné satisfaction et dans 28 % des projets de l'Assistance technique de la même catégorie. Les difficultés budgétaires locales ont prédominé dans 6 et 7 % respectivement des projets du Fonds spécial et de l'Assistance technique; d'autres défaillances survenues dans la fourniture de l'appui dû par le gouvernement l'ont emporté dans 12 et 14 % des projets respectivement.

160. La qualité du personnel de contrepartie effectivement fourni constitue un autre sujet de préoccupation et la quasi-totalité des institutions ainsi que bon nombre de représentants résidents y voient l'un des principaux obstacles à une action efficace. Plusieurs gouvernements bénéficiaires ont eux-mêmes déclaré qu'ils éprouvaient de grandes difficultés à trouver suffisamment d'administrateurs et de techniciens nationaux possédant les aptitudes exigées par tous les projets du PNUD à exécuter. Cette situation a des causes diverses, profondes parfois lorsqu'elle tient à l'état même de sous-développement dans lequel se trouve le pays en question. C'est le cas, par exemple, lorsque les moyens d'enseignement sont insuffisants en quantité et en qualité pour qu'un assez grand nombre de personnes puissent acquérir ne serait-ce que la formation générale ou technique élémentaire qui leur permettrait ensuite d'élargir leurs connaissances. Les taux de rémunération et les conditions d'emploi sur le plan national sont presque toujours insuffisants, en particulier dans les administrations, souvent par manque de crédits et d'autres ressources. Le problème ressemble donc fort à un cercle vicieux et les solutions ne sont pas faciles à trouver.

161. En toute logique, l'exigence d'une contrepartie - outre qu'elle apporte la preuve que le pays s'intéresse réellement aux résultats d'un projet - ne se justifie que si le pays ne se voit pas imposer d'obligations au-dessus de ses moyens. Au moment où prend fin la cooperation technique fournie par les Nations Unies, l'oeuvre commencée devrait pouvoir continuer grâce aux rouages et aux ressources de l'Etat : dès lors ce n'est plus un "projet" au sens habituel du terme car il s'intègre dans les services de la nation. Pourtant, il est évident que tel pays est plus apte qu'un autre à prendre ainsi le relais. En outre, les projets de plus grande envergure impliquent parfois de grosses dépenses de fonctionnement (par exemple, les établissements de formation) ou le versement d'intérêts sur des capitaux d'emprunt investis à la suite d'études ou autres projets du même genre. La preuve n'est plus à faire que les budgets de la plupart des pays en voie de développement sont déjà lourdement grevés et que

---

1/ Voir par. 94.

l'accumulation de la dette extérieure tend à paralyser leurs moyens d'action[1/]. Dans les pays dont le développement ne fait que commencer, le problème prend une acuité particulière car, aux termes des dispositions actuelles en matière de contrepartie, ils ne peuvent appuyer que quelques projets alors que leurs besoins sont, en proportion, bien supérieurs à ceux des pays plus avancés.

162. La capacité "d'absorption" du pays bénéficiaire dépend d'un autre élément plus général qui déborde le cadre des exigences imposées pour tel ou tel projet : c'est l'existence dans ce pays de conditions propices au développement et d'une direction ferme animée d'une véritable volonté de développement. On pénètre ici dans le domaine des impondérables qui pour la plupart échappent à l'influence directe des Nations Unies et dont certains n'offrent pas même prise à l'action du gouvernement intéressé. Ils n'en présentent pas moins un intérêt capital pour la capacité des pays en voie de développement et leur pouvoir de tirer parti de la coopération en faveur du développement. L'expérience montre que, par exemple, les coutumes, les mentalités et les traditions locales, les institutions sociales, les particularités d'ordre législatif et administratif, les régimes fonciers, sont autant de facteurs importants du développement et de tout ce qu'il implique, qu'il s'agisse des efforts à consentir ou des réformes profondes à opérer.

163. Les enquêtes qui ont été réalisées dans le cadre de l'Etude sur la capacité incitent fortement à conclure que trop de projets sont préparés sans qu'il soit dûment tenu compte de l'aptitude réelle du pays à apporter son appui et à s'acquitter de ses responsabilités jusqu'au bout. Ce défaut vient de ce qu'on a tendance à pousser tel ou tel type de projet dans un secteur particulier au lieu de considérer d'abord les besoins et les possibilités du pays. Il vient aussi de ce que, trop souvent, on examine les propositions de projets indépendamment les unes des autres au lieu de les situer dans la perspective globale d'un pays, tant du point de vue des objectifs et des priorités de son développement que de l'ensemble de ses obligations.

164. Cela ne veut pas dire que le volume de l'assistance offerte soit excessif et qu'il faille le réduire. Qu'on se garde aussi de conclure que la contrepartie est un mauvais principe. Il faut, au contraire, le conserver tout en l'interprétant avec plus d'imagination et de souplesse. Il est significatif qu'un sur cinq des gouvernements bénéficiaires qui ont exprimé leur opinion aux fins de l'Etude ont estimé que les difficultés que suscite la fourniture de la contrepartie sont souvent envisagées de façon trop rigide. Il ne fait aucun doute que si les projets étaient préparés dans un esprit plus réaliste, les contributions de contrepartie, en particulier les apports matériels, seraient proportionnées aux possibilités économiques et financières du

---

1/ La Commission du développement international évoque le dangereux alourdissement de la dette publique et du service de la dette et recommande énergiquement certains allègements; op. cit., p. 62 à 76 et 153 à 167 du texte anglais.

pays bénéficiaire et seraient échelonnées de telle sorte que le gouvernement puisse assumer progressivement ses obligations[1/]. Le personnel de contrepartie pose un problème plus difficile. Pour le résoudre, il faudrait consacrer plus de temps à préparer le terrain pour certains projets; lorsqu'on risque de ne pas trouver sur place le personnel nécessaire, on pourrait par exemple assurer sa formation en une phase préliminaire du projet proprement dit. Il faudrait aussi mettre en place une infrastructure du développement en s'employant, s'il y a lieu, en accord avec le gouvernement, à résorber les contraintes fondamentales qui touchent un large éventail d'activités de développement - par exemple, celles qui tiennent à l'administration publique et à l'enseignement (enseignement technique et niveau moyen, en particulier).

165. Il est indispensable aussi de bien comprendre les caractéristiques générales de la situation locale dans la mesure où elles influent sur le développement. Pour cela, il faut non seulement connaître les principaux facteurs techniques et économiques dont dépend un projet donné mais encore et surtout, dans la pratique, étudier les problèmes du développement dans chaque pays en les considérant comme un tout et réaliser une décentralisation véritable jusqu'au niveau du pays.

166. Enfin, la capacité d'absorption doit apparaître comme une invite à l'action et non pas comme un cadre figé. Autrement dit, si la capacité est limitée ou semble sur le point de l'être, il importe de repérer les principaux goulets d'étranglement et de mettre tout en oeuvre pour les éliminer.

2) La capacité des gouvernements des Etats membres en général à faire progresser le développement par les voies multilatérales

167. Etant donné la structure intergouvernementale du système des Nations Unies pour le développement, son aptitude à fournir un service efficace de coopération pour le développement dépend essentiellement des politiques suivies et de l'appui fourni par les gouvernements de tous les Etats membres, et non pas seulement par ceux des pays bénéficiaires. Il est évident que le programme a besoin d'argent et il est du plus haut intérêt de savoir que de nombreux gouvernements ont déclaré, à l'occasion de l'Etude sur la capacité, qu'ils seraient disposés à accroître leur participation financière au développement dans le cadre des organismes des Nations Unies si cette formule devenait efficace.

168. Cependant, tous les gouvernements contributeurs doivent non seulement fournir des ressources en espèces mais aussi partager les compétences et les connaissances techniques dont ils disposent. Le système des Nations Unies pour le développement doit exploiter les ressources et le savoir qui existent dans le monde et les mettre au service des pays en voie de développement avec beaucoup plus d'efficacité qu'il ne le fait actuellement. De nombreux

---

1/ Voir les propositions figurant au Chapitre 9, par. 73 à 84.

pays développés y contribuent déjà de façon substantielle mais cela ne suffit pas encore. Il en est de même pour les pays en voie de développement encore que, dans la situation où ils se trouvent, une grande prudence s'impose si l'on veut éviter que leurs élites ne s'expatrient.

169. D'une manière plus générale, l'aptitude des gouvernements à contribuer au développement - surtout lorsqu'il s'agit des gouvernements de pays économiquement forts - est indissolublement liée à leur politique économique et sociale internationale; celle-ci détermine directement la marge d'expansion des pays en voie de développement. La politique commerciale en est un exemple patent; en effet, si des gouvernements, en particulier ceux des grandes puissances économiques, appliquent des politiques restrictives, celles-ci peuvent annuler les effets de leur contribution directe au développement du tiers monde. Cette question n'étant pas du ressort de l'Etude sur la capacité, on ne s'y arrêtera pas davantage, sauf pour faire remarquer qu'une politique favorable au développement exige plus qu'une simple contribution à l'effort multilatéral.

170. Toutefois, la considération qui est peut-être la plus importante de toutes, à cet égard, est que, pour bien fonctionner, le système des Nations Unies pour le développement doit être guidé par un ensemble cohérent et logique de politiques du développement qui oriente ses activités dans une même direction. Les gouvernements qui siègent dans les nombreux organes participant au débat sur le développement ont l'obligation de poursuivre une politique cohérente à tous les échelons et dans tous les secteurs. Il s'en faut, malheureusement, que cela ait toujours été réalisé dans la pratique. Comme on l'a montré au chapitre précédent[1/], de multiples organes se partagent la responsabilité des divers aspects du développement, et il arrive trop souvent que les politiques proposées et les objectifs fixés soient contradictoires, ce qui aggrave la situation au lieu d'aider à trouver des solutions. Il est donc difficile de dégager la politique globale uniforme dont la nécessité est pourtant cruellement ressentie. Manifestement, des mesures correctives s'imposent de toute urgence. Sans une volonté constante, qui n'exclut d'ailleurs pas l'évolution des politiques, on ne peut aboutir qu'à la confusion.

171. Tous les gouvernements qui participent au système des Nations Unies pour le développement, ceux des pays développés comme ceux des pays en voie de développement, ont leur part de responsabilité à son égard, et c'est d'eux que dépend, dans une large mesure, l'efficacité de son fonctionnement actuel et de son fonctionnement futur.

1/ Voir en particulier le par. 43.

III. LA CAPACITE FUTURE

172. L'aptitude du système des Nations Unies pour le développement à mener une action efficace n'est pas une grandeur que l'on puisse mesurer avec une précision mathématique. Ce n'est pas non plus une notion statique. Elle résulte d'un ensemble d'activités que l'on peut chiffrer statistiquement et d'éléments qualitatifs qui sont du domaine de la politique, du jugement, de l'initiative et de l'organisation, le tout produisant une série complexe de relations réciproques entre le système et les Etats qui en font partie. Tous ces facteurs sont solidaires les uns des autres et tous sont indispensables. Le problème de la capacité consiste à doser soigneusement chacune des composantes de l'ensemble.

173. Il s'ensuit que l'on ne peut pas affirmer péremptoirement que le système actuel pourra fonctionner efficacement jusqu'à concurrence de tant de millions ou milliards de dollars et qu'au-delà il sera paralysé. Toute baisse de capacité ne peut être que progressive et il n'existe pas de limite nettement tracée que l'on puisse signaler comme le seuil absolu à ne pas franchir.

174. Ce que l'on peut dire avec certitude, c'est que le système est actuellement soumis à des tensions excessives et que, malgré les efforts résolus qui sont déployés de divers côtés, aucun indice ne permet de penser que toutes les défaillances sont en voie d'être surmontées. Bref, on observe un fléchissement dont l'ampleur commence à inspirer de sérieuses inquiétudes. Il est donc impératif de réformer en profondeur l'organisation et les méthodes.

175. En cas d'accroissement des ressources mises à la disposition du système, et en particulier si cette expansion se produit en un court laps de temps, les tensions qui se manifestent dans ce mécanisme surmené se multiplieront et les réformes n'en deviendront que plus urgentes. Ce n'est pas là le conseil du désespoir mais plutôt une incitation à agir. Bon nombre de remèdes importants pourraient être le fruit d'une action concertée des gouvernements et des organismes du système. Qu'on le veuille ou non, le développement n'est pas une affaire simple, mais du moins pourrait-on s'y prendre mieux qu'on ne le fait actuellement, à condition d'y mettre la détermination et le courage nécessaires.

176. La mise en oeuvre de cette conception nouvelle ne saurait avoir de meilleure base que l'admirable résolution 2188 (XXI) de l'Assemblée générale, instituant le Comité élargi du programme et de la coordination, dont on a déjà cité des extraits au Chapitre premier. Il suffit d'indiquer ici les grandes lignes des mesures à prendre pour élargir et renforcer de cette manière la capacité future; les détails seront donnés dans les chapitres suivants. Ces mesures posent comme condition préalable l'accroissement régulier et, on voudrait l'espérer, rapide des ressources.

177. L'orientation générale étant ainsi définie, il est clair que les gouvernements doivent avant tout adopter des politiques cohérentes à l'égard des divers aspects de la coopération pour le développement assurée par les voies multilatérales. On pourrait les y aider beaucoup en faisant en sorte que les politiques générales des divers organismes qui constituent le système des Nations Unies pour le développement soient formulées de façon moins fragmentaire et plus rationnelle. Cette réforme devrait nécessairement s'accompagner de la simplification et de la concentration des structures organiques et des rapports réciproques des divers organismes des Nations Unies qui s'occupent du développement, tant aux sièges qu'à l'échelon régional et au niveau national, de manière que toutes leurs activités et leurs politiques soient convenablement harmonisées.

178. Dans ce cadre structurel, il faudrait arriver à une véritable optique nationale, appuyée sur une analyse approfondie et complète de l'ensemble des problèmes qui se posent à chaque pays et sur un programme cohérent à long terme de participation des organismes des Nations Unies à la solution de ces problèmes qui viendrait s'articuler avec le plan de développement national et auquel souscriraient tous les intéressés. Cela exigerait en retour une décentralisation plus poussée des activités d'exécution proprement dites, les pouvoirs nécessaires étant confiés au gouvernement et, dans la mesure où le système est en cause, au représentant résident.

179. Autrement dit, il s'agit essentiellement de centraliser les pouvoirs de décision et de décentraliser les pouvoirs d'exécution. Tant que ces conditions ne seront pas remplies, la capacité du système restera forcément limitée.

180. Les observations qui précèdent s'appliquent d'une manière générale aux organismes des Nations Unies qui oeuvrent pour le développement. Dans les chapitres suivants, on formulera des recommandations plus précises quant aux améliorations qu'il convient d'apporter au fonctionnement du PNUD en particulier. Les unes et les autres sont d'ailleurs solidaires en ce sens que la capacité ne pourra être renforcée à l'avenir que par une action menée sur tous ces fronts à la fois.

Blank page

Page blanche

Chapitre 4

LES VINGT-CINQ PROCHAINES ANNEES

Sommaire

		Paragraphes
I.	LA NECESSITE PERSISTANTE D'UNE COOPERATION POUR LE DEVELOPPEMENT ET LE SCHEMA FOURNI PAR LA DEUXIEME DECENNIE DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT	1
II.	INCIDENCES SUR LA COOPERATION TECHNIQUE FOURNIE PAR LES ORGANISMES DES NATIONS UNIES	12
III.	COMMENT LE SYSTEME DES NATIONS UNIES PEUT-IL S'ACQUITTER AU MIEUX DE LA TACHE QUI LUI INCOMBERA PENDANT LA DEUXIEME DECENNIE DU DEVELOPPEMENT ET LES VINGT-CINQ PROCHAINES ANNEES ?	25
	A. Contenu du programme	26
	1) Les apports	26
	2) Types de coopération	32
	3) L'utilisation des outils de la coopération technique	39
	4) La notion de programme national d'ensemble	49
	5) Domaines techniques particulièrement importants	57
	B. L'optique nationale	69
	1) Généralités	69
	2) Les rapports entre la stratégie globale et l'optique nationale	71
	C. Pourquoi le PNUD devrait financer des actions "non nationales"	76
	D. Le cas des pays en voie de développement les moins avancés .	82
	E. Vers une conception plus cohérente et globale	90
	F. Innovations sur le plan de l'administration, de la gestion et de l'organisation	100

RESUME DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

Blank page

Page blanche

Chapitre 4

LES VINGT-CINQ PROCHAINES ANNEES

"It's a poor sort of memory that only works backwards", the Queen remarked.

- Lewis Carroll, Through the Looking-Glass

I. LA NECESSITE PERSISTANTE D'UNE COOPERATION POUR LE DEVELOPPEMENT ET LE SCHEMA FOURNI PAR LA DEUXIEME DECENNIE DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT

1. La principale leçon à tirer de l'expérience acquise depuis vingt-cinq ans est peut-être que le développement est essentiellement un processus à long terme, excessivement complexe, auquel l'aide extérieure peut apporter une contribution utile mais qui ne saurait, en elle-même, être décisive. Cela ne signifie absolument pas que les pays en voie de développement n'ont plus besoin d'aide étrangère; au contraire, le fossé qui sépare les pays développés des nations en voie de développement s'agrandit, et les uns et les autres doivent, de toute évidence, redoubler d'efforts.

2. Selon les estimations les plus récentes, effectuées dans le cadre des préparatifs de la deuxième Décennie du développement, il semble que :

a) Le déficit de l'épargne intérieure par rapport à l'investissement dans les pays en voie de développement serait, en 1980, de 17 à 34 milliards de dollars;

b) Le déficit en devises de ces pays se situerait entre 27 et 32 milliards de dollars;

c) Il serait possible de combler une partie du déficit en devises en libéralisant les échanges et en s'attachant à remplacer les importations par une production locale; le déficit de l'épargne, d'un autre côté, devrait être comblé en majeure partie par l'aide étrangère;

d) Le produit national brut des pays industrialisés à économie de marché atteindra vraisemblablement 2.100 milliards de dollars en 1980; si l'objectif fixé pour le transfert des capitaux, à savoir 1 % du PNB, est atteint en 1980, le montant de ce transfert pourrait représenter 21 milliards de dollars; si l'on tient compte des pays industrialisés à économie planifiée, le montant estimatif total de l'assistance au développement en 1980 peut être évalué à quelque 26 milliards de dollars[1/].

1/ Nations Unies, Elaboration de directives et de propositions relatives à la deuxième Décennie des Nations Unies pour le développement (document E/AC.54/L.29/Rev.1).

3. La Commission Pearson, de son côté, a recommandé[1] que les pays donateurs augmentent leurs transferts de ressources de façon à atteindre l'objectif minimum de 1 % du PNB le plus tôt possible et en tout cas en 1975 au plus tard, et augmentent leurs décaissements nets au titre de l'assistance de source publique de façon qu'ils représentent au moins 0,70 % de leur PNB en 1975 ou au plus tard en 1980. La Commission a également recommandé que les donateurs augmentent le volume des dons et des souscriptions de capital pour le financement multilatéral du développement de façon à atteindre, d'ici 1975, la proportion de 20 % du courant total de l'assistance de source publique[2].

4. De telles projections montrent combien il importe d'examiner en profondeur toute l'assistance, de quelque source qu'elle provienne, si l'on veut tirer un enseignement des erreurs passées et faire en sorte que l'assistance profite au maximum aux pays en voie de développement et soit intégrée dans un ensemble d'objectifs convenus d'un commun accord. Compte tenu des recommandations de la Commission Pearson, les responsabilités qui incombent aux organisations internationales en la matière s'accroîtront en conséquence.

5. Alors que prend fin la période 1950-1960, dont on a dit que ce fut une "décennie pour le développement sans politique de développement"[3], et que va commencer une deuxième décennie du développement, la nécessité d'un "plan d'ensemble" bien conçu est proclamée avec une insistance croissante. Pour ce qui est des années 1970, on espère que ce modèle sera fourni par la deuxième Décennie du développement, dont les organismes des Nations Unies et les représentants de la plupart des gouvernements s'occupent d'élaborer la stratégie. Bien que cette stratégie soit encore en discussion[4], on sait déjà que sa conception fondamentale, qu'il est bon d'exposer ici, constituera le cadre dans lequel doit s'inscrire la coopération technique des Nations Unies. Cela permettra également de préciser le rôle que doivent jouer les organisations internationales lorsqu'il s'agit de définir et de mettre en oeuvre la "stratégie globale".

1/ Vers une action commune du développement, Rapport de la Commission du développement international, octobre 1969 (p. 152 du texte anglais).

2/ Ibid. (p. 229 du texte anglais).

3/ CNUCED, "Vers une stratégie globale du développement" (document TD/3/Rev.1).

4/ Le Comité de la planification du développement se réunira à nouveau en janvier 1970; le Comité préparatoire créé par l'Assemblée générale dans sa résolution 2411 (XXIII) achèvera ses travaux au mois de mai, permettant ainsi au Conseil économique et social d'examiner cette stratégie à sa session d'été, et à l'Assemblée générale de lancer la deuxième Décennie du développement à l'automne 1970.

6. Si la "stratégie globale" de la deuxième Décennie du développement doit englober aussi bien les politiques nationales de développement que l'action internationale, ce sont néanmoins les divers pays qui doivent assumer la principale responsabilité en la matière, comme l'ont expressément indiqué l'Assemblée générale et le Conseil économique et social dans les résolutions qu'ils ont adoptées au sujet des préparatifs de la Décennie[1/]. Les politiques nationales de développement ne seront pas simplement incorporées dans un plan de développement d'ensemble, mais elles devront faire une place aux mesures d'exécution de ce plan et aux dispositions à prendre pour surmonter les obstacles qui, dans le pays même, entravent le développement.

7. L'action internationale s'exercera surtout dans les domaines du commerce, des transferts de capitaux et de la coopération technique. Il n'y a pas lieu de discuter ici de l'organisation des échanges commerciaux ou du montant des conditions et des modalités des transferts de capitaux; la deuxième Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, le Conseil du commerce et du développement (organe de la CNUCED) et la Commission Pearson ont examiné ou examinent ces questions.

8. La présente Etude doit porter tout spécialement sur la coopération technique. Dans la section pertinente du "schéma préliminaire d'une stratégie internationale du développement"[2/], l'on fait observer que la Décennie du développement fournit l'occasion d'apprécier le fonctionnement des mécanismes complexes créés depuis vingt ans pour faciliter le transfert des compétences, ainsi que de "les rénover ou les repenser et, le cas échéant, les introduire dans des secteurs où les besoins persistent"[3/]. Sans formuler aucune suggestion bien précise quant à la façon de modifier le mécanisme actuel de la coopération technique, les auteurs du document énoncent clairement le but à atteindre : "Le meilleur mécanisme de coopération technique est celui qui parvient à fournir le plus fréquemment aux pays en voie de développement les ressources dont ils ont précisément besoin, au moment voulu et au moindre coût global"[4/].

9. L'Etude sur la capacité a pour but, d'une façon générale, de formuler des recommandations concrètes en vue d'atteindre ces objectifs - qu'elle appuie sans réserve - dans le cadre

---

1/ En particulier la résolution 1356 (XLV) du Conseil économique et social et la resolution 2411 (XXIII) de l'Assemblée générale.

2/ Document présenté par le Centre de la planification, des projections et des politiques relatives au développement au Comité préparatoire de la deuxième Décennie des Nations Unies pour le développement et au Comité de la planification du développement (document E/AC.56/L.2 - E/AC.54/L.33, par. 205-218).

3/ Ibid., par. 205.

4/ Ibid., par. 210.

du système des Nations Unies. En vue de placer ces objectifs dans une perspective d'ensemble, on s'efforcera de définir, dans le présent chapitre, la relation qui existe entre la coopération technique des Nations Unies et le schéma fourni par la deuxième Décennie du développement.

10. Il est évident que l'aide extérieure, qu'elle provienne des Nations Unies ou de sources bilatérales, doit être intégrée dans les divers plans nationaux de développement si l'on veut que sa contribution soit efficace[1/]. Ces plans doivent à leur tour être l'expression des politiques d'ensemble, dans la mesure où celles-ci ont été conçues en fonction des intérêts des divers pays et, pris ensemble, ils doivent représenter l'effort que la communauté internationale doit déployer pour atteindre les buts de la Décennie.

11. Un effort de cet ordre ne saurait cesser brutalement à la fin des années 1970. Toutes les indications qui se dégagent de l'histoire des dix dernières années et des années précédentes donnent à penser que la bataille du développement continuera pendant plusieurs décennies encore. Par conséquent, lorsqu'on formule des projections à long terme impliquant des modifications importantes des procédures et des systèmes de coopération technique, il est essentiel d'anticiper davantage, si possible jusqu'à la fin du siècle. Bien entendu, la précision devient alors moins grande, mais l'Etude sur la capacité s'efforce de se placer constamment dans cette perspective à long terme, tant dans le présent chapitre que dans les chapitres suivants.

II. INCIDENCES SUR LA COOPERATION TECHNIQUE FOURNIE PAR LES ORGANISMES DES NATIONS UNIES

12. Avant tout, il importe de déterminer s'il y a place, dans ce cadre général, pour la coopération au développement offerte par les Nations Unies. A cela, l'Etude sur la capacité répond très nettement par l'affirmative, pour les raisons ci-après.

13. En premier lieu, l'apport des services de coopération technique fournis par l'intermédiaire du système d'aide au développement des Nations Unies (c'est-à-dire non compris les transferts de capitaux), s'il reste très modeste par rapport au courant total des ressources

---

1/ Ibid., par. 215 : "Si la coopération technique internationale était plus proche des plans et des besoins de développement des pays, ceux-ci pourraient juger désormais plus avantageux de s'organiser afin de s'amalgamer au mieux les ressources extérieures ainsi fournies".

extérieures, dont il ne représente que 2,3 %[1], n'en constitue pas moins un apport supplémentaire de valeur considérable qu'il serait difficile d'obtenir d'autres sources s'il devait cesser du jour au lendemain. L'an dernier, les organismes des Nations Unies dans leur ensemble ont consacré plus de 600 millions de dollars à des activités économiques et sociales, plus de la moitié de cette somme étant dépensée dans les pays[2]. En outre, comme on l'a indiqué au début du présent chapitre, la Commission Pearson a recommandé d'accroître la part du courant d'assistance - y compris la coopération technique - acheminée par l'intermédiaire des organismes multilatéraux.

14. En second lieu, pour modeste qu'il soit, le rôle du système des Nations Unies n'en demeure pas moins important car il est différent en nature et en qualité de l'assistance offerte par d'autres moyens, surtout à cause de ses caractéristiques essentielles. Celles-ci, semble-t-il, n'ont pas changé depuis le commencement des divers programmes, bien que l'importance de ces programmes ait augmenté. La distinction fondamentale entre la coopération bilatérale et celle qui est fournie par l'intermédiaire des Nations Unies est que cette dernière est une entreprise universelle à laquelle tous les pays participent sur un pied d'égalité en faisant l'apport, selon leurs moyens, de leurs contributions en argent, en expérience, en connaissances ou en services de formation, et dont tous les pays reçoivent l'assistance en fonction de leurs besoins et de leurs possibilités financières. Il n'y a aucune différence entre donateurs et bénéficiaires : la majorité des pays sont à la fois l'un et l'autre. Il en découle plusieurs autres caractéristiques importantes et distinctives. Ainsi, la coopération offerte par ces moyens ne saurait être conçue exclusivement en fonction du pays donateur : c'est aux intérêts du pays bénéficiaire qu'elle doit reconnaître la plus grande importance. Tel est peut-être l'un des avantages majeurs de cette forme d'assistance, avantage qu'il faut assurément préserver et mettre en valeur. Le corollaire en est la notion d'objectivité politique : les pays participant aux programmes de coopération pour le développement de l'ONU doivent avoir l'assurance que ces programmes ne sont pas assortis de conditions et

---

1/ L'assistance technique fournie par l'intermédiaire du système d'aide au développement de l'ONU représente 16,5 % du courant total d'assistance technique (c'est-à-dire non compris les transferts de capitaux). Le total de l'aide multilatérale (c'est-à-dire y compris les transferts de capitaux) représente 13,7 % du courant total des ressources extérieures. Ces pourcentages sont fondés sur des données de 1967 conformes aux définitions du CAD (voir OCDE, Efforts et politiques d'aide au développement, Examen 1968).

2/ PNUD : 180 millions de dollars; PAM : 50 millions de dollars; FISE : 46 millions de dollars; assistance technique financée par les budgets ordinaires et par divers fonds d'affectation spéciale : 60 millions de dollars; pour plus de détails, voir les tableaux 6, 11, 12 et 13 à l'Appendice 6 de la Cinquième Partie.

qu'ils ne servent pas de prétexte à renforcer quelque influence politique, économique, commerciale ou culturelle. En bref, le système des Nations Unies ne doit pas simplement constituer un moyen d'assistance parmi d'autres, mais plutôt une coopération universelle et mutuelle au sens véritable du terme. Ce n'est pas un courtier qui s'entremet entre donateurs et bénéficiaires, mais plutôt un instrument à la disposition de tous les pays membres pour organiser la coopération sur un pied d'égalité. C'est une association et non pas une oeuvre de bienfaisance internationale. Il se trouve par conséquent dans une situation idéale pour mettre en commun les ressources et l'ingéniosité de nombreuses nations.

15. Compte tenu de ses caractéristiques générales, on peut reconnaître deux rôles distincts au système des Nations Unies. Le premier, qui existe depuis la création de l'Organisation, découle de ses activités normatives, de ses fonctions de centre international en matière économique, sociale et technique et, d'une façon plus générale, du rôle essentiel et irremplaçable qu'elle doit jouer lorsqu'il s'agit de discuter, de définir et de faire adopter des politiques internationales de développement. Le deuxième rôle, comme on l'a vu au Chapitre 2, n'avait pas été prévu à l'origine mais est devenu progressivement un domaine d'action nouveau et important, celui des activités opérationnelles visant à appuyer les efforts de développement déployés par les gouvernements. Le premier est fondamental pour le fonctionnement du système des Nations Unies (bien qu'il ne soit pas limité à celui-ci) car il fournit des éléments pour orienter l'action, alors que le second - sur lequel porte plus particulièrement la présent Etude - peut avoir une influence sur tous les éléments de la stratégie, qu'elle soit nationale ou internationale; il peut contribuer aussi bien à l'élaboration de la stratégie à l'échelon national qu'à la mise en oeuvre de celle-ci.

16. La contribution que ces tâches opérationnelles peuvent apporter à la réalisation des objectifs fixés pour la deuxième Décennie du développement est limitée par trois facteurs principaux : la modicité des ressources actuelles par rapport aux besoins d'ensemble et aux apports disponibles d'autres sources, en particulier bilatérales; le fait que ces fonctions sont actuellement restreintes à la fourniture de coopération technique et qu'elles ne peuvent s'exercer dans le secteur important du transfert des capitaux, n'ayant ni les moyens ni la compétence pour le faire, et enfin le fait que la capacité du système des Nations Unies d'exécuter efficacement des activités de coopération pour le développement se heurte à des difficultés qui tiennent notamment aux complexités inhérentes à toute entreprise universelle.

17. Pour ce qui est du premier de ces facteurs, on a déjà fait valoir que si le rôle du système des Nations Unies est forcément marginal d'un point de vue quantitatif, il peut aussi être décisif d'un point de vue qualitatif grâce à ses caractéristiques distinctives. Par sa nature même, le système des Nations Unies est mieux placé que quiconque pour offrir le genre de coopération que d'autres donateurs ne pourraient probablement pas fournir, par exemple dans des domaines politiquement délicats, ou lorsqu'il s'agit de prendre des

initiatives nouvelles et risquées ou de s'acquitter d'autres tâches difficiles. C'est ainsi qu'il peut parfois être appelé à jouer un rôle utile comme "prêteur en dernier ressort". Ce n'est pas à dire que son rôle soit en aucune façon résiduel. Au contraire, il peut souvent avoir à jouer un rôle essentiel et novateur, par exemple lorsqu'il s'agit d'aider à planifier le développement et à mettre sur pied l'appareil administratif des pays les moins développés, leur permettant ainsi de rechercher un complément d'aide pour accélérer leurs progrès. D'un point de vue théorique, la coopération technique fournie par l'intermédiaire du dispositif des Nations Unies autorise une plus grande souplesse que celle de bien d'autres programmes; qu'elle ne se soit pas toujours révélée souple dans la pratique souligne seulement la nécessité de mieux tirer parti de ses possibilités. D'un point de vue pratique, le système des Nations Unies a, ou devrait avoir, l'avantage de pouvoir puiser, par le truchement des organismes spécialisés, dans un remarquable réservoir de connaissances universelles.

18. En ce qui concerne le deuxième de ces facteurs, il ne faut jamais oublier que la coopération technique, lorsqu'elle est appliquée efficacement, exerce automatiquement un effet multiplicateur qui agit sur d'autres facteurs importants pour le développement, comme les transferts de capitaux et le commerce. La coopération technique peut certainement contribuer à l'augmentation des transferts de capitaux dans la mesure où elle accroît ou aide à créer la capacité d'absorption du financement extérieur. Cette faculté serait renforcée s'il était possible d'adopter un système d'engagements réciproques aux termes desquels les pays industrialisés fourniraient les ressources financières jugées nécessaires pour coopérer avec ceux des pays en voie de développement qui auraient établi un plan valable et qui se seraient montrés disposés à prendre les mesures voulues sur le plan interne, en particulier à mobiliser les ressources nationales. Un tel arrangement, dans lequel il serait prévu que les pays donateurs et les pays bénéficiaires évalueraient en commun les résultats obtenus, aurait de grandes répercussions sur la coopération technique, puisque l'assistance financière serait alors employée à étayer les plans de développement offrant les meilleures perspectives d'action efficace. De même, la coopération technique peut créer les conditions propices à un investissement déterminé en effectuant les recherches préliminaires indispensables; c'est sur cette idée, d'ailleurs, que reposait la notion de "préinvestissement" qui a donné naissance au Fonds spécial.

19. De surcroît, la coopération technique peut parfois contribuer - encore que de façon très accessoire - à l'organisation des échanges commerciaux en aidant à élaborer les mesures nationales nécessaires pour tirer le meilleur parti des accords internationaux.

20. Par ailleurs, la coopération technique a une raison d'être à plus long terme. Son but essentiel n'est pas de faire quelque chose en faveur des pays en voie de développement, mais

d'aider ceux-ci à le faire eux-mêmes. Elle assure elle-même sa propre élimination, ce sans quoi il ne saurait y avoir de développement véritable.

21. Comme l'a dit M. Philippe de Seynes, Secrétaire général adjoint aux affaires économiques et sociales :

> "Nous aurions tort de ne point accorder à la coopération technique la place éminente qui lui revient dans la préparation d'une stratégie globale. Elle est l'instrument essentiel par lequel nous pouvons agir dans certains domaines, la politique sociale, l'éducation, l'urbanisation, l'emploi, plus généralement, le développement des ressources humaines. Si elles n'exercent sur les taux de croissance qu'une influence lointaine et non point toujours aisément discernable, elles affectent profondément la capacité de développement. Pour toute une série de pays, c'est le renforcement de la capacité de développement - plus que les taux de croissance - qui devra nous servir de critère de performance pour une partie au moins de la prochaine décennie et si nous ne savions mettre cet élément en lumière, nous nous préparerions des déceptions inutiles." 1/

22. En bref, la coopération technique est un élément essentiel de la stratégie globale et, à condition d'avoir pour base une doctrine de développement mûrement réfléchie et fondée sur l'expérience pratique, elle peut être, pour le système des Nations Unies, le principal instrument d'exécution de cette stratégie.

23. Par conséquent, il importe d'éliminer les goulots d'étranglement (analysés au chapitre précédent) qui limitent l'efficacité opérationnelle du système des Nations Unies pour le développement. Les contraintes qu'ils imposent ne manqueront pas d'augmenter si les activités opérationnelles sont intensifiées en vue d'atteindre les objectifs fixés pour la deuxième Décennie du développement et de donner effet aux recommandations de la Commission Pearson. Bon nombre de ces problèmes découlent des difficultés inhérentes à la gestion d'une opération universelle aux objectifs multiples et sont aggravés comme l'a montré la brève analyse historique faite au Chapitre 2, par la façon empirique dont un mécanisme qui n'avait jamais été conçu à cette fin a été forcé d'assumer tant bien que mal des responsabilités opérationnelles.

24. Le dilemme, donc, est le suivant : il faut à la fois tirer un meilleur parti de la contribution unique que peut apporter un programme de coopération vraiment multilatéral et aplanir les difficultés pratiques formidables que suscite une optique universelle. Pour en sortir, il faudra introduire d'importantes réformes en matière de procédure, d'administration et d'organisation. Les recommandations formulées dans l'Etude à cet égard sont esquissées au Chapitre premier, et examinées de manière plus détaillée dans les troisième et quatrième parties. Le présent chapitre a pour but de définir les principes fondamentaux qui devraient

---

1/ Déclaration faite devant la Deuxième Commission de l'Assemblée générale (23ème session) (document A/C.2/L.1002, p.13).

sous-tendre l'opération et inspirer les modifications proposées. Il est tenu compte des conclusions qui se dégagent de l'analyse précédente, à savoir :

a) Il faut accroître l'efficacité opérationnelle du système des Nations Unies tout en conservant les caractéristiques particulières qui font que sa contribution n'a pas d'équivalent;

b) Pour tirer le meilleur parti de ces facultés exceptionnelles, le programme mis en oeuvre par les Nations Unies doit être souple et dynamique;

c) Comme la contribution apportée par le programme des Nations Unies est quantitativement modeste, en valeur relative et en valeur absolue, elle doit être employée stratégiquement dans le cadre de tous les facteurs concourant au développement dont on dispose, que ceux-ci soient prélevés sur les ressources nationales d'un pays ou bien fournis par une aide extérieure, y compris par des programmes bilatéraux;

d) De même, cette contribution n'étant qu'un des éléments nécessaires pour stimuler le processus de développement, il faut nouer des liens étroits avec les organisations qui s'occupent plus particulièrement des autres éléments, en particulier des échanges commerciaux et des transferts de capitaux.

III. COMMENT LE SYSTEME DES NATIONS UNIES PEUT-IL S'ACQUITTER AU MIEUX DE LA TACHE QUI LUI INCOMBERA PENDANT LA DEUXIEME DECENNIE DU DEVELOPPEMENT ET LES VINGT-CINQ PROCHAINES ANNEES ?

25. Accroître la capacité du système des Nations Unies d'aider au développement des pays membres est en partie un problème de quantité : il faut des ressources plus importantes. Mais là n'est pas toute la question car, tout d'abord, il est peu probable que les principaux donateurs augmentent sensiblement leur contribution financière aux programmes des Nations Unies si on ne leur donne pas une preuve plus concluante des avantages pratiques de ce dispositif; deuxièmement, si on ne décide pas d'augmenter le volume total de l'aide en même temps que la proportion de cette aide fournie par l'intermédiaire des Nations Unies, cette réorientation ne pourra se faire qu'aux dépens d'autres formes d'assistance; enfin, les moyens financiers ne suffiront pas à accroître au maximum la capacité effective du système des Nations Unies si l'on n'introduit pas en même temps des méthodes et des procédures nouvelles permettant de tirer un meilleur parti des ressources. Il faudrait :

a) diversifier encore plus le contenu du programme;

b) l'adapter mieux aux besoins des divers pays;

c) établir des rapports plus étroits avec d'autres formes de coopération extérieure à l'intérieur et à l'extérieur du système;

d) introduire toutes les innovations nécessaires en matière d'administration, de gestion et d'organisation pour atteindre ces objectifs.

Ces quatre conditions seront examinées successivement.

A. Contenu du programme

1) Les apports

26. Jusqu'à présent, les deux éléments du PNUD ont été structurés selon un schéma assez stéréotypé : experts, bourses, matériel. Il est vrai que le Fonds spécial a changé l'orientation mais, en pratique, la recette est demeurée la même bien que le dosage des ingrédients soit différent. D'autre part, les deux éléments posaient comme principe que la contribution fournie par l'ONU ne pouvait servir à financer que les dépenses qui devraient normalement être réglées en devises étrangères; ce principe n'est plus suivi de si près depuis quelques années, mais il demeure la règle générale.

27. Lorsqu'on a adopté des variantes de cette solution, on a généralement préféré leur donner la forme de programmes distincts plutôt que de les incorporer à la même formule, encore qu'on les utilise parfois d'une façon complémentaire. Ainsi, le FISE ne fournit pas d'experts mais peut prendre en charge ce que l'on considère généralement comme "dépenses locales" en fournissant du matériel de base et en versant des indemnités de subsistance au personnel local ou aux stagiaires. Le PAM, pour sa part, fournit des produits alimentaires qui peuvent être utilisés comme secours d'urgence ou bien en tant qu'éléments de capital dans des projets de développement économique et social, notamment dans les programmes d'alimentation scolaire. Plus récemment, dans la résolution portant création du Fonds d'équipement des Nations Unies[1/], on a adopté une solution voisine qui prévoit que les contributions pourront être faites non seulement en espèces mais encore en nature; toutefois, à ce jour, les contributions reçues proviennent surtout des pays en voie de développement eux-mêmes.

28. L'expérience recueillies depuis une vingtaine d'années prouve que les problèmes de développement sont, par leur nature et leur degré de complexité, si divers qu'ils appellent une série de solutions tout aussi souples et tout aussi variées. La formule toute faite "experts-bourses-matériel" ne peut être la réponse à tout. Bon nombre des personnalités et des gouvernements consultés pendant l'Etude ont formulé les plus grandes réserves quant à "poursuivre le même traitement" et ont vivement recommandé d'adopter une perspective nouvelle et plus hardie. Malheureusement, rares ont été les suggestions quant à la nature

---

1/ Résolution 2186 (XXI) de l'Assemblée générale, Article IV (3).

de cette perspective nouvelle. Cela tient en partie à la décision cruciale de ne pas adopter la solution du SUNFED, qui a bloqué toute expansion et toute innovation dans le secteur qui semblait, à bien des égards, le plus indiqué, à savoir l'accès direct à des biens d'équipement à des conditions plus favorables. De cette façon, la coopération offerte par les Nations Unies aux pays en voie de développement aurait pu porter sur tous les facteurs matériels de production, introduisant ainsi une plus grande souplesse dans l'utilisation de ces facteurs et dans les combinaisons d'assistance possibles. Plus encore, cette solution aurait assuré une continuité dans l'action, depuis l'élaboration d'un projet, éventuellement accompagnée d'une étude préliminaire pour laquelle un seul expert peut suffire, en passant par des études de préinvestissement approfondies, pour aboutir à l'investissement proprement dit, si celui-ci était prévu et s'il était finalement jugé justifié.

29. On a vu au chapitre précédent[1/] que dans le cas des projets de "préinvestissement" au sens le plus strict du terme, le fait que la coopération du PNUD cesse avant le stade de l'investissement peut nuire considérablement à son efficacité. Les investisseurs potentiels, qu'ils soient publics ou privés, répugnent à admettre les conclusions d'autres évaluations, pour dignes de confiance qu'elles soient, sans entreprendre de nouvelles études ce qui entraîne souvent des retards et des dépenses inutiles. Certes, un effort considérable a été fait pour surmonter cet obstacle en nouant des liens étroits avec la BIRD et l'IDA, mais les caractéristiques différentes de ces organismes - en particulier le vote pondéré et la composition limitée - font qu'il est difficile d'aboutir à ce qui serait peut-être la meilleure solution pour sortir de ce dilemme, c'est-à-dire rapprocher encore davantage le PNUD et la Banque, afin qu'ils constituent deux programmes vraiment complémentaires, deux moitiés du même tout. En fait, les nouveaux liens bilatéraux qui se forment actuellement entre la Banque et les diverses institutions spécialisées, produisent sans doute des résultats positifs, mais tendent à créer un nouvel axe préinvestissement/investissement en dehors des principales activités du PNUD, avec les risques de chevauchement et d'action dispersée - et non plus concertée - que cela comporte[2/].

30. Voilà pourquoi il faut éviter de tomber dans la même erreur et, quelque jugement que l'on puisse porter sur la décision prise il y a dix ans au sujet du SUNFED, ne pas proposer que le PNUD, à l'instar de l'IDA, s'aventure maintenant dans le secteur des prêts de capitaux. Le dilemme subsiste cependant, avec d'autant plus d'acuité qu'il n'y a pas de source de financement à la portée des pays en voie de développement qui en ont le plus besoin et qui, enfermés dans le cercle vicieux du sous-développement sous sa forme la plus cruelle, ne peuvent en

---

1/ Chapitre 3, par. 61-66.

2/ Chapitre 2, par. 48.

sortir parce qu'ils ploient sous le fardeau croissant de la dette et qu'ils ne peuvent exécuter les engagements relatifs aux obligations externes, condition première même pour les prêts consentis par l'IDA. Si l'on admet que le rôle de l'ONU doit être celui qui est défini à la section précédente, il est évident que l'Organisation doit assumer une responsabilité spéciale à l'égard des pays qui se trouvent dans cette situation.

31. Il sera question plus loin des mesures particulières qui pourraient être prises pour aider ces pays dans le cadre classique de la coopération de l'ONU si l'on donnait aux textes une interprétation plus large; mais comme il s'agit surtout ici de donner au programme des dimensions nouvelles, il paraît tout indiqué de recommander que l'on donne au PNUD la faculté d'accorder des subventions pures et simples pour financer des dépenses d'équipement relativement peu élevées à l'appui de projets ou, dans certains cas, pour couvrir des dépenses renouvelables. Ce pourrait être l'une des attributions du Fonds d'équipement des Nations Unies, qui a vu le jour assez tard, alors que sa part d'héritage avait déjà été dispersée ailleurs. Le Fonds devrait évidemment être doté de ressources plus importantes qu'à l'heure actuelle, et cela fournirait aux Etats Membres de l'ONU l'occasion de manifester, selon leurs moyens, leur intention de promouvoir le développement dans les cas les plus urgents qui ne bénéficient, à l'heure actuelle, que d'avantages tout à fait marginaux. Les fonds fournis à cette fin devraient être gérés par le PNUD conformément à des règlements garantissant leur utilisation au profit des pays qui ne peuvent guère accéder à d'autres sources de financement et pour des projets intégrés dans le "programme national"[1/]. Dans ces cas d'espèce, la sélection des projets aurait encore plus d'importance qu'à l'ordinaire, et ceux-ci devraient être soigneusement passés au crible de façon à donner la priorité aux opérations essentielles de nature à faciliter l'élimination des goulots d'étranglement qui entravent la capacité de développement. Il faudrait également organiser des consultations suivies entre la BIRD et l'IDA pour harmoniser les deux opérations et éviter les chevauchements. De toute évidence, si une proposition de cette nature recevait un accueil favorable, il faudrait l'étudier de plus près avant de l'approuver définitivement.

2) Types de coopération

32. A l'heure actuelle, on peut distinguer cinq types de coopération technique :

- l'assistance technique consultative : elle vise à transférer une connaissance technique directement d'une personne à une autre, que ce soit en deux étapes ou en trois (c'est-à-dire d'enseignant-à-enseignant-à-enseignés). L'important est ici encore la formation, l'enseignement ou la démonstration sur le terrain, à l'atelier ou au bureau;

1/ Chapitre 5.

- l'assistance opérationnelle : l'agent occupe un poste dans la hiérarchie du gouvernement ou de toute autre institution bénéficiant de l'assistance. Il peut y avoir ici aussi un élément d'enseignement ou de formation, à la différence toutefois que l'objectif immédiat est l'exécution de la fonction considérée et que la formation d'un remplaçant n'est que secondaire; l'une et l'autre peuvent être renforcées par l'assistance opérationnelle consultative auxiliaire ou technique sous la forme de volontaires, d'experts associés, etc.;
- l'assistance exécutive : ce terme nouveau désigne l'assistance fournie pour une tâche spécifique, où une formation spécialisée de niveau élevé n'entre guère en ligne de compte, par exemple lorsqu'il s'agit d'effectuer une fois pour toutes une étude d'un caractère technique très poussé en vue d'un investissement;
- l'assistance par la formation : ce groupe hétérogène d'activités comprend cycles d'étude, voyages d'étude, stages de formation, ateliers et groupes d'experts, ainsi que les bourses, dont la gamme peut être extrêmement étendue;
- l'assistance en matériel : l'expression désigne les facteurs matériels de production qui ne vont pas jusqu'à l'assistance financière proprement dite mais qui peuvent être utilisés avec, en même temps que l'une ou l'autre, des formes de coopération énumérées ci-dessus. Cela exclut les systèmes de transport, la production d'énergie et autres facteurs de même nature, mais englobe par exemple les moyens de transports nécessaires à l'exécution d'une tâche déterminée, le matériel de forage pour le géologue ou l'outillage de l'ingénieur-démonstrateur.

Au-delà de ces catégories de coopération technique s'étendent les diverses formes de coopération financière, depuis les dons purs et simples jusqu'aux crédits à l'exportation et au financement des travaux contractuels, en passant par les prêts de types divers.

33. Il faut tout d'abord se demander si les pays en voie de développement ont des besoins que ces diverses formes d'assistance ne permettent pas de satisfaire. Il semble que l'on puisse répondre à cela que si l'assortiment est assez complet, il existe cependant un certain nombre de "zones grises" qui ne correspondent pas exactement à l'une ou l'autre des catégories énumérées ci-dessus et auxquelles il conviendrait d'accorder davantage d'attention.

34. Une de ces "zones grises" est par exemple celle où se rencontrent la recherche, les projets pilotes, la technique intermédiaire et le transfert de connaissances techniques protégées par des licences et des brevets. Il ne semble pas que le système des Nations Unies pour le développement ait entrepris quoi que ce soit d'important dans ce domaine; il n'est certainement pas suffisant d'envoyer du personnel d'assistance technique dans les pays en voie de développement et de s'attendre qu'il trouve de lui-même les moyens d'adapter et d'appliquer la technique moderne aux conditions locales. Une innovation utile pourrait être de sélectionner une série de problèmes et de passer un contrat avec des instituts de recherche

(comme l'Institut international de recherches sur le riz) pour que ceux-ci se chargent d'un programme de recherche et qu'ils préparent et appuient le travail sur le terrain[1/]. Une autre possibilité serait que le système des Nations Unies fasse office de centre de redistribution en vue de faciliter le transfert des techniques protégées par des droits de propriété, permettant ainsi aux Etats Membres d'accéder, sur une base multilatérale, aux techniques disposibles dans telle ou telle partie du monde. Cette formule pourrait être utilisée aussi pour échanger, par l'intermédiaire des Nations Unies, des données d'expérience pratiques se rapportant au développement; ainsi, des indications sur les expériences, les méthodes, les techniques et les systèmes appliqués avec succès dans les pays en voie de développement (par exemple la méthode d'interprétation des photographies employée dans le pays X ou le système d'alphabétisation ou d'enseignement suivi dans le pays Z) pourraient être mises à la disposition du PNUD ou demandées par son intermédiaire. De tels arrangements pourraient être d'une utilité immense pour les pays en voie de développement, et il est presque certain qu'ils ne pourraient être conclus dans un climat de confiance réciproque et présenter des garanties mutuellement acceptables que dans le cadre d'un organe international; ils seraient nécessairement interdisciplinaires. Ils pourraient parfois être le prélude à des liens plus étroits, d'une valeur considérable, avec l'entreprise privée.

35. Une autre de ces "zones grises" englobe les problèmes juridiques, en particulier ceux qui présentent un caractère international, les différends et les négociations politiques et les grandes entreprises de développement. L'ONU rendrait certainement un service incalculable aux pays en voie de développement si elle pouvait créer un service de consultants de niveau élevé qui donneraient des avis objectifs dans des domaines techniques ou professionnels hautement spécialisés[2/]. (On pense immédiatement au secteur du pétrole, où le gouvernement d'un pays en voie de développement est pratiquement forcé de s'adresser à des sociétés étrangères dont les avis seront teintés de considérations commerciales, mais il y en a bien d'autres). Il ne serait pas nécessaire pour autant d'employer à plein temps des consultants largement rémunérés dans toutes les spécialités pouvant être demandées. Il n'est pas impossible d'envisager des arrangements aux termes desquels les gouvernements, en particulier ceux des pays techniquement avancés, fourniraient au PNUD une liste de personnes disponibles pour des missions de courte durée, sous réserve d'un préavis raisonnable, et qui auraient une compétence et une intégrité dont le gouvernement intéressé se porterait garant. Ces consultants seraient naturellement employés par le PNUD en qualité de fonctionnaires internationaux.

1/ Le Directeur du PNUD a présenté au Conseil d'administration, en juin 1969, une proposition très voisine : voir PNUD, Rapport du Conseil d'administration, huitième session (document E/4706, par. 53, 94 et 191).

2/ Dans certaines circonstances bien déterminées, le PNUD a fourni de tels services mais uniquement dans des cas d'espèce et à titre temporaire. Ce que l'on suggère ici, c'est un service permanent de consultants pouvant donner, sur demande, des avis aux gouvernements.

36. Une troisième "zone grise" se trouve à la limite des études de faisabilité, entre le préinvestissement et l'investissement. Depuis quelques années, il est de plus en plus évident que les pays en voie de développement ne trouvent pas, dans les études et enquêtes de toutes sortes dont ils sont submergés, assez de projets suffisamment bien conçus pour fournir les renseignements techniques, économiques et financiers sur lesquels doivent s'appuyer les décisions en matière d'investissements. Le PNUD devrait également s'efforcer de combler cette lacune. L'Etude a reçu de l'un de ses correspondants une suggestions ingénieuse qui permettrait au PNUD de financer ces études de faisabilité sans trop grever ses ressources; ce correspondant propose de créer un fonds de roulement : une fois que le projet aura attiré des investissements, le coût de l'étude de faisabilité sera imputé à la valeur totale du projet financé et sera remboursé après exécution du travail. Certes, un tel arrangement devrait être élaboré avec prudence et de manière très détaillée pour éviter quelques-unes des difficultés pratiques les plus évidentes; d'autre part, il pourrait n'être applicable que dans certains cas déterminés. Quoi qu'il en soit, il mérite certainement d'être examiné plus à fond.

37. La seule forme nouvelle d'assistance qui ait été suggérée à l'Etude pourrait être décrite sous le nom d'assistance pour la gestion d'un service. Il s'agirait d'assurer le fonctionnement d'un service nécessaire, peut-être nouveau pour le pays intéressé, comme un tout et pour une durée suffisante. Ce serait une formule hybride comportant à la fois des responsabilités opérationnelles et des fonctions de direction, ainsi que toute l'assistance nécessaire en matière de formation. Ce service aurait ceci de particulier qu'il ne ferait pas partie de l'appareil gouvernemental mais fonctionnerait le cas échéant comme organisme parastatal. Naturellement, il recruterait autant de personnel local que possible mais il ne serait pas assujetti de si près aux contrôles, aux réglementations, aux traditions, etc., qui, à l'heure actuelle, constituent autant d'obstacles. Les secteurs d'action pourraient comprendre les domaines industriels, la production de denrées agricoles d'exportation, les services vétérinaires (le coût des services pouvant alors être inclus dans celui du produit), la prospection minérale et géologique et certaines branches de formation technique ou commerciale. Toutefois, il faudrait absolument éviter de créer des structures parallèles pour la simple raison que des difficultés administratives, financières ou autres entravent le fonctionnement de tel ou tel ministère ou service public.

38. Il convient enfin de dire un mot en faveur d'une utilisation plus poussée des cours par correspondance, dans tous les cas où cette méthode peut être appliquée. Les pays qui n'ont que de très maigres ressources peuvent en retirer des avantages exceptionnels : les frais généraux sont minimes, les frais de pension ou de voyage sont inexistants, il n'est fait aucune discrimination selon les antécédents académiques, la situation de famille ou l'emploi actuel de l'intéressé et l'étudiant peut avancer à son propre rythme sans avoir besoin de bibliothèque ou d'autres moyens d'étude coûteux. On peut enseigner ainsi une multitude de matières, et un

petit nombre d'enseignants suffit largement à la tâche. En outre, cette méthode permet d'éliminer l'un des principaux obstacles à la coopération technique, à savoir l'audience limitée de l'expert. Il va sans dire que la radio et la télévision peuvent être utilisées aussi, mais ce sont là des instruments plus onéreux et moins souples.

3) L'utilisation des outils de la coopération technique

39. Pendant les premières années de la coopération technique des Nations Unies, la règle était que l'exécution fût la prérogative exclusive des institutions spécialisées. Il y avait de bonnes raisons qu'il en fût ainsi, en particulier lorsque le programme était modeste, et la contribution des institutions a bien souvent été considérable. Or, le programme s'est maintenant développé dans de très grandes proportions et les dimensions et les complexités toujours croissantes du développement sont aujourd'hui bien mieux connues; le système des Nations Unies pour le développement ne peut donc, de toute évidence, apporter de contribution positive s'il n'adopte pas une optique vraiment universelle en vue de mobiliser les compétences, les connaissances et les services les meilleurs, où qu'ils se trouvent : à l'intérieur ou à l'extérieur du système, dans le secteur public ou dans le secteur privé. Telle est la signification véritable du "caractère international" des programmes des Nations Unies. Si on ne lance pas une offensive mondiale contre le fléau universel du sous-développement, les pays en voie de développement attendront en vain, encore une fois, ces horizons nouveaux qui leur ont été si souvent et si inutilement promis par le passé.

40. En fait, bon nombre des suggestions formulées dans la section précédente impliquent des arrangements directs entre le PNUD et les organisations et institutions nationales et, le cas échéant, les gouvernements. De même, à cause du volume croissant des activités, il faudra désormais recourir bien plus largement à la solution des contrats avec des organismes non reliés aux Nations Unies. Même si les institutions continuent à se charger d'une grande partie de ces activités, on peut envisager un certain nombre de situations où une collaboration directe entre l'institution de financement et l'exécutant effectif permettra d'obtenir des résultats plus rapides, plus économiques et plus efficaces que la méthode triangulaire actuellement en vigueur. En explorant ces nouvelles méthodes, toutefois, il faudra veiller à sauvegarder l'élément valable du processus d'appui technique qui, lorsqu'il fonctionne au mieux, permet au personnel sur le terrain de puiser au réservoir central de connaissances et de données d'expérience constitué par les organisations[1/].

41. Mais il est encore une autre étape. Depuis vingt-cinq ans, plusieurs pays en voie de développement ont déjà progressé remarquablement et leurs besoins sont devenus plus complexes. Ces pays ont encore besoin d'une coopération extérieure, mais d'une coopération

---

1/ Les relations nouvelles proposées ici sont décrites plus en détail au Chapitre 5.

de caractère différent, à laquelle ils puissent participer eux-mêmes plus activement et sur un plan de compétence plus élevé que naguère. C'est dire que la forme de l'assistance technique ne peut être stéréotypée et qu'elle doit être modifiée d'une façon appropriée à mesure que le processus de développement progresse. A un stade plus avancé - et il est incontestable que certains pays l'ont déjà atteint - les institutions nationales ou les entreprises du pays bénéficiaire lui-même pourraient être chargées de l'exécution sous une surveillance technique internationale appropriée. Cela donnerait à ces institutions et entreprises l'occasion d'acquérir, en préparant les études de préinvestissement et de faisabilité, une expérience précieuse qui leur permettrait de mieux poursuivre seules leurs activités par la suite.

42. Même si l'on ne donnait pas au programme des dimensions nouvelles, les moyens actuels de l'assistance technique pourraient être utilisés de façon plus originale. Une bonne part des ressources utilisées par le PNUD pour les activités d'assistance technique[1/] sert à financer les services d'experts qui occupent une position pour ainsi dire sacro-sainte au centre de l'opération. Indépendamment du choix et de la connotation malheureux du terme "expert", dont il est question ailleurs[2/], on peut se demander s'il est bon que cette pratique se perpétue indéfiniment. L'"expert" peut certes jouer un rôle de multiplicateur extrêmement utile, enseigner des techniques nouvelles à ses homologues de contrepartie qui, à leur tour, les transmettront à d'autres et former du personnel national, mais il arrive bien trop souvent que l'"expert" assume, ou soit censé assumer, l'entière responsabilité de la tâche à réaliser, ce qui l'amène à demeurer à son poste longtemps après la fin de la période initialement prévue et à laisser derrière lui un vide presque aussi grand qu'auparavant. Même lorsqu'il est admis, comme dans le cas du programme OPEX, que l'"expert" doit provisoirement assumer des fonctions de direction effective, les mesures prises pour lui trouver un suppléant puis pour le remplacer sont généralement insuffisantes. Utiliser des "experts" pour de longues périodes à seule fin de combler des lacunes dans l'administration nationale, c'est aller à l'encontre du principe de la coopération technique et gaspiller des ressources potentielles. Par ailleurs, les besoins en experts étrangers varient considérablement selon les pays et peuvent même être négligeables dans certains des pays en voie de développement les plus avancés qui ont déjà des cadres qualifiés de personnel technique et professionnel national. Au fur et à mesure que le processus de développement s'accélère dans un nombre croissant de pays, il faudra vraisemblablement augmenter l'apport d'autres facteurs : bourses, matériel (qui ne doit pas être nécessairement lié dans tous les cas à la fourniture de service d'experts, pourvu qu'il réponde à un besoin véritable de coopération technique), courtes missions périodiques de consultants chargés d'aider à résoudre des problèmes techniques complexes ou à transférer des techniques nouvelles, jumelages d'entreprises des pays en voie de développement et d'entreprises des pays développés, etc.

1/ 64 % du coût total des projets (voir Cinquième Partie, Appendice 6, tableaux 16 et 17).
2/ Chapitre 8, par. 52.

43. Il faudrait en même temps définir avec plus de souplesse les fonctions de l'expert, compte dûment tenu des exigences de la tâche à accomplir. Il faudrait éliminer la distinction quelque peu arbitraire qui est faite entre les experts OPEX et ceux dont les fonctions sont purement consultatives : ils doivent être bien rares, les experts qui ont rempli avec succès des fonctions consultatives et qui n'ont pas dû, de temps à autre, empiéter sur la ligne de démarcation pour faire en sorte que leurs avis reçoivent la suite voulue.

44. Le véritable "expert" est un produit rare et cher. Les quelques rares personnes qui méritent vraiment ce titre devraient être utilisées à bon escient seulement. Par exemple, il semblerait bien plus indiqué d'utiliser un personnel associé et subalterne plus nombreux et de créer un groupe mobile de spécialistes hautement qualifiés et expérimentés qui s'occuperaient de plusieurs projets et plusieurs pays. Diverses recommandations dans ce sens sont formulées au Chapitre 8. Qu'il suffise de noter pour l'instant combien il importe d'avoir une conception souple des fonctions de l'"expert".

45. Comme ce sont les ressources humaines qui, en dernière analyse, déterminent le succès ou l'échec des efforts de développement, l'élément formation revêt une importance primordiale dans tout programme de coopération technique, en particulier si, comme on le préconise ici, ce programme est placé dans une perspective s'étendant sur une génération ou davantage. Des idées nouvelles et originales sont indispensables pour adapter les programmes et les méthodes d'enseignement et de formation aux conditions locales et pour introduire des techniques modernes susceptibles d'accroître les effets multiplicateurs. Il faut aussi repenser la question des bourses pour que celles-ci deviennent un élément productif faisant corps avec le programme plutôt qu'une activité quasi marginale. Ces questions aussi sont examinées plus en détail au Chapitre 8.

46. Ces exemples ont été donnés à seule fin de montrer que le système des Nations Unies doit coopérer pleinement aux efforts que ses Etats Membres déploient en faveur du développement, et doit donc s'attacher à apprécier les besoins divers de chacun d'entre eux et saisir les nuances toujours changeantes de ce qui est par définition une situation essentiellement fluide. Par conséquent, il ne s'agit pas seulement d'introduire des dimensions nouvelles, pour importantes qu'elles soient, mais aussi d'utiliser avec originalité et souplesse les apports actuels ainsi que tout apport nouveau qui pourra s'ajouter par la suite. Il faut réaliser une véritable fusion des éléments Assistance technique et Fonds spécial du PNUD et les combiner selon que la situation locale l'exige, ce qui présuppose en même temps une programmation synchronisée des deux éléments à l'échelon national. Il faut aussi resserrer bien plus les liens, en particulier au stade de la programmation, entre le PNUD et les autres programmes et organismes des Nations Unies (PAM, FISE, etc.) offrant d'autres types d'assistance;

cette idée sera étudiée plus à fond au Chapitre 5, à la section intitulée "le programme national". Enfin, ce qu'il faut surtout, c'est créer au siège du PNUD un service qui aura essentiellement pour mission de se tenir au courant de toutes les innovations les plus récentes concernant le développement, d'assimiler tous les progrès qu'une expérience pratique fiable aura permis de réaliser dans le domaine de la théorie du développement et d'être constamment à la recherche de formules et de moyens nouveaux permettant de fournir une coopération technique adaptée à des besoins divers[1/].

47. Par conséquent, ce sont seulement les limites extérieures du programme qu'il faudrait définir d'une façon générale, en précisant que la coopération ne peut être fournie qu'à des fins directement liées au développement économique et social du pays intéressé et en fixant les lignes de démarcation avec d'autres types de coopération, par exemple les prêts de capitaux. A l'intérieur de ces limites, il doit être possible d'effectuer un nombre incalculable de combinaisons.

48. Vingt années ont passé, et nous essayons encore d'utiliser des recettes qui sont essentiellement les mêmes que pendant les années 1940. Non seulement le moment est venu de chercher des ingrédients nouveaux et des recettes inédites, mais encore il faut continuellement s'efforcer d'améliorer le mélange à l'avenir, l'adapter progressivement aux circonstances changeantes pour qu'à la fin du siècle, si tout va bien, la notion de coopération économique et sociale entre les nations se présente sous une apparence tout à fait différente et soit mûre pour s'engager dans une phase nouvelle.

4) La notion de programme national d'ensemble

49. Dans ce contexte général, il convient ensuite de se demander dans quelle mesure les divers éléments apportés par le système des Nations Unies pour le développement doivent se combiner pour former dans chaque pays un tout homogène nettement identifiable; cela permettrait, dans une mesure considérable, de parer aux critiques que suscitent actuellement l'éparpillement des projets et la dispersion des efforts - cette méthode du "saupoudrage" que l'on a déjà examinée au Chapitre 3[2/].

50. C'est pourquoi l'Etude sur la capacité a posé la question de savoir s'il serait "possible et souhaitable de planifier les projets du PNUD à l'échelon national de telle sorte qu'ils soient mutuellement complémentaires et qu'ils constituent globalement un programme national cohérent qui soit un élément identifiable dans le plan national de développement". Les réactions

---

1/ Cette question est examinée plus en détail au Chapitre 7 (par. 102 à 106).

2/ Par. 83-85 et par. 101 d).

ont été diverses : certains ont fermement soutenu cette idée, d'autres ont exprimé leur scepticisme. Pour reprendre les termes employés par une institution :

> "La nécessité d'abandonner la méthode fragmentaire en vigueur jusqu'ici est évidente. Nous devons éviter le procédé qui consiste à regrouper a posteriori, dans les limites des ressources existantes, un certain nombre de projets dispersés et probablement indépendants les uns des autres, qui sont l'aboutissement des efforts de promotion de onze institutions, ou peut-être plus précisément de leurs nombreuses subdivisions, ou qui résultent simplement d'une impulsion antérieure. La programmation est un processus positif et calculé qui utilise, d'une manière concertée, les divers facteurs dont dispose le système des Nations Unies pour façonner un ensemble de projets qui soit adapté aux besoins prioritaires du pays intéressé".

51. D'autres, en revanche, ont accueilli cette suggestion avec de sérieuses réserves. Selon un courant de pensée, les efforts visant à mettre au point un programme plus coordonné ne sont pas tant impossibles qu'inutiles :

> "Il est concevable qu'une série d'activités apparemment fragmentaires que le PNUD réaliserait pour combler des lacunes stratégiques dans un plan national de développement pourrait se révéler extrêmement utile".

52. Quel que soit le point de vue, il y a unanimité sur l'idée que l'impératif principal doit être l'impact. Le "programme national" mis au point par le gouvernement et par le système des Nations Unies pour le développement doit absolument constituer un tout cohérent, qu'il s'agisse d'un assemblage d'éléments ou d'un effort intégré axé sur un ou deux secteurs d'activité. Il doit pour cela répondre à un critère fondamental, à savoir représenter le programme le plus efficace de coopération en matière de développement que peut fournir à ce moment-là le dispositif des Nations Unies pour le développement. Ainsi, dans les pays où une assistance de type plus intégré ne se justifie pas, la meilleure solution serait peut-être celle des projets isolés destinés à "combler une brèche". Dans le cas contraire, le mieux serait peut-être de concentrer toutes les contributions du dispositif sur un ou deux grands projets pluridisciplinaires. Il serait concevable, également, dans le cas par exemple d'un petit pays aux ressources modestes, de faire porter délibérément l'essentiel des activités sur une grande opération destinée à assurer des progrès spectaculaires dans une région donnée ou dans un domaine particulier. Dans un tel pays, aider par exemple à la mise en place d'une administration publique efficace pourrait être beaucoup plus utile qu'une action éparpillée sur plusieurs secteurs tels que la santé publique, l'enseignement et l'agriculture. Là encore, la clef du succès est la souplesse.

53. Cela dit, il est évident que, dans le passé, l'efficacité de l'action menée par le système des Nations Unies pour le développement a été gênée notamment par la variété et la complexité du dispositif lui-même, qui se sont traduites par une extrême diversité dans les moyens utilisés pour le transfert des connaissances et des ressources. Si cette diversité est à certains égards un avantage en ce qu'elle dénote une souplesse pratiquement illimitée, il n'en reste pas moins essentiel d'améliorer la coordination et la corrélation entre toutes ces méthodes innombrables. Il est impossible de fixer des règles rigoureuses et immuables quant à la

façon de procéder, mais on peut donner quelques exemples pour illustrer les principes qui devraient être à la base de chaque opération de programmation, abstraction faite de la nécessité de synchroniser la programmation de tous les apports du système des Nations Unies pour le développement et de les intégrer dans le cadre du plan national de développement.

54. C'est ainsi, par exemple, que la dimension sociale du développement est en général considérée séparément de ses aspects techniques ou économiques : cette dichotomie aboutit à des projets "sociaux" académiques qui n'ont aucun rapport avec la réalité et à des projets techniques à "courte vue" qui méconnaissent le facteur humain. Si, comme c'est peut-être le cas, les organismes des Nations Unies se bornent trop souvent à essayer de transplanter des idées empruntées au monde développé dans des sociétés qui sont intrinsèquement différentes, il faut de toute évidence considérer les projets sous tous leurs aspects et veiller à ce que le nécessaire soit fait pour étudier et prendre en considération le contexte social et culturel dans lequel doit s'opérer le transfert des connaissances et des compétences techniques[1/].

55. Un projet devrait toujours être examiné dans ses rapports avec les autres projets entrepris dans le même pays, ou peut-être à l'échelon de la sous-région, pour déterminer si un contact fécond entre les disciplines dont ils relèvent serait nécessaire ou possible. Si on prend l'habitude de considérer chaque projet sectoriel dans le cadre plus complexe de ses rapports avec d'autres projets et d'autres aspects du développement, les possibilités d'une action délibérément concertée s'élargiront au point que, dans certains cas, les activites de développement du système des Nations Unies pourront être concentrées autour de quelques "foyers de développement"; le développement régional offre des exemples évidents de cette méthode mais celle-ci peut être appliquée aussi à d'autres activités.

56. On pourrait également grouper, quelles que soient les institutions qui les fournissent, tous les experts travaillant dans un pays et dans un domaine donné (formation, industrialisation par exemple), et les placer sous la direction d'un chef d'équipe ou d'un coordonnateur, détaché en qualité de conseiller auprès de l'organisme central de développement. En bref, il faudrait augmenter le nombre des projets pluridisciplinaires de façon à tirer le meilleur parti possible de l'expérience et des connaissances spécialisées extrêmement variées que peut offrir le dispositif des Nations Unies.

5) Domaines techniques particulièrement importants

57. A l'intérieur de ce cadre plus souple, le système des Nations Unies pour le développement pourrait utilement se concentrer sur certains secteurs d'activité, qui présentent une

---

1/ Il est intéressant de noter que la réunion d'experts de la politique et de la planification sociales, organisée par l'ONU à Stockholm en septembre 1969, a formulé des conclusions analogues.

importance capitale pour le développement et qui, du fait des caractéristiques particulières de la coopération technique internationale, se prêtent particulièrement bien à cette coopération. Il va de soi que l'importance donnée à ces secteurs variera d'un pays à l'autre selon les besoins et qu'elle dépendra des décisions du gouvernement; quoi qu'il en soit, les gouvernements des pays en voie de développement auraient intérêt à en tenir soigneusement compte lorsqu'ils établissent leurs "programmes nationaux".

58. Ce qui frappe le plus quand on étudie les vingt-cinq dernières années c'est que, si les écrits sur la théorie du développement ne manquent pas, il reste encore beaucoup d'aspects qui nous échappent, en particulier ceux qui ressortissent à l'expérience pratique des activités de développement. On a vraiment besoin, par exemple, d'examiner à fond les méthodes de la coopération technique en tant que moyen de promouvoir le développement, pour définir avec exactitude non seulement ce qu'est la coopération technique et ce qu'on peut en attendre mais aussi les conditions dans lesquelles elle s'exerce. L'ONU serait la mieux placée pour patronner une telle expérience. Ce travail devrait, en fait, être l'une des principales fonctions du service spécial proposé au paragraphe 46, qui devrait avoir pour attribution permanente d'assurer un échange mutuellement fructueux entre la théorie et les opérations.

59. Il est essentiel aussi qu'un élément du dispositif soit chargé en permanence d'un travail de réflexion et de consultation sur les obstacles au développement. Ce travail pourrait être effectué essentiellement par le même service spécial, mais il est une considération importante dont toute direction centrale doit tenir compte : les obstacles varient beaucoup selon les lieux. C'est par l'expérience acquise sur les lieux mêmes de l'action, là où le développement rencontre des obstacles, que l'on se fera la meilleure idée possible des besoins à couvrir. Là encore, il importe de renforcer le lien entre les opérations et la théorie.

60. Du fait également de son objectivité politique, le système des Nations Unies pour le développement se prête particulièrement bien à la coopération dans les grands domaines de l'élaboration des politiques de développement et pour la création de ces types d'infrastructure de base où l'élément humain est primordial et où il est souhaitable de trouver une solution "nationale" en appliquant à la situation locale les meilleures ressources disponibles.

61. La planification du développement entre évidemment dans cette catégorie et ses exigences se trouvent augmentées par suite du lien nouveau entre les plans des pays et la stratégie mondiale du développement pour la deuxième Décennie. Etant donné que cette dernière relève de sa compétence générale, il est logique que le système des Nations Unies lorsqu'il y est invité, aide les gouvernements à élaborer les plans conçus pour atteindre les objectifs de la deuxième Décennie. Dans certaines régions du monde, les Nations Unies ont fait beaucoup pour faciliter la préparation de plans de développement mieux conçus en contribuant au travail de planification proprement dit, en aidant les gouvernements à mettre sur pied des mécanismes

de planification et en familiarisant le personnel national avec les techniques pertinentes. Mais il est évident qu'il faut encore faire des efforts plus systématiques dans cette direction, en particulier parmi les pays qui n'ont pas dépassé les premiers stades de la planification et cette action pourrait fort bien s'avérer possible sur une base régionale[1/]. En l'occurrence, il serait également très utile de développer les excellents travaux déjà effectués par l'ONU dans le domaine des statistiques. Si les gouvernements le lui demandent, le système des Nations Unies pourrait même leur prêter son concours pour planifier et coordonner l'ensemble de l'assistance extérieure dans le cadre du plan de développement.

62. Dans le cas de l'administration publique, la prépondérance de l'élément humain et les questions de principe qui se posent font également ressortir les avantages qu'il y a à solliciter l'aide des Nations Unies. En outre, ce service est souvent l'un des goulots d'étranglement les plus graves dans les pays en voie de développement. Certaines personnes consultées dans le cadre de la présente Etude ont exprimé l'avis que le système de développement des Nations Unies pourrait être investi d'une responsabilité spéciale en ce qui concerne la mise sur pied de la fonction publique et de la structure administrative des pays en voie de développement, en utilisant le cas échéant, des missions du type OPEX et d'autres moyens tels que la formation; en effet, il est probable que les gouvernements accepteraient plus facilement une telle assistance, si elle avait un caractère international.

63. Il faudrait mettre davantage l'accent sur la mise en valeur des ressources humaines grâce à l'éducation, à la formation et à la protection médicale. Cependant, il importe de veiller à ce que les projets entrepris à cette fin soient bien adaptés à la stratégie globale du développement et à la situation de l'emploi dans le pays de façon que les diverses activités se combinent les unes aux autres et se complètent, et que l'inertie d'un secteur ne rende pas vains les progrès réalisés dans un autre.

64. De même, les plans mondiaux que sont en train de préparer de nombreuses institutions pourraient offrir des possibilités particulièrement intéressantes de coopération technique internationale, sous réserve de l'assentiment des pays intéressés. Parmi ces plans, on peut citer le Programme mondial de l'emploi de l'OIT, le Plan indicatif mondial de la FAO et les cinq domaines spéciaux qui, selon le Directeur général, appellent une action immédiate[2/], les campagnes spéciales dans les domaines de l'éducation, de la santé et de l'assainissement lancées respectivement par l'UNESCO et l'OMS, et le Plan mondial d'action pour

---

1/ Voir les propositions figurant à l'Appendice 3 de la Cinquième Partie, relatif aux "Structures régionales du système des Nations Unies pour le développement" (par. 33 à 37).

2/ Variétés à haut rendement de plantes de grande culture; élimination du déficit protéique; guerre au gaspillage; mobilisation des ressources humaines pour le développement rural; gain et économie de devises étrangères. Voir FAO, Stratégie de l'action future de la FAO, note du Directeur général (document CL. 51/14).

l'application de la science et de la technique au développement. Des opérations telles que la Veille météorologique mondiale devraient également continuer à recueillir un appui effectif.

65. L'aptitude à s'aider soi-même, à tirer parti du minimum et à se "débrouiller tout seul" est un autre domaine prometteur où le système des Nations Unies devrait intensifier ses efforts. Les pauvres y étaient passés maîtres dans tous les pays qui sont maintenant riches et le nombre des institutions (amicales, coopératives immobilières et autres entreprises coopératives et communautaires de tous ordres) témoigne de leur volonté d'améliorer des conditions de vie peu agréables. C'est là un état d'esprit qu'il importe d'encourager dans les pays en voie de développement et peut-être a-t-on entrepris des efforts de ce genre dont les premières manifestations méritent d'être appuyées mais que sous-estiment certains "experts" qui insistent pour appliquer des solutions plus élaborées et souvent sans rapport avec la situation.

66. Les Nations Unies ont accepté des responsabilités particulières en ce qui concerne les réfugiés, et le PNUD a montré qu'il était disposé à aider le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) dans ce domaine. Tous ceux qui s'occupent de l'établissement des programmes et des projets devraient garder présent à l'esprit le sort pénible de ces malheureux et, en accord avec le Haut Commissariat et le pays ou les pays intéressés, s'attacher à mettre au point des méthodes nouvelles, originales et, le cas échéant, s'écartant des sentiers battus, qui permettraient de faire participer les réfugiés aux projets de développement et de leur donner une vie nouvelle.

67. Enfin, le système des Nations Unies pourrait aussi être le meilleur moyen d'aider des projets offrant des possibilités considérables mais qui comportent un risque jugé trop grand par la plupart des donateurs bilatéraux, ou des plans-pilotes destinés à expérimenter des techniques nouvelles.

68. Il ne s'agit pas de faire du système des Nations Unies une sorte de fourre-tout appelé à prendre en charge les projets dont d'autres n'ont pas voulu, mais de lui faire jouer un rôle de catalyseur en aidant les gouvernements à mettre en place les structures et les mécanismes de base pour le développement d'une part, et d'autre part en leur fournissant, sous la forme d'inventaires de ressources et autres études, un instrument qui leur permettrait d'obtenir les fonds nécessaires auprès d'autres sources mieux dotées.

B. L'optique nationale

1) Généralités

69. Le système des Nations Unies pour le développement ne pourra se concentrer davantage sur "l'assistance à l'échelon national" en actes comme en intentions que s'il adopte une méthode

adaptée aux divers besoins. Certes il ne s'agit pas là d'une notion nouvelle, puisqu'aussi bien il est question d'un "programme national" depuis que les propositions de la France tendant à modifier les procédures du PEAT ont été présentées en 1954 et approuvées par le Conseil économique et social[1/]. L'Etude sur la capacité n'a en l'occurrence aucune prétention à l'originalité, mais elle voudrait seulement essayer de définir les principes et les procédures (voir notamment au Chapitre 5 la section relative au "Programme national") qui permettront de traduire cette notion dans les faits au lieu d'en faire, comme ce fut le cas jusqu'à présent, un slogan qui n'a reçu qu'un appui limité. Ces principes et procédures seront également l'expression de la doctrine énoncée dans la Résolution 2188 (XXI) de l'Assemblée générale.

70. La prémisse sur laquelle se fonde "l'optique nationale" est que ce qui compte en définitive c'est l'action et que, dans la plupart des cas, c'est dans le pays lui-même que cette action doit intervenir. C'est là qu'il faut engager la bataille et qu'il faut la terminer. L'idée est tellement simple qu'elle pourrait fort bien se passer de commentaires. Ce qu'il faut développer c'est le pays et sa population. La croissance peut, dans certains cas, être provoquée de l'extérieur; les changements doivent venir de l'intérieur : le développement ne s'importe pas.

2) Les rapports entre la stratégie globale et l'optique nationale

71. Ici commence à apparaître la possibilité d'une dichotomie entre la notion de stratégie globale, telle qu'elle est envisagée pour la deuxième Décennie du développement, et la notion d'une optique nationale appliquée à la coopération des Nations Unies dans les efforts de développement des divers pays : le dualisme classique entre, d'une part, les fonctions des organisations internationales en matière d'élaboration des politiques et des normes et, d'autre part, leurs responsabilités opérationnelles qui se développent rapidement. En un sens, évidemment, cette dichotomie n'en est pas une car toute stratégie globale, pour avoir une signification ou une application pratiques, doit être la sommation des stratégies nationales tandis que les politiques et les normes établies au siège d'une organisation opérant dans un secteur donné doivent être fondées sur la somme des expériences acquises par cette organisation partout dans le monde dans des pays aux caractéristiques très différentes. En d'autres termes, l'imbrication entre ces deux niveaux est constante et, si elle est bien exploitée, elle devrait se traduire par un échange permanent et mutuellement enrichissant.

72. Cela dit, le passage entre Charybde et Scylla, c'est-à-dire ici entre la stratégie globale et l'impératif national, sera inévitablement semé d'écueils dans la pratique. En dernière analyse, c'est l'impératif national qui doit primer. La prémisse fondamentale de l'optique

---

1/ Résolution 542 (XVIII) du Conseil économique et social.

nationale est qu'il n'y a pas deux pays identiques et qu'il est par conséquent impossible d'imposer de l'extérieur un plan d'action fait sur mesure et établi d'après des agrégats et des considérations globales. Les opérations de développement entreprises par le système des Nations Unies à l'échelon national ne deviennent un instrument de la stratégie globale que dans la mesure où le gouvernement les utilise en tant que tel. Le réalisme et la nécessité des objectifs internationaux doivent donc emporter la conviction des gouvernements pour que ceux-ci soient véritablement disposés à engager en vue de leur réalisation des efforts nationaux qui soient adaptés à leur situation propre.

73. On ne saurait exagérer l'importance de cette dernière considération. Non seulement la deuxième Décennie conduira à de nouvelles déceptions si la stratégie globale recherchée pour le développement ne s'appuie pas sur des actions tout aussi cohérentes et systématiques à l'échelon national, mais encore son succès sera déterminé dans une large mesure à l'échelon national. Il faudrait donc une stratégie nationale qui soit inspirée par les politiques internationales de développement approuvées par les organisations intergouvernementales et, surtout, par le Conseil économique et social et l'Assemblée générale, à qui il incombe d'élaborer et de coordonner les politiques de développement globales.

74. Le système des Nations Unies (considéré ici sous l'angle intergouvernemental) a adopté le développement comme objectif, et il ne pourra l'atteindre que par des politiques et des actions étroitement liées les unes aux autres, à commencer par la promotion de la notion de stratégie globale à l'échelon national. Les opérations entreprises par les organismes des Nations Unies devraient, par le biais de l'optique nationale, être en harmonie avec les politiques du système lui-même, puisque le pays bénéficiaire est également membre à part entière de l'organisation. Chaque pays participe donc à la mise en oeuvre des politiques à l'élaboration desquelles il a déjà contribué en sa qualité de membre des organes délibérants et des organes directeurs des Nations Unies.

75. Si, par exemple, les politiques de développement établies par l'Assemblée générale prévoient qu'"il appartiendrait aux pays en voie de développement de prendre entre eux des mesures de coopération économique, allant de simples arrangements d'expansion commerciale à l'intégration progressive de leurs économies à l'échelon régional ou sous-régional" [1/], il serait absurde pour les Nations Unies d'aider à implanter des industries rivales dans des pays voisins si chacune d'elles a besoin d'un marché sous-régional. D'une façon plus générale, mettre l'accent sur l'optique nationale risquerait de susciter automatiquement une sorte

---

1/ CNUCED, Le rôle de la CNUCED dans la deuxième Décennie du développement, rapport du Secrétaire général de la CNUCED (document TD/B/186).

d'esprit de clocher voire d'égocentrisme, ce qui à la longue est incompatible avec le développement. Une des fonctions du système des Nations Unies est de penser à l'avenir, c'est-à-dire de promouvoir un certain ordre mondial et, à tout le moins, il devrait se garder de favoriser des actions qui vont à l'encontre de l'objectif final.

C. Pourquoi le PNUD devrait financer des actions "non nationales"

76. Lorsqu'ils examinent avec le gouvernement le contenu du programme auquel le système des Nations Unies pour le développement doit coopérer avec un pays donné, les représentants des organismes des Nations Unies doivent donc veiller à ce que toutes les politiques convenues à l'échelon international soient portées à l'attention dudit gouvernement. Toutefois, les besoins des gouvernements des pays en voie de développement sont si variés et si urgents qu'il est peu probable que la somme des demandes de coopération qu'ils présentent au système des Nations Unies coïncide exactement avec les objectifs souhaités à l'échelon global et on peut donc faire valoir que concentrer toutes les ressources du PNUD sur des programmes nationaux ne serait pas compatible avec les exigences des objectifs de développement à long terme. Dans certains domaines, le pays est un cadre trop étroit pour une action effective et il est des opérations qui gagnent en efficacité à être entreprises à l'échelle mondiale.

77. Il y a parfois des avantages évidents à entreprendre des projets multinationaux, surtout dans des régions où les pays sont peu étendus. Ce genre de projet peut néanmoins être harmonisé avec l'optique nationale car les entreprises menées conjointement par des pays voisins, pour des raisons techniques ou économiques, constituent assurément des éléments de la stratégie nationale de développement. Il ne faut pas en conclure cependant que tous les projets de ce type doivent être financés par prélèvement sur les ressources affectées aux objectifs nationaux. L'importance que présentent à long terme ces projets multinationaux pour le développement peut justifier l'emploi de ressources internationales supplémentaires.

78. Il en va de même pour les entreprises sous-régionales menées par des pays riverains d'un cours d'eau ou d'un lac ou pour les projets qui s'appliquent manifestement à toute une région. Dans cette dernière catégorie figureraient notamment les Instituts de planification du développement de Santiago du Chili, de Bangkok et de Dakar qui, gérés et utilisés comme il se doit, pourraient apporter une contribution déterminante au processus de développement dans un domaine où les Nations Unies sont particulièrement bien équipées pour prêter leur concours. S'ils y réussissaient, on serait fondé à utiliser des fonds du PNUD pour assurer la quasi-totalité de leur financement plutôt que de s'en remettre aux contributions des pays membres; à tout le moins, les fonds internationaux qui leur seraient consacrés devraient

venir compléter les fonds affectés aux programmes nationaux. Cet aspect est examiné plus en détail par ailleurs[1/].

79. En troisième lieu, il y a certaines actions sectorielles/mondiales qui, par nature, ont un caractère multinational ou universel. L'idée de base est que la part de tel ou tel pays participant dans certaines actions sectorielles à l'échelle mondiale ne devrait pas être soumise au plafond fixé pour le programme du pays. Il est fort possible que, du point de vue d'un certain pays, l'activité en question n'ait pas un degré de priorité suffisant pour justifier son inclusion dans le programme; il n'empêche que son absence risque de compromettre toute l'opération si elle affecte un lien vital. (On en trouve des exemples évidents dans les domaines de la météorologie, de l'aviation civile et des télécommunications). Pour éviter ces difficultés, il faudrait disposer, en plus des fonds affectés aux programmes nationaux, de ressources n'ayant pas fait l'objet d'une allocation et qui seraient disponibles pour des actions à l'échelle mondiale.

80. Peut-être serait-il nécessaire également de financer des programmes d'ensemble portant sur de grandes régions géographiques, par exemple[2/] :

a) L'application de la science et de la technique au développement. Les activités de recherche et de développement s'inscrivent généralement dans le cadre de l'effort intérieur des pays industriels, et il n'y est pas beaucoup tenu compte des pays en voie de développement. (C'était là le thème de la Conférence des Nations Unies sur l'application de la science et de la technique dans l'intérêt des régions peu développées qui s'est tenue à Genève en 1963). Et pourtant, dans la planification des projets de développement, les options techniques peuvent être tout aussi importantes que les choix économiques. La prévision téchnologique peut donc avoir une influence capitale sur la planification économique et partant sur la coopération technique que le système des Nations Unies est appelé à entreprendre à l'avenir. Comme l'a dit un des correspondants consultés pour l'Etude :

> "Nombre de progrès scientifiques et techniques qui bouleverseront le tableau économique vers les années quatre-vingt-dix, sinon pendant les années soixante-dix, sont peut-être à la veille d'être réalisés. Les institutions économiques et sociales des années soixante-dix devraient donc être modifiées ou, pour celles qui sont en cours de création, être planifiées en conséquence de façon à pouvoir répondre aux changements auxquels on peut s'attendre. Il faudrait, pendant les années soixante-dix, évaluer toutes les éventualités possibles et prendre des mesures pour réaliser des changements dans le domaine national et institutionnel".

Il est donc essentiel que les pays en voie de développement aient un minimum de personnel et d'institutions scientifiques, ce qui ne serait possible, dans la plupart

---

1/ Voir l'Appendice 3 de la Cinquième Partie, relatif aux "Structures régionales du système des Nations Unies pour le développement".

2/ Cette liste d'exemples n'est pas exhaustive.

des cas, qu'à l'échelon sous-régional, régional ou même mondial. En fait, les travaux à entreprendre exigeraient pour l'essentiel des moyens que seuls les pays développés seraient en mesure de fournir. L'appui du PNUD pour ce type d'activité pourrait constituer un maillon important qui fait actuellement défaut dans la chaîne entre les idées et la production.

b) Protéines. Dans son rapport sur l'action internationale pour écarter la menace d'une crise des protéines, que l'Assemblée générale a fait sien dans sa résolution 2319 (XXII), le Comité consultatif sur l'application de la science et de la technique au développement fixe un certain nombre d'objectifs généraux et formule quatorze propositions qui nécessiteraient quelque 30 millions de dollars de dépenses annuelles pour l'assistance technique et les frais de fonctionnement et environ 60 millions de dollars d'investissements à long terme sur une période de cinq à dix ans. La plupart de ces dépenses seraient mises à la charge des gouvernements eux-mêmes, étant entendu que des ressources internationales pourraient être fournies à certains stades importants des travaux. Le correspondant cité plus haut mentionne expressément la "recherche et le développement pour la production de protéines à partir d'organismes unicellulaires" comme exemple d'une "forme de préinvestissement d'un intérêt immédiat pour les pays en voie de développement, (qui) ne peut être effectuée efficacement que dans les pays avancés".

c) Population. Depuis quelques années, on accorde une attention de plus en plus grande à l'explosion démographique en tant que facteur ayant une incidence importante sur le développement. Le Fonds des Nations Unies pour les activités démographiques a été, en fait, créé en 1967 et au début de cette année le Secrétaire général a annoncé qu'il devait être géré par le Directeur du PNUD et qu'il serait tiré pleinement parti de l'ONU et des institutions spécialisées s'occupant de programmes démographiques. Depuis lors un fonctionnaire de rang élevé a été adjoint à l'administration du PNUD, où il exercera des responsabilités particulières à cet égard. Là encore, il est à espérer qu'une certaine latitude sera laissée pour le financement de travaux, tels que les recherches biologiques et médicales sur la régulation des naissances, qui, bien qu'intéressant directement les pays en voie de développement, ne peuvent être effectués que dans des pays développés.

d) Ressources naturelles. Par sa résolution 1218 (XLII), le Conseil économique et social a prié le Secrétaire général d'entreprendre des travaux préparatoire en vue de l'exécution d'un programme d'études pour la mise en valeur des ressources naturelles et de "voir avec le Directeur du PNUD s'il serait possible de financer en partie le programme d'études au moyen des ressources du PNUD". Le PNUD est invité à financer un projet global tendant à analyser et évaluer, compte tenu des techniques récentes, toutes les études et travaux de recherche qui ont déjà été faits

dans le domaine de la prospection et de l'exploitation de certains minéraux dont la production était considérée jusqu'à présent comme non rentable.

e) Institut international de planification de l'éducation (IIPE) parrainé par l'UNESCO. Etant donné que les activités de l'Institut ont une incidence directe sur l'efficacité des programmes d'assistance du PNUD dans tout le domaine de l'enseignement et de la formation, il semble que le PNUD devrait logiquement fournir des ressources pour lui permettre de former des spécialistes de niveau élevé en matière de planification de l'éducation dans les pays en voie de développement et des experts internationaux qui seraient appelés à intervenir dans ces pays.
(Il est à noter que cette dernière tâche serait compatible avec la résolution 222 (IX) du Conseil économique et social selon laquelle "il conviendra d'assurer aux experts une formation appropriée avant de procéder aux désignations").

f) Sciences et techniques de la mer. Il n'est pas douteux que ce grand secteur d'activité fera l'objet d'une attention accrue au cours des années à venir. Le rapport[1/] que le Secrétaire général a présenté à la dernière session du Conseil économique et social illustre l'ampleur des problèmes et les possibilités passionnantes qui s'offrent de leur trouver des solutions originales.

g) Le problème de la maîtrise du milieu (urbanisation désordonnée, pollution de l'air et de l'eau, etc.).

81. On est ainsi amené à se demander si les activités qui viennent d'être décrites et qui transcendent les intérêts des divers pays devraient être financées par le PNUD, par des budgets ordinaires ou par des fonds d'affectation spéciale tels que celui qui existe déjà pour les activités démographiques. Cela soulève un certain nombre de problèmes délicats et souvent débattus qui ressortissent davantage au domaine de la gestion financière et qui sont traités au Chapitre 9[2/]. Pour l'heure, il suffit de dire que dans la mesure où les fonds destinés au développement passeront de plus en plus par un seul et même point de contrôle, il sera d'autant plus nécessaire que le Conseil d'administration se prononce sur la question de l'affectation d'une certaine partie des ressources totales à des actions "non nationales". Selon l'Etude sur la capacité, c'est ce qu'il faudrait faire puisqu'il existe déjà un certain nombre d'importantes actions mondiales et autres pour lesquelles aucun fonds d'affectation spéciale n'a encore été créé et qui ne peuvent être adéquatement financées par les budgets ordinaires. C'est une opinion qui suscitera des controverses mais, selon l'Etude sur la capacité, il est nécessaire et souhaitable d'utiliser un système de ce genre sous réserve que les fonds destinés à ces actions "non nationales" soient gérés à l'échelon central par le Directeur du PNUD, conformément aux priorités approuvées par le Conseil d'administration, et qu'ils ne fassent pas

---

1/ Document E/4487 du 24 avril 1969.

2/ Par. 2 à 8.

l'objet d'une répartition sectorielle ou régionale arbitraire. En outre, un tel système aiderait à enrayer à l'avenir la prolifération désordonnée des programmes et des fonds spéciaux. Le Conseil d'administration a déjà créé un précédent à l'allocation de fonds du PNUD à des fins non nationales lorsqu'il a accepté, à sa huitième session, la proposition du Directeur dont il a été question plus haut et qui tend à ce que le PNUD affecte en 1970 une faible fraction de ses ressources à des projets mondiaux et régionaux de recherche agricole de base qui n'appelleraient pas de contribution de contrepartie nationale. Des membres du Conseil ont exprimé l'avis que cela ouvrait des possibilités nouvelles et qu'il serait également important que le PNUD donne son appui à des programmes de ce genre dans d'autres domaines si les pays bénéficiaires le jugent opportun[1/].

D. Le cas des pays en voie de développement les moins avancés

82. L'optique nationale oblige - et c'est là une conséquence importante - à tenir pleinement compte des grandes différences qui existent sur le plan des ressources naturelles et de bien d'autres circonstances qui ont une incidence sur les possibilités de développement d'un pays. A l'heure actuelle, ce facteur joue en faveur des pays les mieux dotés par la nature et les mieux équipés, pour ce qui concerne les demandes d'assistance. Ce sont eux qui ont les moyens de fournir la contribution de contrepartie demandée, qui offrent les possibilités d'action les plus prometteuses et qui, de ce fait, bénéficient généralement de l'appui le plus important.

83. Rien n'oblige à ce qu'il en soit ainsi. Les textes réglementaires des Nations Unies ne contiennent aucune disposition prescrivant de venir en aide soit aux pays les plus prometteurs et les mieux dotés soit aux moins développés et aux plus pauvres. L'assistance est ni une récompense ni une aumône. Le législateur a voulu que, dans le cadre d'une répartition équitable entre pays et régions, et conformément aux demandes, l'assistance soit fournie là où elle aidera le mieux les pays à s'aider eux-mêmes. Ainsi, le potentiel de développement, c'est-à-dire les ressources naturelles et humaines, n'est qu'un élément parmi d'autres; il faut que le pays veuille se développer, et cette volonté peut être tout aussi évidente dans un pays pauvre que dans un pays riche.

84. Que doit-il se passer sur le plan pratique si l'on prend pour principe d'examiner le cas des plus pauvres et des moins développés sans se laisser influencer par leur manque de ressources ? Il serait possible d'envisager la fixation "d'ordres de grandeur"[2/] assez importants pour les pays les plus démunis lors de la préparation du "programme national". Dans

---

1/ Voir PNUD, Rapport du Conseil d'administration, Huitième session, op. cit.

2/ Voir plus loin le paragraphe 96, ainsi que les paragraphes 50 et 61 du Chapitre 5 et les paragraphes 13 à 23 du Chapitre 9, où cette question est également abordée.

une certaine mesure cela se ferait automatiquement puisque l'un des critères utilisés à cette fin serait le produit national brut par habitant et, d'une manière générale, le niveau de développement. Toutefois, la réponse n'est pas aussi simple que cela : tout d'abord, cette formule ne répondrait pas aux impératifs de performance définis au paragraphe précédent; ensuite, une réorientation immédiate et importante de ce genre pourrait avoir pour effet de laisser indéfiniment inactive une part appréciable des fonds du PNUD, étant donné que la capacité d'absorption des pays intéressés est extrêmement limitée, ce qui diminuerait davantage encore l'efficience et la "capacité" du système des Nations Unies.

85. Il serait plus rationnel de programmer les besoins d'assistance technique des pays en question de manière que les programmes et les projets correspondants contribuent de façon efficace à briser les goulots d'étranglement et élargissent ainsi la capacité d'absorption du pays en ce qui concerne la coopération pour le développement. Autrement dit, il faudrait procéder à une analyse encore plus précise et à plus long terme des principaux obstacles au développement et des mesures à prendre pour les surmonter. Une sélection appropriée des projets serait en l'occurrence capitale. Il faudrait en outre que la genèse d'un projet soit un peu plus longue que dans des circonstances normales étant donné que les travaux préparatoires devraient être beaucoup plus importants que dans les pays qui possèdent déjà une certaine infrastructure. Mais c'est la seule façon d'aider les pays défavorisés à surmonter leurs handicaps et de leur donner la possibilité de montrer qu'ils sont déterminés à s'aider eux-mêmes.

86. Le problème essentiel est celui de la fourniture de la contribution de contrepartie, en espèces et en personnel. La raison d'être de cette obligation est évidente, et a déjà été mentionnée au chapitre précédent[1/]. Mais si les conditions de contrepartie sont trop lourdes elles vont alors à l'encontre de leur propre objectif, qui est pourtant louable, et les plus démunis se voient ainsi refuser le bénéfice de la coopération. Dans ces "cas difficiles", on peut faciliter beaucoup la préparation du personnel de contrepartie en organisant avant le projet des stages de formation et des bourses d'étude, dans le pays ou à l'étranger, qui seraient expressément conçus à l'intention du personnel national nécessaire pour le projet. C'est là un des éléments qui, comme on l'a déjà vu, allongerait les travaux d'approche en vue du projet, et obligerait par conséquent à fixer des délais moins stricts pour la réalisation des objectifs approuvés. Toutefois, cela serait tout à fait compatible avec le système de programmation à plus long terme et plus général qui est décrit au Chapitre 5.

87. Les conditions de la contrepartie financière ont déjà été assouplies, mais elles peuvent encore faire l'objet de modifications importantes. Selon l'Etude sur la capacité, le principe

---

1/ Par. 155 et 161.

directeur, qui est énoncé au Chapitre 9[1/], serait de planifier chaque projet comme un tout intégré dans le cadre d'un programme national, en organisant la répartition des coûts d'après une échelle mobile qui varierait en fonction des ressources du pays intéressé. A une date fixée d'avance d'un commun accord, le gouvernement prendrait en charge tout le projet. Dans les pays mieux dotés sur le plan des ressources financières, la contribution du gouvernement serait plus importante dès le départ et, si les circonstances le permettent, elle pourrait être très supérieure à celle du PNUD. L'essentiel serait de préparer le projet de façon qu'à un certain moment le gouvernement prenne toutes les commandes, y compris sur le plan financier, et soit prêt à aller de l'avant sans l'aide de personne.

88. Cette façon d'obtenir une vue d'ensemble de tous les éléments disparates qui composent un projet par l'identification préalable des besoins et la préparation des opérations aussi longtemps à l'avance que possible, pourrait fort bien être étendue à la phase finale où interviennent les apports de capitaux nécessaires. Là encore, on pourrait faire des dérogations en faveur des pays lesplus démunis si le PNUD était habilité à accorder des subventions dans des cas soigneusement choisis. Les arguments en faveur de cette méthode ont déjà été exposés dans le présent chapitre à la section relative au contenu du programme (voir paragraphes 29-31) et, ainsi qu'il y est suggéré, le Fonds d'équipement, une fois doté de ressources suffisantes, pourrait convenir pour ce genre d'opération sous la direction générale du PNUD. On pourrait augmenter les ressources nécessaires à cette fin en organisant une coopération à titre onéreux pour les plus prospères des pays en voie de développement et en répartissant les remboursements entre les pays les plus démunis dans le cadre du système de subventions. Là encore, si la suggestion faite plus haut de réserver une partie des ressources pour des opérations éventuellement déficitaires ou comportant un risque était adoptée, on pourrait employer cette méthode dans les cas où la situation justifierait une dérogation aux critères utilisés normalement.

89. Ces suggestions concernant les moyens d'adapter le programme aux besoins des plus pauvres des pays en voie de développement ne prétendent pas être exhaustives. Avec le temps ou lors de l'examen de projets spécifiques on s'apercevra qu'il existe bien d'autres possibilités. Ce qui importe, c'est que le PNUD soit préparé à prendre en considération toutes les suggestions raisonnables de ce genre s'il veut entreprendre des opérations de développement là où le besoin est le plus grand. Une fois encore, le mot d'ordre doit être la souplesse.

1/ Par. 73 à 84.

E. Vers une conception plus cohérente et globale

90. Le fait de centrer l'action sur le pays aurait des incidences importantes sur la gestion des opérations du PNUD et nécessiterait une réforme profonde des méthodes actuelles. C'est ainsi, par exemple, que pour être adaptées à la stratégie nationale exprimée dans le plan de développement, les opérations du PNUD dans un pays donné doivent faire partie intégrante de ce plan; il s'ensuit qu'elles devraient être programmées, du moins dans leurs grandes lignes et avec une marge de sécurité suffisante sous la forme de ressources pour imprévus, en fonction de la durée du plan national. Celui-ci y gagnerait en stabilité car le pays pourrait compter sur une certaine contribution de la part du système des Nations Unies pour le développement. D'ailleurs, on voit mal comment ce système, qui fonde sa doctrine de développement sur la formulation et l'exécution des plans, peut concevoir sa propre contribution en dehors du cadre fourni par le plan national. Les conséquences pratiques de l'intégration de la contribution du PNUD dans le plan national sont exposées au Chapitre 5 où sont définies les nouvelles procédures de programmation qui devraient permettre de tenir compte des principes fondamentaux dont il vient d'être question. Au lieu d'examiner en détail ces conséquences, on se contentera donc d'en exposer ici les principes de base.

91. Si elle était acceptée, cette conception amènerait logiquement à appliquer les procédures en question à d'autres organismes des Nations Unies, qui fournissent aux pays membres une coopération à des fins de développement. Pour ce qui est des apports à effectuer, elle exigerait principalement l'intervention du FISE, du PAM et des activités d'assistance au développement des institutions qui sont financées soit par leur budget ordinaire soit par d'autres ressources, telles que fonds d'affectation spéciale, fonds en dépôt, etc. Le groupe de la Banque mondiale, en tant que principale institution financière du système, devrait également être associé étroitement au processus de programmation. Comme il ressort non seulement de l'analyse historique mais aussi des considérations formulées plus haut dans le présent chapitre, la tendance a été de créer une organisation nouvelle chaque fois que surgissait un problème nouveau ou qu'apparaissait une possibilité d'apporter une contribution nouvelle à sa solution. Toutes ces organisations ont le même objectif, à savoir accélérer le développement, mais chacune a son propre règlement, ses propres méthodes de programmation et son propre calendrier. Le gouvernement d'un pays en voie de développement qui manque de ressources administratives et humaines ne peut que s'y perdre. Qui plus est, malgré les efforts de coordination entre les divers programmes, la conception et la formulation de projets à des moments différents et selon des méthodes différentes ne peut, dans la pratique, qu'accroître les dangers d'éparpillement et de compartimentage des activités.

92. Il importe donc que les différents éléments du système abordent dans une optique plus cohérente les problèmes de chaque pays et ce d'autant plus que leurs divers apports sont

relativement peu importants. Pour que l'impact soit le plus fort possible il est essentiel que ces apports soient utilisés en bloc. L'idée n'est pas d'unifier tous les programmes et d'amalgamer leurs ressources financières parce que c'est impossible politiquement - du moins dans l'immédiat - et qu'on risquerait de provoquer une réduction du total des ressources financières internationales disponibles pour le développement. Néanmoins, il est essentiel de trouver un moyen d'attaquer les problèmes de chaque pays sous tous leurs aspects et de mettre en jeu pour les résoudre tous les moyens que le système possède en utilisant chacun d'eux dans la mesure où il est nécessaire.

93. La seule solution semble donc de trouver une nouvelle formule de programmation concertée, conçue comme une double opération où seraient associés d'une part les services de développement nationaux et ceux des Nations Unies et, d'autre part, les divers éléments du système des Nations Unies pour le développement. Elle différerait de ce qu'on appelait avant la "programmation concertée" en ce qu'elle aurait lieu à l'échelon du pays et non pas à celui du siège, et qu'il ne s'agirait pas d'une opération bilatérale entre le PNUD et une institution spécialisée mais d'un travail entrepris multilatéralement et simultanément entre tous les intéressés en consultation avec le gouvernement.

94. Si l'on pouvait réunir, à un endroit et à un moment donnés, les différents éléments du système des Nations Unies pour le développement, cela permettrait de considérer, suffisamment à l'avance, l'ensemble des besoins et des priorités du pays par rapport à l'ensemble des apports que le système des Nations Unies pourrait fournir.

95. Dans le cadre d'un ordre de grandeur abstrait - fixé à des fins de planification indicative sur une période donnée[1/], correspondant normalement à la durée du plan du pays - il devrait être possible d'établir un programme de coopération permettant d'obtenir le meilleur impact possible. Cette formule aurait l'avantage de permettre à tous les partenaires, nationaux et internationaux, de saisir plus clairement, et dans une perspective raisonnablement longue, l'ampleur et les incidences de leur propre rôle dans l'oeuvre entreprise et d'agir en conséquence.

96. L'un des principes fondamentaux des politiques internationales de développement étant que le développement doit être planifié, il faudrait que le programme global des opérations du PNUD dans un pays soit partie intégrante du plan national de développement et qu'en même

---

1/ Voir les paragraphes 50 et 61 du Chapitre 5 et les paragraphes 13 à 23 du Chapitre 9 pour plus de détails à ce sujet.

temps il constitue un élément qui soit identifiable[1/]; autrement dit, le programme devrait représenter une série d'obligations mutuellement acceptées et tendant à la réalisation d'objectifs déclarés. Ce programme serait évalué et approuvé au siège, et les engagements financiers ne seraient pris que sur la base de projets spécifiques.

97. S'il n'y a pas de plan ou si le "plan" n'est pas autre chose qu'un simple ornement, la charge pour le PNUD - et pour le système des Nations Unies pour le développement en général - sera d'autant plus lourde, en ce sens qu'il faudra examiner de beaucoup plus près les problèmes et le potentiel du pays ainsi que les domaines qui se prêtent le mieux à la coopération, et faire un effort délibéré pour améliorer à la longue le mécanisme de planification du pays, si celui-ci le demande.

98. Comme on l'a déjà vu, la capacité d'absorption des pays ne devrait pas être considérée comme immuable puisque la raison d'être des opérations de développement des Nations Unies est d'accroître la capacité de développement de façon que le pays puisse parvenir plus rapidement à une croissance auto-entretenue. Même dans le cas d'une capacité d'absorption particulièrement faible, qui est celui des moins avancés des pays en voie de développement, la participation d'institutions financières à la programmation concertée aiderait à mettre au point des projets en faisant la part des opérations consécutives; c'est là une perspective dans laquelle il importe de se placer même si, dans le premier cas, on est obligé de prendre un recul considérable.

99. Du point de vue du pays et sous réserve toujours que le gouvernement le désire, l'idéal serait que les divers organismes des Nations Unies et aussi toutes les sources importantes de coopération, bilatérale ou régionale, extérieures à ce système, participent à ce processus de programmation concertée. Ainsi, le pays intéressé aurait une idée précise de la contribution extérieure totale susceptible de lui être fournie pour la réalisation des objectifs de son plan national. Il y aurait également des avantages pour le système des Nations Unies étant donné que son propre rôle serait clairement défini par rapport à tous les autres efforts de coordination, interne et externe, et qu'il n'y aurait pas de problème de chevauchement. En d'autres termes, la coordination ne serait plus une opération empirique et plus ou moins improvisée comme c'est le cas actuellement, mais deviendrait une opération à long terme qui, de ce fait, gagnerait en efficacité. Les possibilités d'atteindre ce stade final de l'application du principe énoncé ici varieraient beaucoup d'un pays à l'autre, selon le degré de perfectionnement des méthodes et des mécanismes de planification. Des problèmes pratiques se poseraient également dans le cas des donateurs bilatéraux qui ne seraient pas en mesure d'engager leur

1/ Il est intéressant de noter ici que le rapport de la Commission Pearson (Report of the Commission on International Development) souligne que l'assistance technique devrait être plus étroitement intégrée au processus du développement et recommande que les donateurs prennent, pour financer les programmes d'assistance technique, des engagements budgétaires portant sur trois ans au moins. (op. cit., p. 180-181 du texte anglais).

contribution à l'effort commun pour une période aussi longue que celle du plan. Enfin, il va de soi qu'il importe de reconnaître sans réserves la souveraineté nationale et que c'est donc du gouvernement lui-même que doit toujours venir l'initiative de s'engager dans un effort global de ce genre pour la programmation de toute la coopération d'origine extérieure. Malgré ces réserves, il n'en est pas moins vrai qu'en fin de compte l'objectif logique devrait être d'aller aussi loin qu'il est possible, politiquement et pratiquement, sur la voie d'une mise en commun de toutes les ressources extérieures, si l'on veut que la coopération externe apporte une contribution maximum au développement.

F. Innovations sur le plan de l'administration, de la gestion et de l'organisation

100. S'ils étaient acceptés, les principes définis dans le présent chapitre auraient des incidences importantes sur les procédures, l'administration, la gestion et l'organisation du système des Nations Unies pour le développement, qui sont décrites en détail plus loin dans d'autres chapitres et à propos desquelles il suffit donc de souligner qu'elles doivent être fondées sur le précepte que la participation effective aux efforts des divers pays pour accélérer leur développement économique et social est le but primordial du système des Nations Unies pour le développement, but auquel doivent être subordonnées toutes les autres considérations. Le système doit réagir à la fois avec souplesse (eu égard non seulement aux besoins variés des divers pays mais aussi à la nature forcément changeante de ces besoins), et avec cohérence (compte tenu des différents éléments qui le composent). Ainsi qu'il est dit dans le "Schéma préliminaire d'une stratégie internationale du développement" : "Il est temps de profiter des leçons du passé ... il faudra modifier ... les mécanismes actuels de coopération technique."[1/]

101. En même temps, il faut, comme on a essayé de le montrer au présent chapitre, songer à l'avenir et se préparer à faire face aux problèmes nouveaux qu'il ne manquera d'apporter, au-delà même de ceux que pose la deuxième Décennie du développement. Le développement étant un processus ininterrompu, un fort élément de continuité est absolument nécessaire. Puisque ce processus est aussi, à bien des égards, imprévisible il faut également que le système soit suffisamment adaptable pour tenir compte de situations qui sont différentes et qui évoluent et qu'il soit constamment prêt à accueillir de nouvelles idées et de nouvelles méthodes. Bref, le système des Nations Unies pour le développement doit être dynamique.

102. Un certain nombre d'éléments interviennent ici. Pour pouvoir répondre rapidement et de façon efficace aux besoins des divers pays il faudra introduire des procédures appropriées pour préparer, exécuter et évaluer les programmes nationaux intégrés[2/], et renforcer le réseau actuel de représentants résidents et de bureaux extérieurs en créant un Service des

---

1/ La deuxième Décennie des Nations Unies pour le développement, op. cit. (par. 208).

2/ Voir Chapitre 5.

Nations Unies pour le développement, corps de fonctionnaires de carrière de premier ordre[1/], et en déléguant des pouvoirs suffisamment étendus au représentant résident[2/]. A cette fin, il faudra également recourir, dans toute la mesure du possible, à des techniques de gestion et à des méthodes de communications modernes, aux ordinateurs et autres systèmes permettant d'économiser du personnel, chaque fois qu'ils pourront contribuer à rendre plus efficace le fonctionnement du système[3/]. Ce dernier devra également être alimenté en données d'information récentes : d'où la nécessité de créer un système efficace de rassemblement, de conservation et de diffusion de l'information concernant toutes les formes de l'activité économique et sociale[4/].

103. Mais ce qu'il faut par-dessus tout c'est progresser rapidement vers une organisation des Nations Unies pour le développement qui soit efficace, adaptée exclusivement aux exigences opérationnelles de cette fonction et issue d'une restructuration du PNUD. De toute évidence il ne sera pas possible d'entreprendre en même temps toutes les réformes nécessaires - en fait, toute tentative dans ce sens risquerait fort de diminuer la capacité à un point qu'il est impossible de prévoir. Ces réformes, il faudrait les planifier soigneusement en organisant une progression par étape vers la réalisation de l'objectif, et sans perdre de vue qu'il convient d'éviter les contraintes inutiles qui risqueraient d'entraver par la suite l'évolution vers les nouvelles fonctions qu'exigeront peut-être les changements dans la situation des pays en voie de développement, avec les effets qu'ils pourraient avoir sur la nature de l'opération[5/]. Il faudrait par conséquent doter la nouvelle organisation d'une sorte de "service de renseignements", qui pourrait vérifier la validité des idées et des méthodes nouvelles et les mettre en application, et proposer de nouveaux moyens d'action pour la solution des vieux problèmes[6/]. Ce serait la seule façon pour l'organisation de ne pas se laisser distancer par l'évolution du monde en voie de développement et de se renouveler constamment dans la perspective d'un quart de siècle.

104. Il n'est pas question d'abandonner les nombreux éléments positifs que comporte le système actuel car, comme on le verra par la suite dans d'autres chapitres, c'est sur la base de ces éléments que sera construit le nouveau système. Il s'agit plutôt d'accentuer tout ce qui

---

1/ Voir Chapitre 8.

2/ Voir Chapitre 5 et Chapitre 7 pour plus de détails.

3/ Voir Chapitre 10.

4/ La façon dont ce système pourrait être conçu est indiquée au Chapitre 6.

5/ On trouvera quelques suggestions à ce sujet au Chapitre 7.

6/ Voir paragraphe 46 du présent chapitre et Chapitre 7.

est positif, de réduire les obstacles qui sont à l'origine des distorsions et des échecs actuels et d'introduire des méthodes et des concepts nouveaux, de façon à donner aux Nations Unies un outil beaucoup plus efficace et dynamique pour lui permettre d'atteindre les buts de la Charte, à savoir "favoriser le progrès social et instaurer de meilleures conditions de vie dans une liberté plus grande". C'est pourquoi il importe de recueillir les fruits de l'expérience de la présente génération et d'appliquer les leçons qu'elle contient dans l'intérêt des générations à venir.

RESUME DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

1. Pour que le système des Nations Unies pour le développement puisse apporter une meilleure contribution à la deuxième Décennie du développement, il faudrait :

   a) en accroître l'efficacité opérationnelle, tout en préservant ses caractéristiques particulières;

   b) le rendre plus souple et plus dynamique;

   c) employer stratégiquement cette contribution dans le cadre de tous les apports, intérieurs et extérieurs, dont on dispose pour appuyer le développement;

   d) nouer des liens étroits avec les organisations qui s'occupent des échanges commerciaux et des transferts de capitaux.

2. Il faudrait diversifier encore plus le contenu du programme :

   a) il serait bon d'envisager la possibilité d'autoriser le Fonds d'équipement (qui devrait être doté de ressources plus importantes) à accorder des subventions d'un montant limité, principalement aux pays qui ne peuvent guère accéder à d'autres sources de capitaux, pour financer des dépenses d'équipement et des dépenses de fonctionnement liées à des projets approuvés faisant partie du programme national;

   b) le système des Nations Unies pour le développement devrait diversifier la coopération qu'il offre et rechercher activement de nouvelles méthodes;

   c) les instruments actuels de la coopération technique devraient être employés de façon plus souple :

      i) il faut mobiliser les compétences, les connaissances et les services les meilleurs, où qu'ils se trouvent;

      ii) il faudrait recourir bien plus largement à la formule des contrats avec des organismes non reliés aux Nations Unies;

      iii) les fonctions des experts devraient être définies avec plus de souplesse et on devrait utiliser leurs services de façon plus originale;

      iv) il faudrait repenser la question de la formation dans son ensemble, y compris la question des bourses;

   d) le programme d'activités dans chaque pays devrait être planifié de façon plus complète, afin d'avoir le maximum d'impact; par exemple :

      i) il faudrait accorder plus d'attention à la dimension sociale du développement;

      ii) les projets devraient être plus étroitement liés les uns aux autres;

   e) le système des Nations Unies pourrait utilement se concentrer sur certains secteurs d'activité qui concourent au développement et qui conviennent particulièrement bien à son action.

3. Le programme devrait s'inspirer d'une optique véritablement nationale et être plus nettement centré sur les besoins des pays :

   a) il faudrait réaliser un juste équilibre entre la stratégie globale et l'optique nationale;

   b) une certaine proportion des ressources totales devrait être affectée à des actions "non nationales", telles que les projets multinationaux, les réalisations régionales ou sous-régionales (par exemple, les instituts régionaux de planification) et certains programmes spéciaux à l'échelle mondiale;

c) des mesures spéciales devraient être prises pour aider les pays en voie de développement les moins avancés en établissant des programmes d'assistance technique conçus pour éliminer les goulots d'étranglement et élargir la capacité d'absorption, et en assouplissant le régime des contributions de contrepartie.

4. Les différents éléments du système des Nations Unies devraient aborder dans une optique plus cohérente les problèmes de chaque pays :

a) la programmation concertée devrait se faire à l'échelon national;

b) le "programme national" qui en découlerait devrait faire partie intégrante du plan national de développement et couvrir la même période;

c) si le gouvernement le désirait, toutes les autres sources de coopération extérieure pourraient participer au processus de programmation concertée.

5. Les innovations qu'il faudrait appliquer en matière de procédures, d'administration, de gestion et d'organisation pour donner effet à cette nouvelle conception devraient être adoptées d'urgence.

Blank page

Page blanche

TROISIEME PARTIE

PROCEDURES DE PLANIFICATION ET D'EXECUTION DU PROGRAMME

Blank page

Page blanche

Chapitre 5

LE CYCLE DE LA COOPERATION DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT

Sommaire

		Paragraphes
I.	INTRODUCTION	1
	A. La nécessité impérieuse d'un système	1
	B. Grandes orientations	5
	C. Raisons particulières	6
II.	DESCRIPTION GENERALE DU CYCLE DE LA COOPERATION DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT	8
	A. Le programme national (phase I)	13
	B. Formulation, examen et approbation des projets (phase II)	15
	C. L'exécution (phase III)	17
	D. L'évaluation (phase IV)	19
	E. Activités consécutives (phase V)	20
	F. L'examen annuel	21
	G. Le cycle dans son ensemble	22
	H. Mise en oeuvre des propositions	24
III.	LES DIFFERENTES PHASES DU CYCLE DE LA COOPERATION DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT	26
	Phase I : Le programme national	26
	A. Introduction	26
	B. Le système de programmation actuel	31
	C. Mesures recommandées	44
	1) Les éléments nécessaires	44
	2) Le processus de prise de décisions	69
	3) Application des recommandations	75
	Phase II : La formulation, l'examen et l'approbation des projets	78
	A. Introduction	78
	B. Procédures actuelles	79
	1) Elément Assistance technique	80
	2) Elément Fonds spécial	81

		Paragraphes
C.	Nouvelles Procédures proposées	84
D.	Les tâches de chacun dans la formulation des projets	90
E.	Le processus d'examen et d'approbation des projets	92
Phase III : Exécution		97
A.	Introduction	97
B.	Procédures actuelles	100
	1) Elément Assistance technique	100
	2) Elément Fonds spécial	102
C.	Comment les institutions participantes et chargées de l'exécution s'acquittent-elles de leur tâche actuellement ?	105
D.	Propositions concernant la politique à suivre sur le plan de l'exécution	108
	1) Exécution par une institution spécialisée ou un autre organisme des Nations Unies, avec recrutement direct du personnel des projets	120
	2) Exécution par une organisation ou une firme non rattachée aux Nations Unies	122
	3) Exécution confiée à une institution ou une firme du pays bénéficiaire en vertu d'un contrat conclu avec le Directeur du PNUD	127
	4) Exécution directe par le PNUD	128
E.	Les propositions à l'épreuve	129
F.	Accord sur le plan d'opérations	132
G.	Autres aspects de l'exécution	136
	1) Contribution apportée au projet par le pays bénéficiaire	137
	2) Responsabilité de l'exécution sur le terrain	138
	3) Méthodes d'exécution	139
	4) Outils d'exécution	140
Phase IV : L'évaluation		141
A.	Introduction	141
B.	Résumé de la situation présente	142
C.	Mesures recommandées	150
	1) Définitions et principes généraux	150
	2) Le contrôle opérationnel	155
	3) L'évaluation des résultats	162
	4) Comment coordonner les deux types d'évaluation	168
D.	Conclusions	174

	Paragraphes
Phase V : Activités consécutives	176
A. Introduction	176
B. La situation actuelle	180
1) Procédures	180
2) Efficacité des procédures actuelles	182
3) Partage des responsabilités en ce qui concerne les activités consécutives	184
C. Mesures recommandées	191
1) Généralités	191
2) Répartition des responsabilités en ce qui concerne les activités consécutives	194
3) Réalisation pratique	196
4) Conclusions	212

RESUME DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

Blank page

Page blanche

Chapitre 5

LE CYCLE DE LA COOPERATION DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT

"Let me have the best solution worked out. Don't argue the matter. The difficulties will argue for themselves."

- Sir Winston Churchill, note du 30 mai 1942[1/]

I. INTRODUCTION

A. La nécessité impérieuse d'un système

1. Dans la deuxième partie, on a analysé l'évolution des activités de développement des organismes des Nations Unies, et on a pris note des réussites et des efforts faits pour améliorer ces activités, mais on a dû par ailleurs signaler les contraintes qui entravent sérieusement leur plein épanouissement. Objectivement parlant, le "système" des Nations Unies pour le développement n'existe que de nom.

2. Il faut sans plus tarder mettre sur pied un système efficace si l'on veut que les divers organismes des Nations Unies en général, et le PNUD en particulier, puissent accroître leur capacité de coopérer avec les pays en voie de développement, et surtout qu'ils puissent appliquer les dispositions de la résolution 2188 (XXI) de l'Assemblée générale qui, comme on l'a suggéré dans le Chapitre premier, pourrait servir de norme de référence. La mise en place d'un système au sens véritable du terme comporte bien des aspects différents - qu'il s'agisse des textes réglementaires, des finances, de l'administration et de l'organisation - que l'on examinera dans les chapitres ultérieurs, mais il est évident que certains des aspects les plus importants ont trait aux différentes phases de la programmation, de la mise en oeuvre et de l'évaluation de la coopération pour le développement dans un pays donné. Tel sera l'objet du présent chapitre. En l'espèce, trois des principes énoncés par l'Assemblée générale dans sa résolution 2188 (XXI) seront particulièrement importants, car ils insistent sur la nécessité d'assurer :

> "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;
>
> L'évolution d'un système intégré de planification à long terme sur une base programmée;
>
> L'établissement de procédures systématiques d'évaluation de l'efficacité des activités opérationnelles et de recherche."

1/ Sur la préparation des ports en vue de l'invasion de l'Europe.

3. L'Etude sur la capacité n'a pas été la seule à conclure qu'il faut adopter une démarche plus systématique et que la donnée cruciale du problème, à l'échelon de chaque pays, est la programmation, qui détermine presque tout ce qui suivra au stade de l'exécution. Les gouvernements de bien des pays en voie de développement, en particulier ceux dont le mécanisme de planification se renforce progressivement, ont indiqué clairement que la programmation efficace de l'aide extérieure, tant multilatérale que bilatérale, est un élément essentiel de leurs propres travaux, et que les méthodes empiriques appliquées à l'heure actuelle pour préparer les opérations financées par le PNUD conduisent à des projets dispersés qui ne permettent pas de tirer pleinement parti des ressources. Comme on l'a montré au Chapitre 4, l'idée d'intégrer les ressources internationales et les ressources nationales dans un cadre planifié est un des principes fondamentaux de la conception de la deuxième Décennie du développement. De même, le Comité élargi du programme et de la coordination est toujours revenu sur la nécessité d'un système efficace permettant de programmer l'utilisation des ressources, et de nombreux membres ont constamment insisté là-dessus.

4. Par ailleurs, cette idée ne se rencontre pas uniquement chez les gouvernements. Le Président de la BIRD, par exemple, a souligné qu'une programmation efficace de la part des divers organismes des Nations Unies réalisant des activités de développement est essentielle pour l'efficacité des opérations de la Banque[1/], et un grand nombre de hauts fonctionnaires de ces mêmes organismes - en particulier ceux qui ont l'expérience des techniques de gestion modernes - ont eux aussi proclamé la nécessité d'une rationalisation.

B. Grandes orientations

5. Les propositions formulées dans le présent chapitre déterminent plusieurs grandes orientations qu'il serait préférable d'énumérer immédiatement.

Premièrement, si l'on admet, comme il est proposé dans l'Etude sur la capacité, que la résolution 2188 (XXI) de l'Assemblée générale constitue le meilleur et le plus récent des ensembles de principes directeurs dont on dispose actuellement, l'Assemblée générale voudra peut-être recommander formellement que les organes directeurs de tous les organismes des Nations Unies qui s'occupent de développement prennent l'engagement d'appliquer les dispositions de ladite résolution.

Deuxièmement, tous ceux que concerne la coopération pour le développement devront reconnaître, en tant que principe fondamental, que cette coopération doit s'articuler

---

1/ Voir la note de bas de page relative au paragraphe 58.

autour des divers pays (et régions) et non pas autour des intérets sectoriels que représentent les organisations internationales. Les organisations internationales devront donc faire tout ce qui est en leur pouvoir pour que les initiatives soient prises de plus en plus à l'échelon national, sous l'autorité souveraine du gouvernement.

Troisièmement, toute distinction pouvant subsister entre les ressources, les procédures et les caractéristiques propres des éléments Fonds spécial et Assistance technique devra être éliminée.

Quatrièmement, les procédures et les méthodes proposées dans les présentes sections ne pourront être appliquées qu'à la condition (entre autres) que les activités de développement des divers organismes des Nations Unies soient coordonnées dans toute la mesure du possible par une autorité centrale, par l'intermédiaire de laquelle devra être acheminée la plus grande partie possible des ressources dont disposent ces organismes aux fins de coopération technique[1/].

Cinquièmement, il devra être admis que le PNUD constitue le cadre le plus approprié pour organiser cette fonction de coordination.

Sixièmement, le chef de l'organisation centrale devra répondre de tous les fonds et de toutes les attributions confiés à l'organisation, et ses rapports avec les institutions spécialisées, ainsi qu'avec tout autre agent chargé de l'exécution, pour toutes les questions concernant la mise en oeuvre du programme, devront être ceux de commettant à préposé.

Septièmement, il faudra recourir le plus possible aux institutions participantes et chargées de l'exécution à tous les stades du cycle de la coopération des Nations Unies pour le développement, à condition que ces institutions satisfassent aux critères posés dans la résolution 2188 (XXI) de l'Assemblée générale.

Huitièmement, les méthodes d'exécution devront être assouplies et, s'il reste entendu qu'il faudra tirer le meilleur parti des facultés particulières des institutions spécialisées, on devra aussi mettre à contribution, en accord avec les gouvernements, toutes les sources de connaissances ou de compétences qui peuvent permettre de répondre efficacement et rapidement aux besoins des pays en voie de développement, sous réserve seulement de garanties adéquates visant à sauvegarder le caractère international de l'opération.

Neuvièmement, l'évaluation devra être restreinte au minimum indispensable pour satisfaire aux exigences des Etats membres et du système des Nations Unies pour le développement, et ne devra être effectuée que par des personnes ayant des qualifications reconnues.

1/ On trouvera aux paragraphes 2 à 8 du Chapitre 9 des détails sur la façon de parvenir progressivement à un tel résultat.

Dixièmement, l'organe directeur compétent, tout en continuant d'exercer effectivement un contrôle d'ensemble sur les programmes mis au point pour les divers pays, devra conférer des pouvoirs étendus au chef de l'organisation centrale, qui devra à son tour déléguer le maximum de pouvoirs à ses représentants résidents.

C. Raisons particulières

6. Les procédures et les méthodes préconisées dans le présent chapitre constituent un schéma relativement simple permettant d'organiser, de façon continue et intégrée, la planification, la programmation, l'établissement de budgets et l'utilisation des ressources dont les Nations Unies disposent aux fins du développement. Prises dans leur ensemble, elles visent un certain nombre d'objectifs interdépendants, à savoir :

a) utiliser au mieux les ressources;

b) faire en sorte que les besoins différents de pays différents soient satisfaits dans toute la mesure du possible;

c) garantir que les pays et leurs objectifs de développement, c'est-à-dire les stratégies nationales exprimées en termes socio-économiques, seront la considération primordiale, de façon à écarter le danger de projets "dispersés" traduisant les intérêts de divers ministères ou de diverses organisations internationales;

d) faire en sorte que les divers projets soient étudiés de manière approfondie, que tous les intéressés en comprennent les divers aspects et les obligations qui en découlent, et ce depuis le moment de la conception jusqu'au moment où ils sont achevés, et ont apporté une contribution spécifique au développement du pays;

e) analyser, lorsque cela est possible, le rapport entre les coûts estimatifs et les bénéfices escomptés avant d'approuver ou de rejeter des projets;

f) éliminer la nécessité d'un deuxième travail de recherche en exigeant de tous les intéressés qu'ils se mettent d'accord, autant qu'il est humainement possible, sur les questions techniques à l'échelon national, ces problèmes ne pouvant être soulevés qu'exceptionnellement à l'échelon du siège;

g) faire en sorte que le programme approuvé soit réalisé de la façon la plus efficace et en temps opportun, des points de vue tant quantitatif que qualitatif;

h) garantir que les divers projets fassent l'objet d'un examen constant permettant de prendre au moment voulu les mesures qui pourraient se révéler nécessaires;

i) permettre la création d'un système d'"information" efficace sans lequel (entre autres choses) les opérations du PNUD ne peuvent être conduites efficacement;

j) permettre la mise au point d'un système d'évaluation réaliste;

k) favoriser l'établissement, dans toute la mesure du possible, de procédures budgétaires communes;

l) garantir que les activités consécutives appropriées seront réalisées au moment voulu;

m) utiliser les ordinateurs, le matériel de communications et les autres moyens permettant de faciliter le travail ou de gagner du temps dans tous les cas où ils peuvent contribuer à améliorer le fonctionnement du système; et, d'un point de vue plus général :

n) assurer une coordination efficace avec les autres apports internationaux; et,

o) faciliter la coordination avec les programmes bilatéraux et multinationaux de coopération pour le développement.

7. Ces objectifs illustrent une fois de plus à quel point un grand nombre de facteurs qui influent sur la coopération pour le développement sont interdépendants, et ils apportent une preuve supplémentaire que les tentatives qui sont actuellement faites pour résoudre isolément des problèmes particuliers n'ont aucune chance de réussir. Aussi les propositions qui suivent ont-elles été conçues comme un tout composite dont chaque partie est intimement liée aux autres. Certaines caractéristiques principales sont donc des chevilles importantes dans la structure de l'ensemble, et il faut les adopter simultanément si l'on veut que le système fonctionne bien. Si d'autres aspects moins vitaux sont examinés d'une façon assez détaillée, c'est seulement pour montrer qu'un système d'utilisation planifiée des ressources pourrait fonctionner et pour suggérer comment parvenir à un tel résultat. Bien entendu, de nombreuses variations sont concevables et il n'est ni possible ni souhaitable de vouloir tout prévoir.

II. DESCRIPTION GENERALE DU CYCLE DE LA COOPERATION DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT

8. Dans le chapitre intitulé "Les vingt-cinq premières années" on a exposé comment certaines contraintes issues du passé entravent le fonctionnement actuel de l'opération. Dans le chapitre relatif à "la capacité", on a analysé les difficultés qui se posent actuellement dans les domaines de la programmation et de la formulation des projets, de l'exécution, des activités consécutives, de l'évaluation, des procédures administratives et financières et des questions institutionnelles. Enfin, dans le chapitre intitulé "Les vingt-cinq prochaines années" on a posé, d'une façon générale, un certain nombre de principes fondamentaux qui devront être respectés si l'on veut que le système des Nations Unies puisse soutenir de façon adéquate la charge de plus en plus lourde qui lui sera vraisemblablement imposée à l'avenir. En résumé, il s'agit notamment :

a) d'adopter une optique nationale efficace;

b) de diversifier le contenu du programme et d'assouplir ses procédures opérationnelles, administratives et financières;

c) de tendre vers une utilisation plus intégrée des divers apports mis à la disposition du système des Nations Unies pour le développement, en faisant appel également, si possible, à d'autres ressources extérieures en dehors du système.

9. Dans le présent chapitre, on examine de plus près les moyens d'appliquer ces principes lorsqu'il s'agit de programmer la coopération que les Nations Unies offrent aux pays les moins avancés dans le domaine du développement, d'exécuter ce programme et de faire en sorte qu'il produise des effets en instituant des procédures adéquates en ce qui concerne l'évaluation et les activités consécutives. Cette série d'activités est ici appelée le "cycle de la coopération des Nations Unies pour le développement"parce qu'elle englobe l'essentiel des tâches liées au développement que les Nations Unies accomplissent à l'échelon national et parce que l'ensemble de ces activités doit constituer un processus continu et dynamique dans lequel les divers éléments, intimement liés les uns aux autres, sont conçus pour soutenir les efforts de développement que déploient les pays.

10. Par souci de clarté, on a divisé le cycle en cinq phases dont chacune fera l'objet d'une section distincte :

I. Le programme national

II. La formulation, l'examen et l'approbation des projets

III. L'exécution

IV. L'évaluation

V. Les activités consécutives

Le cycle comprendrait également un examen annuel.

11. Cela ne signifie pas que ces phases se suivent automatiquement dans un ordre strictement chronologique ou qu'il s'agisse d'événements distincts. Au contraire, le cycle est un processus continu dont les diverses phases sont interdépendantes et constamment liées l'une à l'autre. C'est ainsi, par exemple, que la formulation d'un projet déborde à la fois sur la phase antérieure, l'élaboration d'un programme national, et sur la phase suivante qui est celle de l'exécution. Ici, la première chose à faire serait de définir d'une façon plus précise les projets dont les grandes lignes ont été tracées dans le programme national; ensuite, une fois que l'agent chargé de l'exécution aurait été choisi, il conviendrait de préparer la description définitive et détaillée du projet qui constituerait la base du plan d'opérations et, en pratique, le point de départ de la phase de l'exécution. De même, l'examen annuel ne consisterait pas seulement à fixer de façon définitive le programme pour l'année à venir. Il devrait également permettre d'examiner des projets nouveaux visant à atteindre les objectifs convenus dans le programme national (phase II), d'évaluer l'avancement des projets déjà en cours d'exécution (phases III et IV) et de prendre toutes les mesures nécessaires pour améliorer les activités consécutives à des projets achevés (phase V).

12. Pour mieux comprendre l'étude détaillée des diverses phases qui est faite dans les sections ci-après, il n'est peut-être pas inutile d'exposer le fonctionnement du cycle dans son ensemble.

A. Le programme national (phase I)

13. Au cours de cette phase, les représentants des organismes des Nations Unies en mesure d'apporter une contribution au développement, c'est-à-dire le PNUD (avec l'assistance, le cas échéant, des institutions spécialisées), le FISE, le PAM et les institutions ayant des programmes opérationnels financés par leur budget ordinaire et (ou) par d'autres sources (dans la mesure où ces programmes concernent le développement) devraient, sous la direction du représentant résident, convenir avec le gouvernement d'un programme national. Ce programme serait fondé sur une étude socio-économique préalable du pays et, le cas échéant, sur le plan de développement national; il faudra aussi déterminer, d'une part, le total des ressources extérieures nécessaires et, d'autre part, celles qui pourront être fournies par le système des Nations Unies pour le développement, compte tenu du type et du montant approximatif des ressources financières dont celui-ci disposera probablement. Ce programme national serait synchronisé par rapport au cycle de planification du pays lui-même et, dans l'idéal, il devrait englober tous les apports du système des Nations Unies pour le développement. Il devrait être harmonisé avec les apports éventuels de capitaux des institutions de financement rattachées aux Nations Unies (groupe de la Banque mondiale) et compatible avec les politiques monétaires et commerciales internationales. Au cours de cette phase, la BIRD devrait jouer un rôle important, et il faudrait maintenir une coopération efficace avec la Banque dans tous les pays où celle-ci opère, ainsi qu'avec le FMI et la CNUCED, le cas échéant.

14. Le programme national devrait décrire les objectifs économiques et sociaux auxquels, par décision prise d'un commun accord, devra concourir la coopération fournie par les organismes des Nations Unies, indiquer, d'une façon générale, les apports nécessaires pour atteindre ces objectifs et donner, dans toute la mesure du possible, une liste détaillée de projets, esquissés seulement dans leurs grandes lignes mais accompagnés d'une indication approximative des coûts. Après avoir examiné le programme, le Directeur le soumettrait au Conseil d'administration pour approbation des éléments intéressant le PNUD. Les organismes des Nations Unies en mesure de fournir d'autres contributions prendraient les mesures nécessaires conformément à leurs propres politiques et procédures.

B. Formulation, examen et approbation des projets (phase II)

15. Une fois obtenu l'accord du Conseil d'administration, la deuxième phase commencera : c'est celle de la formulation plus détaillée des projets. Pour les projets relativement peu

importants, ce devrait être une opération simple et ne posant aucun problème. Dans le cas des projets plus importants et plus complexes, le processus se divisera probablement en deux parties. Il faudrait étudier le projet plus à fond, notamment en ce qui concerne ses aspects techniques, l'effet escompté et les avantages relatifs des différentes façons d'aborder le problème. Cette phase initiale ainsi que tous les travaux détaillés qui pourront se révéler nécessaires par la suite, devraient être réalisés par l'agent pressenti pour l'exécution (voir plus bas, sous la rubrique "Exécution"). Si deux phases distinctes sont nécessaires, la première serait financée par une allocation préparatoire imputée sur le coût final du projet. Les résultats obtenus lors de cette première phase permettraient d'établir le document de base pour l'examen et l'approbation du projet, qui incomberaient au Directeur ou au représentant résident, selon l'importance du projet.

16. Une fois l'approbation obtenue, on allouerait des fonds pour la durée du projet et on désignerait, en consultation avec le gouvernement, l'agent qui sera chargé de l'exécution. Il appartiendrait alors à ce dernier de fixer les détails du projet qui, une fois approuvés par le gouvernement et le PNUD, constitueraient le plan d'opérations. L'organe chargé de l'exécution d'un projet devrait également en établir lui-même le plan de travail.

C. L'exécution (phase III)

17. La phase que l'on vient de décrire serait en fait la première étape de l'exécution du projet proprement dite et pourrait, par la suite, servir de mesure de référence pour évaluer les progrès réalisés.

18. Au cours de cette phase, on aurait plus de latitude qu'à présent pour choisir les méthodes et les agents chargés de l'exécution des projets, ce qui permettrait d'exécuter le programme rapidement et efficacement et d'éviter de surcharger certains éléments du système des Nations Unies pour le développement. La responsabilité financière et la direction d'ensemble des opérations seraient expressément conférées au Directeur, contrairement à la situation quelque peu imprécise qui prévaut actuellement. Le Directeur déléguerait le maximum de pouvoirs aux représentants résidents. Des arrangements efficaces permettant au siège du PNUD de recevoir régulièrement des renseignements de l'agent chargé de l'exécution et du représentant résident donneraient la possibilité de suivre de façon adéquate l'avancement de chaque projet et de réunir des indications précieuses pour l'évaluation et les activités consécutives.

D. L'évaluation (phase IV)

19. L'évaluation serait un élément présent dans toutes les autres phases. Elle ferait partie intégrante de la formulation détaillée des projets (le plan d'opération devrait ici fournir

un outil d'évaluation tout prêt), en passant par l'examen des programmes et des projets, et elle serait d'une importance vitale pour le contrôle des projets en cours, l'appréciation des résultats d'un projet après l'achèvement de celui-ci et les activités consécutives.

E. Activités consécutives (phase V)

20. Il faudrait renforcer l'appui fourni à un projet achevé, c'est-à-dire les activités consécutives, surtout dans le but de lier plus étroitement les activités de préinvestissement (au sens strict du terme) et la décision d'investissement qui pourrait être prise.

F. L'examen annuel

21. L'élaboration du programme national serait un élément périodique important du cycle de la coopération et coïnciderait avec la préparation du plan national de développement. Dans l'intervalle, il y aurait un examen annuel du programme national pendant lequel le gouvernement et les organismes compétents du système des Nations Unies pour le développement examineraient conjointement l'évolution du programme dans son ensemble et prolongeraient le programme approuvé de façon ferme d'un an à chaque fois, dans le cadre du plan de développement national en vigueur, introduisant ainsi un élément de souplesse indispensable. Comme suite à l'examen annuel, un rapport intérimaire serait établi à l'intention du Directeur et du Conseil d'administration.

G. Le cycle dans son ensemble

22. Une fois le cycle achevé, à la fin de la période convenue, il y aurait une nouvelle opération, complète, de préparation du programme national. Toutefois, cela ne créerait pas nécessairement une solution de continuité étant donné que bien des projets se poursuivraient d'une période de programmation à la suivante. Ce serait l'occasion de revoir entièrement la situation économique et sociale du pays ainsi que la coopération qu'il devrait demander aux organismes des Nations Unies au cours des années à venir. Au bout d'un certain temps, tout ce cycle devrait devenir une sorte de mouvement perpétuel, le programme étant projeté chaque année d'un an en avant dans le cadre du cycle national de planification et soumis périodiquement à un réexamen approfondi synchronisé avec la préparation du plan national suivant.

23. Compte tenu de ces considérations d'ensemble, chacune des cinq phases est décrite en détail dans les sections ci-après du présent chapitre.

H. Mise en oeuvre des propositions

24. La plupart des propositions formulées dans le présent chapitre ne nécessitent aucune modification des textes existants et pourraient être mises en application sur simple décision du Directeur. D'ailleurs, un certain nombre de ces propositions sont déjà à l'examen,

notamment parce qu'elles ont été soulevées pendant l'Etude sur la capacité, et il se peut donc qu'elles entrent en vigueur d'ici le moment où l'Etude sera distribuée. La seule exception importante est celle des propositions concernant le "programme national"; la section pertinente comporte donc in fine un passage spécialement consacré à la meilleure façon de donner effet à ces recommandations.

25. Pour le Conseil d'administration, les procédures proposées ne représenteraient un changement important que dans la mesure où ce seraient les programmes de coopération des Nations Unies pour le développement qui seraient soumis à son approbation et non plus les divers projets, comme c'est le cas à l'heure actuelle. Le degré d'autonomie financière allouée au Directeur ne serait pas modifié sensiblement étant donné qu'il ferait régulièrement rapport au Conseil sur les mesures prises par lui pour exécuter les programmes, et que le Conseil pourrait intervenir si ses membres avaient des objections à formuler à cet égard. En fait, l'autorité du Conseil serait non seulement sauvegardée mais encore considérablement renforcée, car les procédures proposées lui donneraient plus d'influence sur l'exécution du programme dans son ensemble et renforceraient ses fonctions statutaires concernant l'élaboration de la politique.

III. LES DIFFERENTES PHASES DU CYCLE DE LA COOPERATION DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT

Phase I: Le programme national

A. Introduction

26. En même temps que l'on commençait à mieux comprendre que le développement est un processus de longue haleine qui réunit des facteurs économiques et sociaux très divers et étroitement liés les uns aux autres, on s'est rendu compte que les politiques de développement devaient viser à résoudre tout l'ensemble des problèmes, compte dûment tenu des liens et des interactions souvent fort subtils qui existent entre eux. Aussi ces politiques doivent-elles se projeter aussi loin que possible dans l'avenir tout en conservant la souplesse qu'exige une situation qui change sans cesse. Les pays en voie de développement ont été constamment exhortés - surtout par les organismes des Nations Unies, qui ont contribué grandement à la mise au point des techniques nécessaires - à établir des plans nationaux portant sur plusieurs années et à créer un mécanisme central de planification en vue de coordonner les politiques et les mesures adoptées dans les divers secteurs économiques et sociaux. La plupart des pays ont déjà adopté cette pratique, tout au moins dans une certaine mesure.

27. Il s'ensuit qu'un programme international d'assistance au développement qui ne connaît d'autres intérêts que la promotion du progrès économique et social dans les pays bénéficiaires doit aussi planifier sur une longue période, en consultation avec les gouvernements intéressés,

l'utilisation intégrée des ressources qui sont mises à sa disposition. Tel n'a pas été le cas dans le passé et, bien que l'on se soit quelque peu rapproché d'une perspective à plus long terme et d'une conception plus intégrée les divers apports des organismes des Nations Unies aux pays en voie de développement restent encore soumis à des cycles et des méthodes de programmation différents et ce, même dans le cadre du PNUD lui-même.

28. En même temps, on a pris de plus en plus conscience de l'importance d'une programmation efficace, comme en témoigne, par exemple, le rapport que le Directeur a présenté au Conseil d'administration en novembre 1967[1/]. En outre, dans sa résolution 2188 (XXI) portant création du Comité élargi du programme et de la coordination, l'Assemblée générale a souligné, parmi les objectifs fondamentaux, la nécessité d'assurer "l'évolution d'un système intégré de planification à long terme sur une base programmée".

29. Selon les conclusions de l'Etude sur la capacité, les mesures adoptées jusqu'à présent ne sont pas suffisantes et, si l'on veut mettre sur pied dans le cadre des Nations Unies un système d'aide au développement qui soit efficace, que ce soit à son niveau actuel ou à un niveau considérablement plus élevé dans quelques années, il faudra absolument "programmer" l'utilisation de toutes les ressources que les Nations Unies consacrent au développement. Cela suppose l'application d'une série de procédures et de processus soigneusement définis et interdépendants, fondés sur le principe que la programmation n'est pas une activité réalisée une fois pour toutes pour chaque projet ou chaque programme, mais plutôt un processus continu qui doit être revu, corrigé et renouvelé constamment si l'on veut que l'assistance multilatérale puisse répondre avec efficacité et avec souplesse aux besoins des divers pays.

30. L'Etude a donc établi le schéma théorique d'un système de programmation qui se raccorderait à celui d'un système de stockage, de traitement et de restitution de l'information qui est décrit au chapitre suivant. Ce schéma est donc conçu comme partie intégrante d'un ensemble. Il a été examiné avec le Groupe consultatif et le Groupe de consultants, et on a étudié avec des représentants résidents en poste dans des pays aux caractéristiques différentes la question de savoir s'il serait facile à appliquer sur le terrain; la plupart d'entre eux ont réagi favorablement. D'ailleurs, il est encourageant de noter qu'une expérience très semblable doit être tentée au Venezuela cette année : elle consiste à effectuer un examen d'ensemble du programme avec la participation de tous les intéressés, tant du côté du

---

1/ "Le Programme est plus ou moins parvenu à la fin d'une première phase au cours de laquelle on a essentiellement cherché à satisfaire les demandes individuelles d'assistance au fur et à mesure qu'elles étaient présentées; (il faut maintenant) rationaliser le processus de programmation." Besoins futurs en matière d'activités de préinvestissement, considérés en fonction des possibilités administratives de programmation et d'exécution de ces activités par les organismes des Nations Unies, Rapport du Directeur (document DP/L.57, 15 novembre 1967).

gouvernement que du côté international. A première vue, il pourrait sembler que les procédures proposées sont trop compliquées[1/] et seraient difficiles à appliquer en pratique. Ce n'est pas vrai. Ce schéma, qui n'a pas à être appliqué rigidement, pose les grandes principes qui, bien entendu, doivent être adaptés aux circonstances locales dans chaque cas d'espèce. En fait, les propositions ont été élaborées de façon bien plus détaillée qu'il n'apparaît ici, afin de vérifier s'il est facile de les appliquer et de les adapter à des circonstances diverses. Selon les conclusions de l'Etude sur la capacité, il ne fait aucun doute que ce système est parfaitement réalisable si les principes sont appliqués avec souplesse. Plus important encore, il est indispensable d'adopter un tel système de programmation si l'on veut que la capacité actuelle du système des Nations Unies augmente vraiment. La question n'est donc pas de savoir si ce système pourra fonctionner, mais bien de savoir comment le faire fonctionner.

B. Le système de programmation actuel

31. Avant de décrire les procédures et les processus nouveaux que l'on propose d'adopter, il serait bon d'analyser brièvement ceux qui sont actuellement en vigueur, de façon à mieux faire comprendre la nature des modifications proposées.

32. Pour éviter des longueurs dans le corps du texte, les détails des procédures de programmation actuellement en vigueur pour les éléments Assistance technique et Fonds spécial du PNUD, pour les projets régionaux du PNUD, pour les programmes ordinaires des institutions spécialisées et pour d'autres apports comme ceux du FISE, du PAM, des SIS et de la Campagne mondiale contre la faim, sont indiqués à l'Appendice 2 de la Cinquième Partie.

33. Cette analyse démontre clairement la variété considérable des cycles et des méthodes de programmation auxquels sont soumis les divers apports que le système des Nations Unies pour le développement offre aux pays les moins avancés. Même ainsi, il n'est pas tenu compte de la BIRD, qui doit être classée dans une catégorie à part et qui conduit dans un grand nombre de pays des opérations importantes et indépendantes, dans une large mesure, des activités entreprises par les divers organismes mentionnés plus haut. Même dans le cas du PNUD proprement dit, les méthodes et la périodicité de la programmation varient d'un élément à l'autre. Les institutions spécialisées se font souvent les promoteurs de projets dans leurs domaines de compétence respectifs sans tenir suffisamment compte des priorités d'ensemble, et le représentant résident n'est pas doté d'une autorité suffisante pour jouer le rôle de coordination qui doit être le sien.

1/ Il y a lieu de noter que, dans le système actuel, un projet typique du Fonds spécial suppose plus de cent opérations administratives distinctes.

34. En bref, selon les procédures les plus récentes entrées en vigueur au début de cette année, l'élément Assistance technique est programmé sur une base continue, au fur et à mesure que des projets deviennent nécessaires, dans les limites d'un objectif annuel fixé pour chaque pays (projeté à titre provisoire sur les trois années suivantes). Le financement total du projet doit être garanti, et les projets sont approuvés par le Directeur pour toute leur durée, jusqu'à quatre ans au maximum. Les sommes économisées peuvent être reprogrammées, et en fin d'année la différence entre les montants programmés et l'objectif peut être reportée sur l'année suivante, à condition de ne pas dépasser 50 % de l'objectif initial.

35. Les toutes dernières modifications apportées ont eu pour effet de rapprocher les procédures en vigueur pour l'élément Assistance technique de celles qui sont appliquées à l'élément Fonds spécial, dont les caractéristiques essentielles sont les suivantes : examen et approbation des projets un par un, programmation continue, financement de chaque projet séparément et approbation pour toute la durée du projet. Indépendamment de la différence d'échelle et de nature qui existe entre les projets qui peuvent être entrepris au titre des deux éléments, ceux-ci diffèrent essentiellement par l'absence d'un "objectif pour le pays" dans le cas de l'élément Fonds spécial, et par le fait que le Conseil d'administration approuve les projets sur la base des recommandations du Directeur, après avis du Bureau consultatif interorganisations.

36. Si l'on parle couramment du "programme" du PNUD dans un pays donné, les procédures en question ont en fait pour résultat de donner naissance à une série de projets qui peuvent être ou ne pas être liés entre eux et qui ne peuvent certainement pas être qualifiés de programme au sens strict du terme. A aucun moment le "programme national" n'est planifié comme un tout, compte dûment tenu de l'utilisation optimale d'ensemble des ressources disponibles, de quelque source qu'elles proviennent. Ce n'est pas à dire que les projets retenus ne sont pas hautement prioritaires. Au contraire, un grand nombre d'entre eux apportent des avantages considérables aux bénéficiaires. Mais, comme on l'a montré au Chapitre 3, il y a trop de projets préparés à la hâte, certains d'entre eux n'ayant d'ailleurs qu'une valeur marginale, dont le coût relatif est bien plus important que ce qu'il aurait dû être. Lorsque le choix de projets du Fonds spécial, de l'Assistance technique ou de projets régionaux est entaché de telles erreurs d'affectation des ressources, il en résulte non seulement que l'utilisation des ressources du PNUD est loin d'être efficace mais encore, ce qui est très grave, que les modestes ressources du pays intéressé sont mal employées, puisque celui-ci doit dans tous les cas apporter une contribution de contrepartie. Chaque fois que le programme du PNUD augmente en ampleur, les possibilités d'erreur se multiplient.

37. On a pris conscience de ce danger, et les nouvelles procédures de programmation de l'élément Assistance technique ont été adoptées parce que l'on s'est rendu compte que l'envergure du programme exigeait des méthodes nouvelles. Les modifications introduites

représentent indubitablement un progrès mais, à en juger par l'expérience passée, il ne semble pas que l'amélioration des procédures suffise à elle seule à éliminer tous les problèmes, dont plus d'un a des racines très profondes. Il importe aussi de remplacer certains des principes fondamentaux concernant les fonctions et les objectifs de la programmation par des principes nouveaux qui puissent s'appliquer au programme dans son ensemble. Telle est d'ailleurs l'une des raisons qui militent en faveur d'une fusion complète des deux éléments.

38. Dans les procédures de programmation adoptées successivement pour le Programme élargi d'assistance technique puis pour l'élément Assistance technique du PNUD, le fil conducteur est la tendance croissante à placer le pays au centre de l'ordre des choses. L'"optique nationale" a fait couler beaucoup d'encre et on en a aussi beaucoup parlé mais pour des raisons diverses, dont certaines tiennent aux institutions plutôt qu'aux procédures, il n'a pas été possible d'empêcher que des jugements arbitraires soient portés au sujet des priorités.

39. Cela est encore plus vrai de l'élément Fonds spécial. Alors que l'intention initiale était de sauvegarder la qualité des projets et de renforcer l'influence du Directeur sur le contenu du programme, l'élément Fonds spécial est maintenant caractérisé par le fait que la formulation du programme et la sélection des projets se font selon des méthodes empiriques. Cet état de choses favorise des jugements arbitraires et fait qu'il est impossible de sentir, dans un pays donné, une direction et une perspective d'ensemble.

40. Jusqu'à présent, on a eu tendance à encourager les gouvernements à présenter un nombre toujours croissant de demandes de projets du Fonds spécial pour pouvoir à la fois démontrer la nécessité d'accroître le courant de ressources du PNUD vers les pays en voie de développement et donner au Directeur un plus grand choix de projets. Cela a poussé les institutions à susciter davantage de demandes, d'autant que l'exécution de tout projet approuvé dans leur domaine de compétence leur revient automatiquement. C'est ainsi que les demandes de projets non approuvées ont fini par former une file d'attente, qu'il est convenu d'appeler la "filière". Ce phénomène a déjà été décrit dans le Chapitre 3[1/] et il n'est pas nécessaire d'y revenir, si ce n'est pour rappeler que, même si les ressources étaient considérablement accrues, il faudrait quatre ans pour résorber l'arriéré, évalué à quelque 1.200 projets, qui s'est accumulé dans le système dans son ensemble et qui constitue actuellement une charge énorme.

41. L'un des inconvénients d'un système dans lequel les projets sont considérés un par un est la difficulté de comparer des entités qui ne sont pas comparables. Par exemple, un projet bien étudié et bien construit relatif aux pêcheries du pays A doit-il recevoir la préférence sur un projet tout aussi bien étudié et bien construit concernant les forêts du pays B ? Comme il était à prévoir, on a trouvé une solution pragmatique consistant à sélectionner les projets sur une base géographique aussi équitable que possible, encore qu'il faille reconnaître que le système

---

1/ Par. 28.

a plutôt favorisé, jusqu'à présent, ceux des pays en voie de développement qui sont le mieux organisés et qui ont le plus de ressources. Cela tient à la fois aux critères appliqués pour la sélection des projets et au fait que les pays bénéficiaires doivent fournir des contributions de contrepartie et des contributions en espèces.

42. La méthode de sélection projet par projet incite également à envisager le développement sous l'angle du projet plutôt que sous l'angle du programme, et elle amène à voir dans les projets une fin en soi plutôt qu'un moyen de favoriser le développement. Les projets ne sont pas toujours une émanation des besoins particuliers d'un pays donné mais sont parfois l'expression des politiques mondiales suivies par une organisation internationale dans son secteur, lesquelles ne peuvent pas être appliquées sans discernement. Si les pays acceptent ces projets, c'est à la fois parce que leur état de sous-développement les rend sensibles à ce genre de suggestions, parce qu'ils ont désespérément besoin de ressources extérieures et qu'ils craignent que les ressources offertes ne puissent pas être utilisées à d'autres fins, et parce que les suggestions émanant des diverses institutions trouvent aisément un écho dans les services techniques correspondants du pays intéressé.

43. A ces considérations, il faut ajouter que les autres apports - le FISE, le PAM et les programmes financés par les institutions spécialisées en dehors du PNUD - sont, encore une fois, différents l'un de l'autre pour ce qui est de leur organisation dans le temps et de leurs procédures, et que le lien entre ces programmes, d'une part, et la BIRD et les autres sources de capitaux, d'autre part, n'est pas toujours aussi étroit que l'on pourrait le souhaiter. On comprend fort bien la perplexité de tel pays en voie de développement s'efforçant de faire cadrer la coopération internationale offerte avec son propre plan de développement et les autres formes d'assistance extérieure disponibles. Si dans les premiers temps cette situation ne posait pas de problèmes excessifs et était dans une certaine mesure compréhensible, l'augmentation du volume des ressources que les Nations Unies peuvent consacrer à l'assistance technique a créé une situation totalement nouvelle. Une telle opération, qui avait inévitablement quelque chose d'improvisé aux premiers jours de l'assistance technique multilatérale, offre aujourd'hui une possibilité réelle de mettre au point des programmes pouvant avoir des effets à long terme sur le développement. Plus encore, la nécessité de renforcer les principes fondamentaux en matière de programmation découle également du fait qu'un grand nombre de pays en voie de développement sont aujourd'hui plus conscients des problèmes de développement et qu'ils ont une plus grande confiance dans leur capacité de s'engager sur la voie du développement économique et social planifié.

C. Mesures recommandées

1) Les éléments nécessaires

44. Les procédures nouvelles proposées dans l'Etude sur la capacité visent à atteindre trois objectifs fondamentaux :

a) l'utilisation systématique de toutes les ressources;

b) l'adoption de l'"optique nationale";

c) l'utilisation coordonnée des apports de ressources internationales.

45. On a déjà exposé, dans le chapitre intitulé "Les vingt-cinq prochaines années"[1/], quels avantages il y aurait à adopter l'optique nationale, à synchroniser la programmation des apports du système des Nations Unies et à intégrer ceux-ci dans le cycle de planification de chaque pays en voie de développement. Les arguments avancés ne seront donc pas répétés ici, mais il pourra être utile d'exposer brièvement quelques-unes de leurs incidences.

46. Premièrement, tous les pays étant différents, la programmation des transferts de ressources extérieures doit être un processus hautement spécifique aisément adaptable à la situation particulière de chaque pays. L'idée dominante doit être la souplesse.

47. Deuxièmement, une optique nationale valable suppose la participation au processus de planification du développement dans un pays donné et un souci constant de réaliser ses objectifs de développement, à l'exclusion de toute autre préoccupation. En devenant partie intégrante d'un processus de développement planifié, l'assistance multilatérale gagnerait en cohérence tout en continuant peut-être à porter sur des domaines fort divergents.

48. Troisièmement, si l'on veut réaliser cette sorte d'"immersion totale", la programmation doit se faire sur le terrain et reposer sur une connaissance constante des problèmes, des nécessités et des plans existant à ce niveau.

49. Quatrièmement, pour pouvoir intégrer la planification nationale et les apports internationaux, les ressources fournies par les organismes des Nations Unies devraient être projetées dans une perspective assez longue (quatre à cinq ans en moyenne), selon le cycle de planification du pays[2/].

50. Cinquièmement, si l'on veut que l'opération soit efficace et que le pays puisse tenir compte des ressources multilatérales lorsqu'il planifie son développement, il faudrait absolument avoir une idée du montant des ressources multilatérales sur lesquelles on peut compter pendant la période du plan. En ce qui concerne le PNUD, toutefois, il doit être bien entendu

---

1/ Par. 69 à 100.

2/ Cette conception est également préconisée dans le Rapport de la Commission du développement international, op. cit., (p. 180 et 181 du texte anglais).

que ce montant ne constituerait pas un objectif chiffré pour le pays au sens où cette expression a été utilisée dans le cadre du Programme élargi d'assistance technique et de l'élément Assistance technique. Il ne représenterait pas un engagement ferme, de la part du PNUD ou des autres éléments du système des Nations Unies pour le développement, d'effectuer dans le pays considéré des dépenses de l'"ordre de grandeur spécifié", pas plus qu'il ne conférerait à ce pays un droit inaliénable à recevoir ces fonds. Il s'agirait plutôt d'un chiffre de planification indicative, déterminé par le Directeur, qui pourrait se présenter sous la forme d'une "fourchette" indiquant les limites supérieure et inférieure des ressources qui seront probablement disponibles et tenir compte du taux de croissance escompté des ressources susceptibles d'être mises à la disposition du PNUD. L'engagement des fonds proprement dit dépendrait d'un certain nombre de conditions comme le montant total des ressources disponibles et la réalisation préalable de certaines opérations et de certains objectifs déterminés dans un programme convenu.

51. Sixièmement, même si des raisons administratives exigent que certaines dates et certains délais soient respectés, la programmation devrait être un processus continu et dynamique.

52. Septièmement, l'application dans le cadre du PNUD d'un système rationnel de programmation de ce type suppose une fusion complète des deux éléments, tant en ce qui concerne les procédures que la gestion financière.

53. Huitièmement, le processus de programmation consisterait essentiellement, pour le gouvernement et le système des Nations Unies pour le développement, à déterminer en commun les objectifs que devraient viser leurs efforts combinés. Par rapport à ces objectifs, les projets n'auraient qu'une importance secondaire ; d'autre part, la question de savoir si une organisation continuerait de participer au processus de programmation et à l'élaboration du programme national lui-même dépendrait de son adhésion aux objectifs.

54. Neuvièmement, une fois que le gouvernement bénéficiaire et le système des Nations Unies pour le développement se seront entendus pour coopérer à la réalisation d'un objectif, il faudra trouver les moyens d'atteindre le but fixé. De toute évidence, le système des Nations Unies doit se réserver le droit de refuser d'entreprendre des projets qui ne sont pas conformes aux critères posés par ses organes directeurs ou bien les projets qui, à son avis, ne peuvent être exécutés efficacement. Opposer une fin de non-recevoir à une proposition de projet ne signifierait pas que l'objectif a été écarté mais plutôt que celui-ci devrait être atteint par d'autres moyens.

55. Si les considérations qui précèdent n'étaient appliquées qu'au PNUD, elle introduiraient déjà une amélioration très marquée dans le processus de programmation. Il est évident

toutefois qu'une rationalisation totale de la programmation des apports (autres que les prêts) fournis par le système des Nations Unies pour le développement ne serait pas possible si les autres organismes des Nations Unies ne participaient pas également à l'élaboration du programme national, sous l'autorité coordonnatrice du représentant résident, afin que toutes les ressources du système puissent être prises en considération simultanément. Autre avantage, il serait alors possible d'utiliser des moyens d'assistance plus variés. Il faut espérer que les organisations intéressées examineront cette proposition de très près. De même, il est essentiel que la BIRD, qui est la principale institution de financement rattachée au système, soit intimement associée au processus de programmation[1/]. Les politiques du gouvernement devraient dans toute la mesure du possible être harmonisées avec les politiques commerciales préconisées par la CNUCED, les politiques monétaires du FMI et tous autres objectifs ou politiques globaux ou régionaux auxquels le système des Nations Unies pour le développement aura officiellement donné sa caution. (On a déjà suggéré au Chapitre 4[2/] qu'il faudrait harmoniser la stratégie globale et l'optique nationale et réserver des fonds distincts pour les activités mondiales et les activités régionales).

56. Comme on l'a également indiqué dans ce même chapitre[3/], la meilleure solution dans bien des cas serait que le gouvernement tienne compte, en établissant le "programme national", toute la coopération extérieure escomptée, quelle que soit son importance, de façon à avoir une idée générale de la contribution extérieure totale qui pourra être disponible pour l'exécution de son plan national. Mais même lorsque ceci n'est pas réalisable ou lorsque le gouvernement, pour des raisons qui lui sont propres, ne l'estime pas souhaitable, la solution plus limitée esquissée plus haut et qui consisterait à ne tenir compte que de l'apport des organismes des Nations Unies faciliterait la programmation de la coopération en provenance d'autres sources (bilatérales et autres). Ainsi, si l'on définissait nettement, quelque temps à l'avance, la contribution escomptée du système des Nations Unies, la coordination systématique avec d'autres programmes s'en trouverait facilitée. Certaines des conclusions tirées lors de l'établissement du "programme national" pourraient même exercer une influence plus directe. En fait, on peut prévoir que, lorsqu'on aura une plus grande expérience du processus, certains des projets jugés essentiels pour la réalisation des objectifs fixés mais dépassant les ressources du système des Nations Unies pourront être formulés et exécutés dans le cadre de programmes bilatéraux. Si le gouvernement le souhaitait, le PNUD pourrait même aider à mobiliser de telles formes d'assistance.

1/ Voir la note de bas de page relative au paragraphe 58 de la présente section.

2/ Par. 71 à 81.

3/ Par. 99.

57. La programmation est conçue comme une opération continue mais on peut trouver plus commode de diviser les procédures en deux phases liées l'une à l'autre :

a) le programme national

b) l'examen annuel du programme.

58. Il est évident que le rôle que le système des Nations Unies pour le développement peut jouer pour aider à satisfaire les besoins d'un gouvernement ne peut être déterminé isolément, mais seulement par rapport à l'ensemble des besoins auxquels le gouvernement doit accorder la priorité pour atteindre ses objectifs de développement et par rapport au rôle joué par toutes les sources d'aide extérieure, qu'elles soient multilatérales ou bilatérales. Il faut donc tout d'abord évaluer la situation socio-économique du pays, ses problèmes, ses ressources, ses possibilités et, le cas échéant, ses plans de développement. De telles études existent déjà parfois : certaines ont été réalisées par la BIRD et d'autres, d'un type quelque peu différent, par le FMI[1/]. Lorsque de telles études ne sont pas disponibles, le gouvernement

---

1/ Depuis que ce schéma théorique a été établi, le Président de la BIRD a officiellement informé le Commissaire chargé de l'Etude que la Banque se propose désormais d'envoyer régulièrement des missions d'évaluation économique, à la même époque de chaque année, dans une trentaine des pays en voie de développement les plus importants et d'organiser des missions analogues dans les pays en voie de développement plus petits, à un intervalle régulier de deux ou trois ans. Les rapports qui seront établis par ces missions auront pour but de fournir les éléments suivants :

a) une évaluation de la situation et des perspectives de l'économie;

b) une analyse des objectifs de développement du pays, des principaux obstacles au développement et des ressources de l'économie;

c) un jugement bien motivé sur la stratégie de développement la plus appropriée pour le pays et les chances qu'il y a pour que le gouvernement prenne les mesures nécessaires pour mettre en oeuvre cette stratégie;

d) une évaluation des besoins en capitaux nationaux et extérieurs et des possibilités d'y satisfaire;

e) une analyse des principales études de préinvestissement nécessaires pour exécuter le programme de développement et des priorités relatives de ces besoins;

f) une évaluation des mécanismes existants en matière de planification et de formulation de la politique économique et financière;

g) une analyse des problèmes qui se posent, dans l'économie tout entière et dans les divers secteurs, en matière d'investissement et de mobilisation et d'allocation des ressources, ainsi qu'une analyse de l'évolution prévisible de la dette extérieure, des conditions d'emprunt appropriées et de la solvabilité.

La Banque se propose de solliciter la collaboration de plusieurs éléments du système des Nations Unies pour le développement, en particulier du PNUD, pour l'analyse des besoins et des priorités en matière de préinvestissement. Ces missions devraient certainement aider à réunir les données de base sur les pays auxquelles on s'est référé dans le texte.

devrait être encouragé à les effectuer, au besoin avec une assistance extérieure. Dans certains cas, on pourrait fort bien réaliser une étude du pays ou faire l'inventaire de la situation par l'intermédiaire des bureaux extérieurs du PNUD, avec le concours du personnel qui y est déjà en poste. Le PNUD devrait donc renforcer sa capacité à cet égard afin de pouvoir, lorsqu'il y a lieu, prêter son concours aux gouvernements.

59. Dès lors que le système des Nations Unies pour le développement participe et s'associe aux efforts de développement déployés par le pays, il doit être responsable avec le gouvernement du résultat de ces efforts. Il est donc essentiel que les avis qu'il donne au pays au sujet du choix des objectifs soient l'expression, dans toute la mesure du possible, de l'opinion commune de tous les organismes intéressés des Nations Unies, y compris ceux qui ne sont pas amenés à apporter une contribution directe mais qui, comme on l'a indiqué au paragraphe 55 ci-dessus, doivent être associés, d'une façon générale, à l'élaboration de la politique à suivre. Ces avis devront être fondés sur une évaluation réaliste des possibilités du pays intéressé et notamment de la disponibilité et la répartition des ressources financières, du montant du financement pouvant être assuré sans contrepartie budgétaire, des possibilités de rembourser les prêts et de supporter la charge des dépenses de caractère renouvelable et enfin des possibilités d'investissement proprement dites.

a) Le programme national

60. Le programme national doit avoir pour but de déterminer, d'un commun accord avec le gouvernement et dans le cadre d'un schéma de planification financière synchronisé avec l'élaboration des plans nationaux de développement, quels sont, parmi les objectifs fixés dans le plan de développement du pays, ceux que le système des Nations Unies aidera à réaliser. Cela fait, le programme national doit décrire, dans ses grandes lignes, le type d'apports qui pourront être nécessaires, pendant la durée du plan, pour atteindre ces objectifs. Dans le cas des pays n'ayant pas de plan de développement détaillé, il faudra se fonder sur ce que l'on sait des priorités économiques et sociales que le gouvernement s'est fixées. L'opération perdra nécessairement en précision, mais il devrait être possible de déterminer les secteurs d'activité vers lesquels devront s'orienter, pendant quelques années, les apports du système des Nations Unies pour donner un appui effectif aux objectifs de développement que le gouvernement a choisis. Dans de telles circonstance, le PNUD devrait s'employer activement à aider le gouvernement à perfectionner ses mécanismes, ses méthodes et son personnel de planification de façon que chaque programme national marque un progrès sur le précédent.

61. On a déjà mentionné, au paragraphe 50, la nécessité de fixer un ordre de grandeur approximatif, ou un schéma de planification financière, en ce qui concerne tout au moins l'action du PNUD dans chaque pays pendant une période donnée et, si possible, celle d'autres organismes des Nations Unies. Un système d'objectifs par pays est déjà appliqué à l'élément Assistance technique et un système de fait existe dans l'élément Fonds spécial. Au début, le nouvel

ordre de grandeur commun pourrait être déterminé par le Directeur, conformément aux directives données par le Conseil d'administration, sur la base de l'expérience acquise et des pratiques en vigueur, celles-ci étant ajustées par la suite pour tenir compte d'éléments comme la valeur des programmes, les résultats obtenus, l'existence des projets ou d'autres critères. On verra au Chapitre 9 quelles sont les incidences d'un tel système sur la gestion financière d'ensemble des ressources du PNUD. Il serait évidemment utile que les autres programmes, par exemple le FISE, le PAM et les programmes opérationnels pertinents des institutions, puissent également fixer pour chaque pays de tels ordres de grandeur, car cela faciliterait une programmation simultanée et coordonnée, dans le pays lui-même, de tous les apports (autres que les prêts) fournis par les organismes des Nations Unies[1/].

62. L'enchaînement logique des opérations d'élaboration d'un programme national est le suivant :

a) l'évaluation de la situation socio-économique d'un pays;

b) la détermination de l'ensemble des objectifs de développement du pays et de la stratégie permettant de les réaliser;

c) la détermination du rôle de l'aide extérieure dans le cadre de cette stratégie;

d) la détermination du rôle que peut jouer le système des Nations Unies pour aider le gouvernement à réaliser les objectifs spécifiés dans son plan de développement;

e) l'établissement d'un programme national indiquant en détail les activités que les Nations Unies devront réaliser pendant la durée du plan de développement et décrivant dans leurs grandes lignes les apports qui pourront se révéler nécessaires pour réaliser les objectifs décrits à l'alinéa d) ci-dessus. (Cette opération pourrait porter uniquement sur le PNUD ou bien englober aussi les apports d'autres éléments du système des Nations Unies pour le développement dans la mesure où ils peuvent participer).

Les éléments du système des Nations Unies associés à l'établissement du programme national participeraient automatiquement, conjointement avec le gouvernement, aux opérations décrites aux alinéas d) et e), mais ils pourraient également prendre part aux opérations antérieures si le gouvernement le souhaite et selon les circonstances.

63. La contribution du PNUD au programme national pourrait prendre des formes diverses, allant des réalisations de grande envergure (du type des projets de l'ancien élément Fonds spécial) à l'envoi d'un expert pour une courte période ou à l'octroi d'une bourse (du type des projets de l'ancien élément Assistance technique). Dans chaque cas, on décrirait d'une

---

1/ La planification à long terme créerait peut-être des difficultés pour le Programme alimentaire mondial, étant donné que ses ressources peuvent varier d'une année à l'autre, tout comme la capacité des pays d'absorber l'assistance fournie par le PAM. La programmation de l'assistance du PAM devrait toutefois, dans toute la mesure du possible, être liée à la programmation de la coopération technique fournie par le PNUD.

façon générale les apports qui seront vraisemblablement exigés du gouvernement et du PNUD pendant toute la période considérée. Le projet de programme comporterait, pour chaque année, une réserve qui resterait disponible pour jouer un rôle régulateur au cas où les ressources effectives seraient inférieures ou supérieures aux ressources escomptées, et qui assurerait une certaine marge de manoeuvre pour entreprendre des projets à court terme, pour modifier les projets à long terme et pour parer aux imprévus. Cette réserve pourrait être programmée à l'occasion de l'examen annuel du programme. Une fois que le Conseil d'administration aurait approuvé le programme du PNUD, les affectations de crédits au titre du programme seraient faites. Dans les limites de ces affectations de crédits, un projet pourrait être approuvé et une allocation financière faite pour toute la durée du projet[1/]. Les autres éléments intéressés du système des Nations Unies pour le développement devraient également prendre les mesures voulues, pour exécuter le programme convenu conformément à leurs procédures respectives.

b) Examen annuel du programme

64. Pendant toute la durée du programme national, on procéderait, conjointement avec le gouvernement, à un examen annuel qui permettrait de mettre au point de façon définitive le programme de l'année suivante. En se fondant sur l'évaluation que le personnel d'exécution aurait faite des projets (voir la section IV), on examinerait l'état d'avancement des projets en cours, en vue de déterminer s'ils demeurent valables et s'il faut apporter d'éventuelles modifications aux plans d'opérations existants. On examinerait également les propositions concernant de nouveaux projets visant à réaliser les objectifs convenus dans le programme national ainsi que les activités consécutives aux projets achevés. Les conclusions de chaque examen, dans la mesure où elles concernent le PNUD, seraient communiquées au Directeur et soumises au Conseil d'administration une fois par an. Encore une fois, les autres éléments du système des Nations Unies pour le développement contribuant à l'exécution du programme national participeraient de plein droit à l'examen annuel et seraient invités à prendre les mesures nécessaires pour donner suite aux conclusions dégagées et à en informer leurs organes directeurs respectifs.

c) Répartition des tâches à l'échelon national

65. Toutes les phases de la programmation décrites dans les sections précédentes doivent avoir lieu dans le pays intéressé, et le représentant résident, assisté si besoin est d'un représentant du siège du PNUD, devra coordonner les négociations avec le gouvernement.

1/ On trouvera aux paragraphes 13 à 41 du Chapitre 9 de plus amples détails sur les dispositions financières que supposerait le cycle de la coopération.

66. Programme national. Le représentant résident devra recevoir toute l'assistance nécessaire pour pouvoir coordonner la participation des organismes internationaux à l'exécution du programme national. Il aurait déjà dans ses services des conseillers techniques (voir le Chapitre 7), mais il devra souvent leur adjoindre d'autres spécialistes. Il devra aussi coordonner la contribution du PNUD à celle d'autres éléments du système des Nations Unies, comme le FISE, le PAM ou les programmes opérationnels des institutions spécialisées qui ne sont pas financés par le PNUD. D'autre part, il se peut que le gouvernement souhaite profiter de l'expérience recueillie par les institutions spécialisées en leur demandant des avis sur tel ou tel secteur économique et social, que ce soit pour évaluer la situation socio-économique (étape a) décrite plus haut, au paragraphe 62) ou pour identifier les objectifs de développement du pays (étape b)). Au dernier stade de l'élaboration du programme national (étape e)), le représentant résident voudra sans doute consulter le personnel des institutions spécialisées au sujet de certains aspects de la contribution du PNUD ainsi que de toute contribution apportée dans le cadre de leurs programmes non financés par le PNUD. Dans les cas que l'on vient de citer, il se peut que les agents des institutions qui devront être consultées fassent déjà partie des services du représentant résident, se trouvent dans la région ou soient envoyés spécialement du siège, selon l'importance du programme. La décision définitive concernant le projet de programme du PNUD qui sera soumis au siège du PNUD devra naturellement appartenir entièrement aux services de coordination du gouvernement, assistés du représentant résident.

67. Dans tout ce processus, la considération fondamentale est la nécessité de tirer parti, afin d'élaborer un programme cohérent, de toutes les ressources en connaissances et en expérience dont disposent le PNUD, les autres éléments du système des Nations Unies pour le développement, tous les organes compétents chargés d'élaborer la politique à suivre ainsi que tous ceux qui apportent une contribution effective. Il y a plusieurs moyens de parvenir à ce résultat, et le choix doit dépendre d'un certain nombre de facteurs comme l'étendue du pays, son degré de développement, les qualifications du personnel international disponible sur place et le niveau d'expérience et de compétence des services de planification du pays.

68. Examen annuel du programme. Pour cet examen, le représentant résident ou un représentant du siège du PNUD serait chargé d'assurer la coordination avec le gouvernement. Les conseillers techniques du représentant résident et, si les besoins du pays l'exigent, les représentants des organisations ayant participé à la planification et à l'exécution du programme prêteraient leur concours.

2) Le processus de prise de décisions

a) A l'échelon intergouvernemental

69. Pour ce qui concerne le PNUD, le Conseil d'administration ne serait plus appelé à approuver des lots de projets indépendants les uns des autres mais plutôt à examiner des programmes nationaux du PNUD élaborés conformément aux principes décrits plus haut. Comme ces programmes seraient synchronisés avec les plans nationaux de développement et seraient élaborés pour toute la durée de ces plans, ils ne seraient pas tous soumis au Conseil en même temps, et celui-ci examinerait des programmes différents à chacune de ses sessions. Cette formule présenterait l'avantage que le Conseil, au lieu d'étudier isolément divers projets, pourrait examiner chaque programme proposé dans son ensemble et en profondeur et prendre sa décision, dans chaque cas d'espèce, en pleine connaissance de la situation économique et sociale du pays. L'approbation que le Conseil d'administration donnerait au programme serait valable pour toute la durée de celui-ci, par exemple pour cinq ans, et normalement le Conseil ne serait pas appelé à réexaminer le programme avant l'expiration de cette période. Cependant, il serait saisi tous les ans, à propos de chaque programme national, de rapports fondés sur les conclusions de l'examen annuel du programme. Si le Directeur souhaitait modifier les affectations de crédits au titre du programme de plus de 10 % dans un sens ou dans l'autre du fait que l'exécution d'un programme national se déroule mieux ou plus mal que prévu, la question devrait être soumise à la décision du Conseil. Si une modification intervenait dans le montant total des ressources, le Directeur serait habilité à répercuter cette variation sur les divers programmes nationaux, mais toute exception devrait faire l'objet d'une recommandation au Conseil. Par ailleurs, tout membre du Conseil pourrait, s'il le désire, soulever une question au sujet du rapport annuel.

70. De cette façon, le Conseil serait mieux informé des progrès et des effets du programme dans son ensemble et serait ainsi mieux à même de déterminer la politique à appliquer et d'en suivre l'exécution[1/]. En outre, le système de programmation permettrait d'avoir une idée plus claire des besoins qui pourront continuer de se manifester dans les pays en voie de développement dans l'avenir prévisible, de sorte que les pays donateurs auraient une indication de l'importance des ressources nécessaires pour satisfaire ces besoins.

1/ Il y aurait peut-être intérêt à modifier les dates des deux sessions annuelles du Conseil d'administration, de façon que ses délibérations aient le plus d'effet possible sur les aspects principaux du cycle de la coopération pour le développement. Ainsi, si le Conseil se réunissait en automne, après la Conférence d'annonce des contributions (dont il faudrait peut-être avancer légèrement la date), mais suffisamment longtemps avant la fin de l'année, il serait bien placé pour approuver les chiffres de planification indicative et les programmes nationaux pour l'année civile suivante; par ailleurs, si son autre session se tenait au début du printemps, cela laisserait suffisamment de temps pour établir et soumettre à l'examen du Conseil, à ce moment-là, des rapports annuels portant sur l'année civile précédente.

71. Les organismes des Nations Unies, autres que le PNUD, qui fournissent une assistance au développement (en particulier le FISE et le PAM), tenus par des règlements et des processus de prise de décisions qui leur sont propres, devront apporter à ces processus les modifications voulues, s'ils souhaitent participer à l'élaboration du programme national. Dans la mesure où l'on pourra assurer une coordination plus étroite entre le Conseil d'administration du PNUD et les organes directeurs des principaux organismes apportant une contribution autre que des prêts (en particulier le FISE et le PAM), le processus d'approbation s'en trouverait naturellement facilité.

b) A l'échelon du secrétariat

72. Le secrétariat du PNUD au siège devrait :

- déterminer un premier "ordre de grandeur" du programme national;
- définir la méthode à suivre pour formuler le programme national (par exemple la composition de l'équipe, le déroulement dans le temps, etc.);
- évaluer le programme national et le soumettre à l'organe directeur pour approbation.

73. L'examen du programme national par les services centraux du PNUD aurait pour but d'en déterminer les effets potentiels, la cohésion et la valeur d'ensemble. Cette opération devrait se faire rapidement, sur la base de tous les renseignements disponibles. Les services extérieurs (y compris le représentant résident) n'interviendraient à ce stade que pour fournir tous les autres renseignements qui pourraient se révéler nécessaires.

74. Les secrétariats des autres organismes des Nations Unies ayant décidé de participer à l'élaboration du programme national devront prendre toutes les mesures requises conformément aux textes et aux procédures qui régissent leurs activités.

3) Application des recommandations

75. Du point de vue de la gestion d'ensemble, il serait sans doute préférable que le nouveau système soit adopté le plus tôt possible en tant que politique générale. Pour commencer, il devrait être possible d'organiser presque immédiatement un examen annuel dans chaque pays, de préférence en le faisant coïncider dans le temps avec le cycle budgétaire national. Certes, il serait impossible, d'un point de vue administratif, d'élaborer simultanément dans tous les pays un premier programme national, mais la nouvelle procédure pourrait être introduite au moment où les plans nationaux de développement des pays bénéficiaires doivent être revisés. On pourrait proposer un cycle commun de programmation pour les groupements sous-régionaux d'Etats membres qui réalisent déjà, dans une certaine mesure, une planification économique commune. Dans le cas des pays qui n'ont pas de plan national, il faudrait convenir d'un calendrier avec les gouvernements intéressés; ce faisant, le PNUD devrait s'efforcer de fixer un calendrier d'ensemble qui puisse être respecté, en répartissant les travaux à réaliser aussi uniformément que possible sur la période nécessaire pour que le nouveau système devienne

pleinement opérationnel. Il y aura donc inévitablement une période de transition avant que le nouveau système ne soit en vigueur dans tous les pays, et il faudrait en profiter pour en introduire autant d'éléments que possible.

76. Une autre possibilité serait de repousser toute décision de principe jusqu'à ce que le système ait été expérimenté dans un certain nombre de pays, choisis de préférence à cause des différences qu'ils présentent dans leurs caractéristiques, dans leur niveau de développement et dans la qualité de leur mécanisme de planification. Pour des raisons diverses, l'Etude sur la capacité n'est cependant pas favorable à cette solution. Tout d'abord, il est certain que, pour l'essentiel, le système proposé est valable et qu'il pourra être mis en pratique. Deuxièmement, il est impossible de mettre au point des modèles "parfaits" qui soient applicables tels quels dans chaque pays. Le système devra toujours être adapté à chaque situation, et il est conçu avec suffisamment de souplesse pour que cela soit faisable. Troisièmement, comme on l'a dit dès le début, ce dont le système des Nations Unies pour le développement a le plus besoin, et le plus rapidement possible, c'est de méthodes de programmation plus systématiques, sans lesquelles tant sa capacité actuelle que sa capacité potentielle seront nécessairement limitées. Enfin, il y a lieu de remarquer que ces procédures sont un élément essentiel et vital des propositions, toutes intimement liées les unes aux autres, formulées dans la présente Etude. Si l'on ajourne cette opération, il sera donc très difficile d'appliquer les autres recommandations, et l'efficacité des mesures proposées s'en ressentira certainement.

77. Reste à savoir comment ce processus d'élaboration du programme national se rattacherait aux nouvelles missions d'évaluation économique de la BIRD, décrites dans la note du paragraphe 58. Comme il est indiqué dans cette note, les renseignements officiels ont été reçus trop tard pour qu'il soit possible d'étudier les mesures envisagées par la Banque dans leurs rapports avec le schéma théorique de programmation proposé dans la présente Etude. Néanmoins, étant donné que les objectifs de la Banque et ceux que vise la présente proposition sont voisins, et qu'ils devraient permettre aux deux organisations de travailler de concert sur la base d'un programme national intégré couvrant à la fois les projets de préinvestissement et les projets d'investissement, il n'existe aucun conflit de principe. Il ne devrait surgir en pratique aucune divergence d'interprétation quant aux rôles respectifs et complémentaires des deux organisations, tant qu'il restera admis que c'est le PNUD qui doit avoir la responsabilité primordiale des activités de préinvestissement et de coopération technique qu'il finance et que les institutions spécialisées doivent entreprendre ces activités d'une façon concertée, deux principes qui constituent ensemble l'essentiel des propositions présentées dans l'Etude sur la capacité. C'est dire que les représentants des institutions spécialisées, tout en étant évidemment membres à part entière des missions envoyées par la Banque pour ce qui touche

aux analyses sectorielles, devront travailler sous la direction du représentant résident ou du représentant du Directeur pour toutes les questions concernant le programme financé par le PNUD ou que l'on a proposé à celui-ci de financer. De même, il faudra aussi reconnaître que c'est la Banque qui a la responsabilité primordiale des activités d'investissement. Il se pose cependant un problème d'harmonisation dans le temps étant donné que les missions de la Banque seront normalement plus fréquentes que l'opération d'élaboration du "programme national", même dans les pays les plus petits, et il ne semble pas que l'on ait prévu d'assurer une synchronisation avec les cycles de planification des divers pays. De toute évidence, il serait bien plus facile d'harmoniser les deux opérations si l'on pouvait parvenir, suffisamment à l'avance, à un accord entre le gouvernement, la Banque et le PNUD (ainsi que tout autre donateur important pouvant participer à l'opération, sur la demande du gouvernement, comme on l'a indiqué au paragraphe 56) quant au moment qui conviendrait le mieux, compte tenu du "programme national" et de l' "examen annuel", pour envoyer la mission de la Banque.

Phase II : La formulation, l'examen et l'approbation des projets

A. Introduction

78. La formulation des projets est peut-être la phase capitale de tout le cycle, et c'est d'elle que dépend en définitive le succès ou l'échec de la coopération que les organismes des Nations Unies offrent aux pays en voie de développement. Maintes et maintes fois, on s'est rendu compte que si des projets multilatéraux ou bilatéraux n'avaient pu atteindre leurs objectifs, c'était essentiellement parce qu'ils avaient été préparés avec trop de hâte ou trop peu de soin.

B. Procédures actuelles

79. La "programmation" actuelle (décrite de façon plus détaillée dans l'Appendice 2 de la Cinquième Partie du Rapport) consiste surtout, qu'il s'agisse de l'élément Assistance technique ou de l'élément Fonds spécial, à préparer un agrégat de projets séparés plutôt qu'un "programme" intégré, au sens où cette expression est utilisée ici. Certains aspects méritent cependant d'être examinés plus en détail pour expliquer les recommandations formulées plus loin.

1) Elément Assistance technique

80. L'élément Assistance technique, et le PEAT avant lui, ont eu tendance à envoyer des missions d'un seul expert chargé de donner des avis généraux dans un domaine donné plutôt que des équipes d'experts travaillant ensemble à la réalisation d'un objectif déterminé; c'est peut-être pour cette raison que le programme biennal de l'Assistance technique, qui est demeuré en vigueur jusqu'à l'introduction, tout récemment, de la "programmation continue",

s'est présenté le plus souvent sous la forme d'une liste d'experts accompagnée de descriptions de postes plutôt que de projets visant à atteindre des objectifs bien définis selon un calendrier préétabli. Certes, la situation s'est améliorée au fil des ans avec l'adoption de la "programmation des projets", qui a encouragé les gouvernements à prévoir leurs besoins en coopération extérieure pour toute la durée du projet, si nécessaire au-delà de la période biennale en cours, et qui a exigé que toutes les demandes s'appuient sur des renseignements détaillés sur le projet, définissant les objectifs, la nature exacte et la durée de l'assistance sollicitée des organismes des Nations Unies ainsi que la contribution en personnel, en argent et en services à fournir par le grouvernement[1/]. Dans la pratique, cependant, la "programmation des projets" de l'élément Assistance technique est peu à peu devenue une formalité, et dans bien des cas les demandes présentées par les gouvernements pour la période biennale suivante n'avaient qu'une ressemblance lointaine avec les projections faites deux ans auparavant. La nouvelle procédure de "programmation continue" entrée en vigueur en 1969[2/] vise à remédier à ces insuffisances, mais elle est encore trop récente pour que l'on puisse porter un jugement.

2) Elément Fonds spécial

81. Etant donné que les projets du type Fonds spécial sont habituellement plus importants et plus coûteux, qu'ils visent des objectifs bien définis comme la réalisation d'une étude ou la création d'un institut de formation et que les ressources nécessaires à leur exécution sont dégagées pour toute la durée prévue, ils sont généralement formulés d'une manière bien plus détaillée que ceux du type Assistance technique. La formulation est fréquemment devenue une phase distincte de la préparation du projet.

82. Malgré tout, la formulation des projets du type Fonds spécial laisse souvent à désirer dans la pratique. Cela tient probablement à la façon dont est réalisé le choix initial du projet, auquel le gouvernement, pour les raisons exposées dans la section relative au programme national, ne participe pas pleinement. Il arrive ainsi que la description du projet et le plan d'opérations final embellissent la réalité sur certains points importants, en particulier en ce qui concerne l'existence et l'efficacité du soutien de contrepartie que doit fournir le gouvernement. Par ailleurs, à force de "faire l'article" pour des projets qui sont calqués sur des modèles ayant donné de bons résultats ailleurs ou qui visent tel ou tel objectif sectoriel dont la réalisation à l'échelle mondiale a été préconisée par une conférence, on aboutit à mettre

---

1/ Ces renseignements sont généralement rassemblés sur place par le gouvernement, avec l'aide, dans une mesure plus ou moins grande, du représentant résident et éventuellement, des représentants des institutions spécialisées.

2/ Voir l'Appendice 2 de la Cinquième Partie.

au point un prototype de projet que l'on adapte ensuite tant bien que mal aux situations locales en modifiant les noms de lieux, les descriptions des services gouvernementaux et d'autres détails, mais qui ne reflète par vraiment les idiosyncrasies et intérêts locaux qui déterminent le succès ou l'échec d'un projet. Autrement dit, au lieu de mesurer et de couper le tissu sur place en fonction de circonstances et de besoins divers, on produit un vêtement de confection que l'on ajuste ensuite de force.

83. Une autre grave faiblesse apparait lorsque les consultants du PNUD et les conseillers techniques des institutions spécialisées travaillent à la formulation d'un projet à des moments différents; le rapprochement d'opinions différentes ne peut ensuite se faire qu'au prix de pertes de temps, d'argent et souvent d'efficacité. Toutefois, le défaut le plus grave résulte probablement du fait que le projet et le plan d'opérations ne sont pas formulés par la personne qui sera chargée de son exécution. Il n'est pas rare que celui ou ceux qui planifient le projet n'aient plus rien à voir avec celui-ci, et il arrive même que ce travail initial soit effectué par plusieurs personnes indépendantes les unes des autres. Il n'y a donc pas de continuité. Bien que les directeurs des projets soient maintenant associés de plus près à la préparation du plan d'opération, ce dont il faut se réjouir, cet état de choses demeure fréquent.

C. Nouvelles procédures proposées

84. Dans le cadre du programme national, le processus de formulation, puis d'approbation des projets sera une opération continue et permanente, non assujettie à des délais arbitraires. Les projets ne seront pas approuvés tant que les autorités compétentes ne seront pas convaincues qu'ils constituent des propositions pratiques de nature à contribuer à la réalisation des objectifs du programme national; le processus de formulation devrait être un test sévère pour les projets du programme national, et tout projet ne pouvant subir cette épreuve avec succès serait rejeté et les objectifs choisis recherchés par d'autres méthodes. L'institution ou l'agent chargé de l'exécution assumera la préparation des projets, et il devra s'assurer que le directeur du projet est associé dès le début aux travaux détaillés de planification, ce qui permettra d'assurer la continuité dans la direction et d'avoir une évaluation réaliste des circonstances probables dans lesquelles le projet devra être exécuté.

85. L'opération se déroulera comme suit. Le programme national d'ensemble, planifié sur plusieurs années, définira les objectifs de développement convenus entre le gouvernement et les organismes des Nations Unies et donnera une liste très générale des projets visant à atteindre ces objectifs. Cette liste ne sera certainement pas complète; d'autres projets viendront s'y ajouter au fur et à mesure. Certains projets seront décrits d'une façon plus détaillée que d'autres et seront accompagnés, si possible, d'une évaluation approximative des coûts sur laquelle le Directeur et le Conseil d'administration (dans le cas du PNUD) pourront

se fonder pour répartir les ressources entre les différents objectifs. Il est toutefois peu probable que l'on puisse à ce stade formuler tel ou tel projet ou en évaluer le coût sous une forme définitive.

86. Tel est donc le travail à réaliser après la préparation du programme national une fois que le gouvernement, d'une part, et le PNUD et les autres éléments du système des Nations Unies pour le développement, d'autre part, auront déterminé le secteur général sur lequel devront porter leurs activités. Il ne sera pas nécessaire, pour commencer le travail sur les divers projets du PNUD, d'attendre que le Conseil d'administration ait approuvé le programme d'ensemble étant donné que le Directeur serait habilité, comme à présent, à fournir une assistance préparatoire et à entreprendre des opérations préliminaires lorsque le besoin s'en fait sentir. En tout état de cause, ces travaux devraient commencer aussitôt que possible pour respecter le calendrier d'ensemble fixé dans le programme national.

87. Pour ce qui est du travail lui-même, il est clair qu'on ne peut pas formuler des projets pluridisciplinaires de longue durée selon les mêmes méthodes qu'un programme de formation à moyen terme ou une mission consultative d'un seul expert. Dans ce dernier cas, la formulation du projet devrait normalement être possible sur place sans assistance extérieure. En règle générale, cependant, une assistance préparatoire serait nécessaire lors de la phase cruciale de la formulation des grands projets, en vue de réaliser des recherches et des études préliminaires, de contrôler les données recueillies et de s'assurer de la disponibilité des ressources nationales. Dans le cas des opérations les plus importantes comme les projets de mise en valeur d'une zone tout entière, une mission préparatoire de plusieurs spécialistes pourra être nécessaire pendant deux ou trois ans; en fait, le travail de cette mission pourrait constituer un projet préliminaire distinct dont les résultats permettront de déterminer s'il y a lieu de passer à l'exécution du projet principal. Dans tous les cas, il serait indispensable que le secrétariat du PNUD définisse les critères à appliquer pour évaluer les projets et qu'il les porte à la connaissance des gouvernements et du personnel d'exécution.

88. Le contenu et la complexité de la description d'un projet pourraient varier considérablement. De toute évidence, il ne serait pas nécessaire de donner autant de détails sur un projet consistant à envoyer un expert en mission pendant trois mois que sur un projet polyvalent de mise en valeur d'un bassin fluvial prévoyant des activités très diverses et portant sur plusieurs années. Même s'ils sont très brefs, cependant, les renseignements donnés dans la description du projet devraient toujours être suffisants pour fournir les éléments nécessaires pour examiner le projet, puis pour en évaluer la réalisation à tous les stades, aussi bien pendant et après la période au cours de laquelle du personnel extérieur sera affecté au projet.

Les principaux aspects à étudier sont :

- le but et les objectifs du projet;
- sa place dans le plan de développement et ses rapports avec les autres activités antérieures, en cours ou à l'étude dans le même secteur ou dans des secteurs voisins;
- ses rapports avec toute autre assistance extérieure pour le développement, tant multilatérale que bilatérale;
- le cadre institutionnel;
- les apports nécessaires du donateur et du bénéficiaire, c'est-à-dire un budget complet du projet;
- les méthodes et les instruments de travail à appliquer pour résoudre le problème;
- les coûts estimatifs et les avantages escomptés;
- un schéma analytique, c'est-à-dire un "emploi du temps" indiquant ce qui doit être réalisé à tel ou tel moment de la vie du projet et qui s'engage à le faire;
- les dispositions prises, dans le corps même du projet, en vue de l'évaluation (indications sur la gestion et sur les aspects techniques);
- les activités consécutives et les possibilités d'investissement, y compris une description du type de renseignements dont aura besoin un investisseur potentiel et qui devront être fournis dans les rapports finaux ainsi que des mesures que le pays devra prendre après le départ du personnel des projets.

89. Le document qui sera établi sur la base de cette description du projet constituera le "plan d'opérations" qui devra recevoir l'accord du gouvernement et du PNUD et être ratifié par l'agent chargé de l'exécution.

D. Les tâches de chacun dans la formulation des projets

90. Dans le cas des petits projets, consistant en missions consultatives d'un ou deux experts, la formulation des projets devra être réalisée en commun par le gouvernement et par le représentant résident avec l'avis, le cas échéant, des collaborateurs techniques du représentant résident ou des conseillers des institutions spécialisées se trouvant dans le pays ou la région.

91. Pour les grands projets, exigeant des apports considérables et/ou l'envoi d'une équipe d'experts, la formulation détaillée des projets devrait être réalisée en commun par le gouvernement, le directeur du projet et le représentant résident. Il importe que l'organisation qui sera appelée à assumer la responsabilité de l'exécution du projet prenne part, si possible dès le début, à la planification détaillée des travaux à réaliser. Le directeur du projet a donc un rôle essentiel à jouer et il doit être désigné immédiatement. Il doit pouvoir faire appel, si besoin est, à l'assistance d'experts supplémentaires, de consultants engagés pour de courtes périodes et, s'il y a lieu, de représentants d'investisseurs éventuels. Dans le cas des entreprises à court terme ou d'une importance moindre, cette assistance pourrait être fournie

par les experts qualifiés se trouvant sur place ou par des consultants spéciaux. Le personnel national chargé du projet devra toujours participer de plein droit à l'opération. Dans certains cas, une institution d'assistance bilatérale pourra être associée à la formulation des projets, par exemple lorsque des programmes de coopération technique multilatéraux et bilatéraux mettent leurs ressources en commun ou bien s'emploient à résoudre des problèmes connexes. Le représentant résident a aussi un rôle important à jouer pendant cette phase : il doit s'assurer que le projet est conforme au programme approuvé, donner des avis au Directeur du PNUD quant à la faisabilité du projet ou, lorsque de tels pouvoirs lui ont été délégués (voir le paragraphe 95), décider s'il faut l'approuver ou non.

E. Le processus d'examen et d'approbation des projets

92. Une fois que le projet est formulé, on procède à l'examen de la demande de projet afin d'en déterminer la validité, c'est-à-dire de comparer, lorsque cela est possible, les dépenses à prévoir et les avantages escomptés, de voir si le projet est valable d'un point de vue technique ainsi que d'évaluer la capacité du pays d'absorber l'aide fournie et d'appuyer et de poursuivre les efforts entrepris, etc. Cet examen s'effectuerait sur la base d'un ensemble de critères socio-économiques, techniques, administratifs, institutionnels, commerciaux et financiers. A ce stade, il importerait aussi de s'assurer que le projet, maintenant formulé de façon définitive, se conforme bien aux objectifs convenus et au plan général d'activités approuvé par le Conseil d'administration, et qu'il ne s'est produit aucun changement d'orientation important.

93. Cet examen aurait lieu au siège du PNUD[1/] pour les projets suffisamment importants, et à l'échelon du pays dans le cas des petits projets. Les institutions spécialisées pourraient réaliser des examens techniques sur demande du siège du PNUD, ou à la demande du représentant résident lorsqu'il s'agit de petits projets.

94. L'examen des projets devrait se faire selon un calendrier tel que l'assistance préparatoire débouche sur les opérations du projet. Ainsi, les opérations émaneraient directement de l'assistance préparatoire grâce au plan d'opérations établi sur la base de la description du projet.

95. Une fois que tous les aspects du projet auraient été étudiés de façon satisfaisante, le projet serait considéré comme prêt pour l'exécution et approuvé comme tel. Dans les limites des objectifs et du plan général des activités approuvés par le Conseil d'administration en tant que "programme national", le pouvoir d'approuver tous les projets serait conféré au Directeur du PNUD. Celui-ci serait habilité à déléguer au représentant résident le pouvoir d'approuver

---

1/ Dans le cadre des Directions régionales décrites au Chapitre 7.

des projets, selon les circonstances, à condition que le coût total de chaque projet ainsi approuvé ne dépasse pas 100.000 dollars[1/] pour la durée du projet. Des descriptions de ces projets seraient communiquées aux gouvernements membres du Conseil d'administration au moment de leur approbation, et le rapport intérimaire annuel présenté au Conseil indiquerait le nombre, la nature, l'ampleur et le coût des projets approuvés par le Directeur au cours des douze mois précédents et indiquerait la façon dont ils s'insèrent dans le programme national d'ensemble précédemment approuvé par le Conseil d'administration.

96. Ainsi, la formulation, l'examen et l'approbation des projets constitueraient une opération continue, intensive et rapide permettant d'assurer à la fois la continuité dans la direction et la constance dans les méthodes.

Phase III : Exécution

A. Introduction

97. La mise en oeuvre des projets, considérée comme l'une des phases du "cycle de la coopération", ne comprend pas seulement l'"exécution" (au sens où ce terme est pris actuellement), mais aussi certaines phases de la formulation des projets et des activités consécutives. En d'autres termes, lorsque le Directeur, ayant accepté que le PNUD participe à un projet, passe un contrat avec une institution spécialisée ou un autre agent, le contrat comprendra :

a) des éléments de formulation des projets, essentiellement un plan de travail et un schéma analytique, dont le plan d'opérations est l'expression;

b) l'exécution, c'est-à-dire la réalisation des tâches définies dans le plan d'opérations; et

c) les activités consécutives nécessaires, qui auront été prévues dans le plan d'opérations.

98. Il est donc inévitable que la présente section chevauche la précédente (formulation des projets) et la suivante (activités consécutives). S'il peut paraître arbitraire d'avoir examiné séparément trois sujets interdépendants, on l'a fait délibérément, par souci d'exposer plus clairement un processus complexe. D'autre part, comme on l'a expliqué plus haut dans la description générale du "cycle de la coopération des Nations Unies pour le développement", ce ne sont pas les seuls chevauchements étant donné que la formulation des projets est étroitement liée par ailleurs au stade précédent consistant à préparer un programme national.

99. Comme toutes les autres phases du cycle de la coopération des Nations Unies pour le développement, l'exécution doit être une entreprise réalisée en commun et dans un esprit de

---

1/ Cette somme représente à peu près le coût des services d'un expert pendant quatre ans.

coopération par le gouvernement et par les organismes intéressés des Nations Unies. Il y a cependant lieu de noter que la présente section ne traite que du programme financé par le PNUD et non pas des autres éléments du système des Nations Unies pour le développement qui pourraient éventuellement participer au "programme national" conformément aux vues exprimées dans la section consacrée à ce sujet; si ces vues deviennent réalité, il faudra prendre les dispositions nécessaires pour réaliser une action également complémentaire et intégrée au stade de l'exécution. Dans la présente section, on se bornera aussi à examiner les facteurs sur lesquels le PNUD et les organisations participantes et chargées de l'exécution peuvent agir. Les problèmes que pose l'appui de contrepartie à fournir par le gouvernement ont été analysés en détail au Chapitre 3, et on a proposé dans le présent chapitre quelques moyens d'améliorer la programmation et de formuler les projets de façon plus réaliste; par ailleurs, dans les Chapitres 4 et 9, on a envisagé la possibilité de déterminer les obligations de contrepartie avec davantage de souplesse en fonction de la situation de chaque pays. Pour les besoins du présent exposé, on considérera donc comme acquis le rôle et la contribution du gouvernement.

B. Procédures actuelles

1) Elément Assistance technique

100. A l'origine, le Programme élargi d'assistance technique était conçu comme une source de financement supplémentaire pour les activités réalisées par les organismes des Nations Unies dans le domaine de l'aide aux pays en voie de développement. La résolution 222 (IX) du Conseil économique et social stipulait que les fonds mis à la disposition du programme par le biais de contributions volontaires des gouvernements seraient répartis entre les institutions spécialisées selon un système de pourcentages (qu'il est convenu d'appeler le système des parts des institutions). Il était donc tout naturel que l'exécution des projets financés par le PEAT fût confiée aux institutions. Ni les décisions ultérieures introduisant la programmation par pays (qui supposait l'élimination des parts des institutions), ni la fusion avec le Fonds spécial, ni les procédures de programmation les plus récentes n'ont rien changé à cet égard. Une fois que le Directeur a approuvé un projet formulé par un gouvernement avec l'assistance, le plus souvent, d'une institution spécialisée, il alloue des fonds à l'institution qui se charge de l'exécuter. Cette institution ne fait cependant pas rapport au Directeur sur la situation du projet, si ce n'est pour rendre compte de sa gestion financière. Le représentant résident, dans un rapport semestriel au Directeur, formule ses observations sur l'évolution des projets en cours en indiquant quels sont les principaux problèmes ou les principales insuffisances. Lors de l'achèvement d'un projet, il fait également rapport sur les résultats obtenus et sur les activités consécutives.

101. Généralement, tous les projets de l'élément Assistance technique sont exécutés directement par l'institution spécialisée intéressée, probablement à cause du précédent du PEAT et parce que, dans l'ensemble, les projets sont rarement d'une ampleur telle qu'il vaille la peine d'en confier l'exécution à un sous-traitant. L'institution n'est cependant pas systématiquement tenue pour responsable de l'efficacité des travaux ou de la réalisation des objectifs du projet.

2) Elément Fonds spécial

102. La résolution 1240 (XIII) de l'Assemblée générale portant création du Fonds spécial stipule que "le Directeur général aura la responsabilité d'ensemble des opérations du Fonds" (par. 21) et qu'il "prendra les dispositions voulues pour surveiller l'exécution des projets" (par. 42). Cette résolution précise également que le Directeur peut "faire appel" aux services d'autres organisations, d'entreprises privées ou d'experts indépendants, dans le cas où les services des organismes rattachés aux Nations Unies seront "totalement ou partiellement indisponibles ou insuffisants". Sauf à deux occasions, le Directeur n'a, en pratique, fait appel qu'aux institutions participantes et leur a confié la pleine responsabilité de l'exécution.

103. Dès la création du Fonds spécial, on avait pris les dispositions administratives nécessaires pour permettre à l'institution intéressée de conclure des contrats de sous-traitance concernant l'exécution de tout ou partie de ces projets, en particulier les projets d'une ampleur exceptionnelle ou ceux qui nécessitaient l'application de techniques particulièrement complexes (par exemple pour une étude géophysique aérienne réalisée dans le cadre de la prospection de ressources minérales). Le choix de cette méthode a parfois été spécifié dans le plan d'opérations, mais la décision a souvent été laissée aux institutions spécialisées chargées de l'exécution d'ensemble du projet. La mesure dans laquelle les institutions ont eu recours à ce système, qui les décharge d'une grande partie des tâches courantes d'exécution, de recrutement, etc., mais non pas de la surveillance technique, a varié considérablement[1/].

104. Le Directeur reçoit des rapports semestriels de l'institution chargée de l'exécution et le représentant résident lui adresse des rapports de "contrôle" sur l'état d'avancement des projets. En outre, les services centraux du PNUD examinent périodiquement avec les diverses institutions les projets dont elles sont chargées; ces examens ont généralement lieu au siège de l'institution intéressée. En cas de besoin, le Directeur appelle l'attention des institutions sur les insuffisances relevées dans l'exécution des projets, soit par lettre, soit lors de la réunion où le projet en question est examiné avec l'institution, mais il n'a aucun

---

1/ Voir Chapitre 3, par. 53, et le graphique 3.5.

pouvoir sur les mesures qui seront prises par la suite. Par conséquent, si des retards interviennent dans l'exécution du projet ou si celui-ci est exécuté de façon défectueuse, le Directeur n'a virtuellement d'autre choix que d'accepter la situation si l'institution est incapable d'y remédier.

C. Comment les institutions participantes et chargées de l'exécution s'acquittent-elles de leur tâche actuellement ?

105. Il est inutile de s'étendre sur les aspects positifs ou négatifs des résultats qu'obtiennent les diverses institutions dans l'exécution du programme. Il est indéniable qu'elles ont rendu des services très précieux, mais aussi que des améliorations sont fort nécessaires, comme on l'a montré dans le Chapitre 3. Qu'il suffise de noter que certaines des institutions - notamment les plus grandes - ont eu des difficultés à exécuter les engagements qu'elles avaient assumés en acceptant de se charger de l'exécution des projets. Cela tient en partie à ce qu'elles n'avaient pas su évaluer avec exactitude dans quelle mesure les gouvernements pourraient et sauraient s'acquitter des tâches prévues dans le projet, et en partie à leur incapacité de recruter rapidement du personnel compétent et de fournir des services d'appui administratif et technique satisfaisants. Il en est résulté des retards dans l'exécution, parfois d'une longueur telle que le succès du projet considéré s'en est trouvé gravement compromis, et parfois si généralisés qu'une grande partie du programme total s'en est ressentie[1/]. Cette situation a également conduit à une augmentation des coûts et, ce qui est plus grave encore, à des retards excessifs dans la présentation des rapports finals sur les projets du Fonds spécial, qui sont vitaux pour les activités consécutives et pour les investissements proprement dits[2/]. Il se peut, encore que cela ne puisse être confirmé statistiquement pour l'ensemble du programme, que les retards intervenus dans l'exécution des projets de l'élément Assistance technique aient été moins importants, mais cela est peut-être dû, tout simplement, au fait qu'une fois qu'un poste de l'Assistance technique est pourvu, c'est souvent pour une longue période, même si au début il a fallu longtemps pour trouver le titulaire. Même dans ce cas, toutefois, les retards intervenus dans le recrutement d'un expert indispensable dans un secteur important peuvent porter un coup fatal aux plans du gouvernement et entraîner des bouleversements qui sont hors de toutes proportions avec le coût de ses services.

1/ En mars 1969, on a signalé que plus de la moitié des projets du Fonds spécial étaient en retard sur le calendrier prévu.

2/ La situation décrite ici est celle qui prévalait au moment où l'Etude sur la capacité a été rédigée. On espère qu'elle se sera améliorée sensiblement grâce aux nouvelles procédures de présentation des rapports, introduites au cours du deuxième semestre de 1969, qui assouplissent les conditions de présentation des rapports finals; il est toutefois trop tôt pour porter un jugement sur leur effet pratique.

106. Cette situation tient en partie à ce que les institutions, à l'exception de l'OMS, n'étaient pas originellement conçues pour assumer des responsabilités opérationnelles[1/] et en partie également à l'accroissement très rapide de ces responsabilités.

107. Certes, comme on l'a vu ailleurs, les institutions ont fait leur possible pour s'adapter à leur rôle opérationnel nouveau et de plus en plus important, en réorganisant leur structure interne et, dans certains cas (peu nombreux, à vrai dire), en ayant davantage recours à la sous-traitance. Dans plusieurs des institutions, cependant, ces mesures n'ont pas suffi à éliminer les défauts existants, même au niveau actuel des ressources. Toute projection fondée sur l'hypothèse que la coopération multilatérale pour le développement doit en même temps augmenter considérablement en ampleur et gagner en efficacité amène donc à conclure que certaines institutions ne pourront continuer à supporter seules ce fardeau. Il est certain qu'elles ne pourraient le faire qu'aux dépens du rôle directeur et des fonctions normatives qu'elles tiennent de leurs statuts et qui demeurent la meilleure contribution qu'elles peuvent apporter à la création d'un ordre mondial.

D. Propositions concernant la politique à suivre sur le plan de l'exécution

108. Il est indispensable de trouver le moyen d'éliminer ces goulots d'étranglement qui entravent de plus en plus sérieusement l'exécution. Cette nécessité apparaît d'autant plus urgente si l'on considère que les responsabilités du système doivent s'accroître à l'avenir.

109. De toute évidence, maintes modifications sur le plan de l'administration et de l'organisation pourraient améliorer sensiblement le fonctionnement du système actuel; il en est question dans d'autres passages de l'Etude. On examinera ici trois propositions fondées sur des principes importants et même, selon l'Etude sur la capacité, fondamentaux :

a) Il doit être parfaitement clair que la responsabilité générale de l'exécution du Programme des Nations Unies pour le développement (qui est actuellement dispersée dans l'ensemble du système) incombe au Directeur du PNUD;

b) Il faut faire plus largement appel à la sous-traitance, particulièrement dans le cas des grandes institutions et des grands projets;

c) Il faut cesser de choisir exclusivement et automatiquement les institutions spécialisées comme agents chargés de l'exécution.

110. Une fois réalisée la fusion complète des deux éléments de l'actuel Programme des Nations Unies pour le développement, il faudrait absolument confier au Directeur l'entière responsabilité de toute l'opération, y compris l'exécution des projets, si l'on veut qu'il puisse répondre rapidement et efficacement aux besoins particuliers des divers pays et qu'il puisse être totalement responsable devant le Conseil d'administration. Il devra user des pouvoirs

---

1/ Voir Chapitre 2, par. 10.

qui lui sont conférés pour déterminer, en accord avec le gouvernement intéressé, les moyens les plus propres à réaliser rapidement et efficacement chacun des projets. Il devra également mettre au point des moyens efficaces pour surveiller la façon dont le projet est mené à bien, c'est-à-dire superviser continuellement, sous tous ses aspects, l'exécution du contrat ou de l'accord, par l'institution ou l'agent chargé de l'exécution, afin de pouvoir, si besoin est, appeler leur attention sur les problèmes qui risquent d'avoir des répercussions sur le résultat final et indiquer quelles mesures il souhaite voir prendre. On examinera dans les paragraphes suivants les moyens de parvenir à ce résultat.

111. Comme on l'a vu, la sous-traitance est un procédé qui a été jusqu'à présent peu utilisé, sauf par la BIRD et dans une moindre mesure par l'OMS et l'ONU, et on a généralement laissé aux institutions spécialisées le soin de prendre toute décision à ce sujet[1/]. Il faudrait y avoir recours plus souvent et plus systématiquement, même lorsqu'il s'agit d'exécuter la totalité d'un projet, si l'on veut que les ressources soient utilisées d'une manière plus efficace, tant à leur niveau actuel qu'à un niveau supérieur. Il est donc proposé que le Directeur stipule, en consultation avec le gouvernement, dans quel cas il y aura lieu de passer des contrats de sous-traitance.

112. Le troisième point (indiqué au paragraphe 109 ci-dessus) est en réalité un prolongement du deuxième mais suppose que l'on s'écarte davantage de la pratique suivie dans le passé. Comme on l'a montré à la section précédente, jusqu'à présent on considérait comme acquis qu'une fois un projet approuvé, son exécution serait confiée à l'institution spécialisée compétente dans ce domaine particulier, bien que les règlements offrent la possibilité d'adopter d'autres méthodes dans certaines circonstances. Il n'y a eu de contestation à ce sujet que lorsque deux institutions ou davantage affirmaient leur compétence dans tel ou tel domaine d'activité ou bien dans le cas de projets pluridisciplinaires, une décision étant alors nécessaire pour savoir quelle institution spécialisée devait en prendre la direction. En d'autres termes, les institutions spécialisées ont pour ainsi dire eu le monopole de l'exécution des projets du PNUD.

113. Ce processus n'a pas été accidentel et sa raison d'être n'est pas difficile à trouver. Tout d'abord, il y a dans le cadre du système des Nations Unies pour le développement des relations de solidarité intrafamiliale naturelles. En second lieu, les institutions spécialisées du système ont accumulé des connaissances et des données d'expérience à l'échelle mondiale qui pouvaient fournir un moyen unique et essentiel d'appuyer les opérations de développement; en outre, comme on l'a indiqué au Chapitre 4, le rôle normatif et les fonctions opérationnelles

---

1/ Chapitre 3, par. 53 et graphique 3.5.

des institutions sont intimement liés et il s'est créé entre eux des rapports réciproques qui favorisent les activités de l'un et l'autre type et qui, s'ils étaient établis autrement, n'auraient ni la même ampleur ni la même nature. Ces espérances ne se sont malheureusement pas réalisées entièrement dans la pratique, et ce sont les pays en voie de développement qui en ont souffert, puisque l'efficacité des programmes de coopération s'en est trouvée diminuée.

114. Selon l'Etude sur la capacité, tant les institutions que les pays en voie de développement et même le système des Nations Unies dans son ensemble trouveraient avantage à ce que l'on perde un peu l'habitude de confier automatiquement l'exécution d'un projet à l'institution spécialisée compétente. Ce serait à l'avantage des pays en voie de développement car l'exécution ne serait plus la prérogative d'organisations déjà surchargées et parce que l'apparition d'un élément de concurrence serait pour elles un stimulant qui les encouragerait vivement à accroître l'efficacité de leurs opérations. Les institutions intéressées, de leur côté, pourraient au moins ralentir les efforts qu'elles font pour intensifier leurs opérations alors que leurs fonctions traditionnelles et essentielles demeurent stationnaires.

115. D'aucuns feront valoir que l'effet combiné de ces deux mesures - recours plus fréquent à la sous-traitance et introduction de la "concurrence" - sera négatif, pour autant qu'il éliminera le "caractère international" des programmes de coopération entrepris par les organismes des Nations Unies. Ce n'est pas le cas. Les institutions sont les seules autorités des Nations Unies dans leurs domaines de compétence respectifs. Il en découle tout d'abord que la planification de chaque programme national et la détermination des objectifs devra être faite par le gouvernement et le PNUD en consultation, s'il y a lieu, avec les institutions intéressées. Le résultat de cette opération sera ainsi l'expression des politiques et des objectifs internationaux que le pays en question aura adoptés et qui seront conformes à sa politique officielle, et le programme d'action mis sur pied sera à la mesure des ressources du PNUD. En second lieu, les travaux seront, à tous les stades, supervisés par une organisation internationale (soit par une institution spécialisée et par le PNUD, soit par le PNUD uniquement), dont l'une des tâches principales sera de s'assurer que ces travaux sont conformes aux normes et aux politiques internationales. En troisième lieu, le programme réalisé par le PNUD dans un pays donné demeurera tout aussi "international" s'il est composé (pour prendre un exemple extrême) de nombreuses équipes de nationalités différentes que si chacune de ces équipes était multinationale et constituée, comme c'est le cas à l'heure actuelle, de spécialistes recrutés directement par les institutions. En quatrième lieu, l'allègement des tâches opérationnelles des institutions devrait leur permettre d'accorder davantage d'attention à leurs fonctions premières et d'apporter de ce fait une contribution internationale plus efficace aux travaux de planification et de supervision.

116. Dans les paragraphes suivants, on étudiera les diverses possibilités ébauchées dans la section précédente et on formulera quelques suggestions quant à la façon de les appliquer.

On peut envisager plusieurs façons d'organiser la phase d'exécution d'un projet selon un système qui permettrait de faire plus largement appel à des agents ne faisant pas partie du système des Nations Unies pour le développement, qui garantirait une supervision internationale et qui assurerait au Directeur du PNUD la pleine responsabilité de l'exécution du programme. Ainsi, l'institution ou l'agent auquel il serait fait appel devrait exécuter le projet conformément au contrat qu'il aurait conclu et en répondre devant le Directeur, et celui-ci devrait suivre l'exécution du contrat, s'assurer que le projet est exécuté de façon satisfaisante et que les termes de l'accord passé avec le gouvernement sont respectés, et il en répondrait devant le Conseil d'administration.

117. Les diverses solutions possibles seraient alors les suivantes :

a) le Directeur fait appel à l'institution spécialisée compétente ou à un autre organisme des Nations Unies pour mettre en oeuvre le projet par recrutement direct du personnel d'exécution;

b) le Directeur demande à une institution spécialisée de faire appel en son nom, ou fait appel lui-même, à une organisation ou à une firme ne faisant pas partie du système des Nations Unies;

c) le Directeur confie l'exécution du projet, par contrat, à une institution ou une firme du pays bénéficiaire lui-même (le contrat pourrait être passé soit par l'intermédiaire de l'institution spécialisée compétente, soit par le Directeur lui-même);

d) le PNUD exécute le projet lui-même.

Le Directeur consulterait le gouvernement bénéficiaire avant de décider laquelle de ces solutions convient le mieux, compte tenu de la nature du projet et de la mesure dans laquelle l'agent auquel on se propose de faire appel est capable d'en entreprendre l'exécution.

118. Quelle que soit la méthode choisie, cependant, le Directeur serait toujours chargé de veiller à l'exécution du contrat convenu d'un commun accord. Il devrait, notamment, s'assurer que a) l'exécution se déroule dans les délais prévus dans le schéma analytique; b) les coûts sont tels que convenus; c) le personnel fourni est efficace et ne heurte pas les susceptibilités locales; d) le cahier des charges est respecté. Le Directeur donnerait au représentant résident le pouvoir d'agir en son nom, avec l'aide du personnel approprié, pour surveiller la réalisation et pour veiller à l'exécution des contrats à l'échelon national.

119. Il se peut parfois que le PNUD ne puisse assurer une supervision adéquate sans avoir recours à des experts, que ce soit au siège ou à l'échelon national. Ici aussi, plusieurs possibilités s'offriraient au Directeur :

a) le PNUD pourrait recruter directement, si besoin est, le personnel de supervision;

b) du personnel technique pourrait être détaché à plein temps ou à temps partiel auprès du PNUD par les institutions spécialisées ou éventuellement les autres éléments du système;

c) des contrats de services techniques pourraient être passés avec des organisations non rattachées aux Nations Unies;

d) des fonctionnaires du siège du PNUD pourraient être temporairement affectés sur le terrain.

1) Exécution par une institution spécialisée ou un autre organisme des Nations Unies, avec recrutement direct du personnel des projets

120. L'on peut raisonnablement supposer qu'une institution sera normalement appelée à exécuter directement la quasi-totalité des petits projets (anciennement du type Assistance technique) et quelques-uns des projets plus importants et plus complexes (anciennement du type Fonds spécial). Dans l'un et l'autre cas, l'institution se chargerait à la fois des services d'appui et de la supervision technique des projets, mais le PNUD conserverait la responsabilité de veiller à l'exécution du contrat conclu avec l'institution. Autrement dit, il incomberait à l'institution choisie pour sa capacité reconnue dans le domaine considéré de faire en sorte que tous les aspects (y compris les aspects techniques) du projet soient exécutés convenablement, mais la responsabilité d'ensemble du projet appartiendrait au Directeur. Cela signifie que le personnel technique du siège du PNUD ne "se mêlerait" pas d'apprécier la façon dont les institutions spécialisées exécutent les projets dont elles ont été chargées directement par contrat, sauf dans le cas où le Directeur estimerait nécessaire de procéder à un réexamen technique.

121. Le Directeur devra, pour pouvoir exercer sa responsabilité d'ensemble, être tenu au courant de l'avancement de chaque projet. Chaque institution devra donc établir régulièrement un rapport, qui sera complété par des renseignements et des rapports communiqués par le représentant résident, portant sur tous les aspects techniques, administratifs et financiers de tous les projets qui lui sont confiés, quelle qu'en soit l'importance. En outre, des examens annuels seraient effectués comme actuellement, à cela près - la différence est importante - qu'ils seraient entrepris à l'échelon national, comme on l'a décrit à propos de la Phase I ("Le programme national"), et qu'ils permettraient ainsi d'examiner l'état d'avancement de chaque projet d'une manière plus approfondie et dans une meilleure perspective.

2) Exécution par une organisation ou une firme non rattachée aux Nations Unies

122. Le Directeur peut décider, en consultation avec le gouvernement, qu'un projet devra être exécuté par une organisation ne faisant pas partie du système des Nations Unies. Cette décision sera prise essentiellement en fonction de deux critères. Le premier est celui de savoir si la nature du projet permet d'en confier l'exécution "à l'extérieur". Par exemple,

lorsque la réalisation d'études sectorielles et d'études de faisabilité exige des équipes d'experts particulièrement compétents et expérimentés dans des domaines professionnels très variés - technique, économique, sociologique, financier - le travail pourra fréquemment être mieux réalisé par une ou plusieurs firmes de consultants ou par une institution spécialisée que par un groupe d'experts réunis spécialement à cette fin. Cette méthode atténuerait également les difficultés de recrutement et favoriserait la constitution d'équipes plus qualifiées car elle permet de confier à quelqu'un une tâche de courte durée sans interrompre sa carrière, de concentrer les pouvoirs, et elle rend la constitution de l'équipe plus simple et facilite la supervision et la gestion. Elle présente un autre avantage en ce sens qu'elle permet d'obtenir l'avis et le concours de personnes connaissant bien le projet après l'achèvement de celui-ci; cela n'est généralement pas le cas lorsque les travaux initiaux ont été réalisés par un groupe d'experts, recrutés individuellement, et qui se dispersent une fois que la tâche est achevée. Bien entendu, il se peut aussi que pour certains projets qui soulèvent des problèmes politiques délicats ou qui comportent un élément important de formation du personnel de contrepartie, il soit préférable de ne pas passer de contrats de sous-traitance à l'extérieur du système des Nations Unies.

123. Le deuxième critère est le volume de travail auquel l'institution spécialisée compétente doit déjà faire face; si la charge est trop lourde, il est évidemment indiqué de confier l'exécution du projet, sous supervision internationale, à un agent ne faisant pas partie du système des Nations Unies.

124. Ici encore, le Directeur aurait le choix entre deux possibilités selon la nature du projet : demander à une institution de faire appel, en son nom, à une organisation "de l'extérieur", ou passer directement un contrat avec celle-ci. Dans le premier cas, il est clair que la supervision technique relèverait de l'institution spécialisée. La responsabilité d'ensemble du Directeur, qui est de veiller à l'exécution du contrat, serait effectivement exercée sur le terrain par le représentant résident, qui contrôlerait la réalisation du projet et ferait en sorte que celui-ci soit exécuté conformément aux dispositions du contrat.

125. Les pouvoirs (déjà accordés au Directeur) de passer directement des contrats devraient être limités à des domaines bien déterminés, surtout à ceux où l'expérience a prouvé que la capacité des institutions compétentes d'exécuter directement les projets ou de surveiller l'exécution de contrats de sous-traitance est soumise à une charge excessive. Pour faciliter cette opération, les Etats membres pourraient communiquer des listes de firmes de consultants, d'universités et d'autres institutions qualifiées pour réaliser des travaux contractuels pour le compte du PNUD; les firmes ou établissements figurant sur ces listes seraient recommandés par le gouvernement intéressé, et la qualité de leur travail serait garantie par celui-ci ou par une institution professionnelle appropriée. Le temps et l'expérience aidant, il serait

possible d'instaurer des rapports directs avec les organismes qui auront accompli leur tâche de façon satisfaisante, ce qui leur permettrait d'acquérir une connaissance particulière des besoins du PNUD.

126. Dans ces circonstances, le Directeur devra assurer une supervision et un contrôle techniques adéquats et en outre veiller à l'exécution du contrat et assumer la responsabilité d'ensemble des travaux réalisés. Du personnel technique serait parfois nécessaire. En fait, ce personnel existe déjà dans une certaine mesure, dans les effectifs ordinaires du PNUD, mais il serait appelé à remplir des fonctions différentes dans le cadre des nouvelles procédures proposées. Il n'aurait pas à superviser les travaux techniques réalisés par les institutions spécialisées (car, comme on l'a expliqué plus haut, les institutions seraient considérées comme responsables, du point de vue technique, des travaux qu'elles réalisent, alors que le contrôle opérationnel d'ensemble serait organisé conformément aux arrangements décrits sous la rubrique l)), mais plutôt à superviser l'exécution des contrats directement conclus par le Directeur avec des firmes ou des institutions de l'extérieur. Si un personnel suffisamment qualifié n'est pas déjà disponible, le Directeur pourra avoir recours à l'une des possibilités décrites au paragraphe 119, y compris à celle de demander à une deuxième institution, qui doit évidemment être d'un autre pays, de l'aider par ses services techniques dans sa tâche de supervision du projet. Cette solution permettrait d'introduire un certain élément d'équilibre géographique dans la supervision du projet et ainsi de réduire les besoins en personnel de ce type au siège du PNUD.

3) Exécution confiée à une institution ou une firme du pays bénéficiaire en vertu d'un contrat conclu avec le Directeur du PNUD

127. Au début, cette éventualité serait l'exception mais elle pourrait devenir plus fréquente à mesure que le développement progresse et que les firmes locales gagnent en expérience et en compétence et qu'elles acquièrent les ressources nécessaires. On ne pourrait pas modifier les procédures normales d'appel d'offres, mais rien n'empêcherait les firmes locales de demander à être considérées comme ayant les qualifications nécessaires pour figurer sur la liste des agents invités à soumissionner. Comme dans toutes les autres formules d'exécution, le Directeur serait chargé de veiller à l'exécution de l'accord, de faire appel à des organismes des Nations Unies ou de l'extérieur pour la supervision technique, c'est-à-dire aux institutions spécialisées ou à une firme ou institution agréée éventuellement choisie sur les listes dont il est question au paragraphe 125. Ce n'est que dans des cas particuliers et exceptionnels que le PNUD devrait assumer lui-même la supervision technique directe de l'exécution de tels arrangements.

4) Exécution directe par le PNUD

128. Encore une fois, ceci serait l'exception. Le cas le plus probable serait celui de projets pluridisciplinaires, où des retards se produisent fréquemment, à l'heure actuelle, par suite

d'un conflit de compétence quant à l'institution spécialisée qui doit assumer la responsabilité primordiale. En pareil cas, le Directeur nommerait un directeur du projet chargé de formuler et de superviser celui-ci, mais à part cela il maintiendrait au minimum le recrutement de personnel et confierait diverses phases de l'exécution du projet aux institutions spécialisées ou à des agents de l'extérieur qui travailleraient sous la direction du directeur du projet. La ligne de commandement, passant par le représentant résident, serait donc directe.

E. Les propositions à l'épreuve

129. On peut se demander comment les propositions seraient applicables en pratique. Selon l'Etude sur la capacité, il serait raisonnable de supposer que les institutions spécialisées, compte tenu de leur expérience et de leurs compétences particulières, continueraient à exécuter la majorité des projets. Toutefois, pour les raisons déjà exposées, il faut confier une plus grande proportion des projets à des sous-traitants, et aussi introduire un plus grand élément de concurrence par le biais de contrats conclus directement par le Directeur du PNUD. De même, il paraît raisonnable de supposer que le gouvernement du pays intéressé, qui partage les frais de toute l'entreprise et qui en est, en fin de compte, le bénéficiaire, devrait avoir son mot à dire dans la façon dont chaque projet sera exécuté.

130. L'Etude sur la capacité suggère d'adopter la procédure suivante :

a) Une fois que la description d'un projet donné est prête, le gouvernement sera consulté quant à la façon dont il doit être exécuté, c'est-à-dire s'il doit être confié à une institution spécialisée pour exécution directe ou bien si l'institution ou le Directeur lui-même doit faire appel à une firme ou une organisation de l'extérieur.

b) Dans l'hypothèse où le Directeur et le gouvernement sont convenus que le projet sera exécuté directement par l'institution spécialisée compétente, celle-ci recevra une allocation préparatoire, sera invitée à nommer un directeur du projet et à préparer un projet détaillé qui constituera la base du plan d'opérations. Une fois ces éléments approuvés, des fonds seront alloués pour toute la durée du projet[1/].

c) Dans l'éventualité où le gouvernement et le Directeur conviennent de faire appel à un agent de l'extérieur (que le Directeur demande à l'institution compétente de passer un contrat avec le sous-traitant ou bien qu'il le fasse lui-même), le Directeur choisira l'institution ou la firme qui sera chargée d'exécuter le projet. Après quoi, le processus sera le même que dans le cas d'une institution spécialisée (voir plus haut, alinéa b)). Si une institution spécialisée est désignée comme organisation chargée de l'exécution, le Directeur prendra l'avis de celle-ci pour choisir un agent de l'extérieur.

1/ Voir Chapitre 9, par. 25 à 27 et 31 à 32.

131. Comme on l'a indiqué ailleurs, en particulier à la Section II ("La formulation du projet"), la première étape de l'exécution est la formulation détaillée du projet et la préparation du plan de travail qui formera la base du plan d'opérations; par conséquent, il est essentiel que ceux qui sont responsables de l'exécution du projet (en particulier le directeur du projet) soient associés dès le début à toute l'opération. Selon les procédures proposées, il y aurait trois stades dans la genèse d'un projet, à savoir :

a) l'esquisse du projet dans le "programme national";

b) après l'approbation du programme national, une décision sur le mode d'exécution et sur l'agent qui sera chargé de l'exécution du projet, après quoi le directeur du projet sera nommé et le travail de formulation détaillée et d'élaboration du plan de travail commencera (allocation préparatoire);

c) approbation du projet, signature du plan d'opérations, allocation de fonds pour la durée du projet et début des opérations.

F. Accord sur le plan d'opérations

132. Une fois qu'un projet a été approuvé, le Directeur signerait un accord, ou plan d'opérations, avec le gouvernement en vue d'exécuter le projet conformément aux objectifs définis. Ce document, qui serait fondé sur la description du projet esquissée au paragraphe 88, définirait tout d'abord avec la clarté voulue tant les objectifs généraux du projet que les responsabilités d'ensemble assumées par le gouvernement et par le Directeur du PNUD respectivement en vue de la réalisation de ces objectifs. Cet accord spécifierait ensuite, d'une manière assez détaillée, les mesures à prendre par tous les intéressés - notamment les organes chargés d'exécuter le projet, tant dans le pays qu'à l'échelon international - pour pouvoir préparer une analyse par réseaux qui servira ensuite de cadre de référence pour contrôler si l'exécution est conforme aux délais et aux objectifs prévus. La responsabilité commune des parties ne cesserait que lorsque les activités consécutives appropriées (par exemple l'investissement) auraient été réalisées.

133. Lorsque l'exécution aurait été confiée à une institution spécialisée, les obligations contractuelles de l'institution envers le Directeur du PNUD seraient spécifiées. L'institution serait également signataire de l'accord passé avec le gouvernement. Lorsque le Directeur aurait confié l'exécution du projet à un agent non rattaché aux Nations Unies ou bien lorsqu'il aurait décidé que le PNUD doit exécuter le projet directement, il signerait seul l'accord avec le gouvernement. Dans le premier cas, un contrat distinct serait signé entre le Directeur et l'agent chargé de l'exécution. De même, si la responsabilité de l'exécution du projet était confiée à un organisme des Nations Unies et si tout ou partie du travail était confié à un agent de l'extérieur, l'institution spécialisée signerait un contrat analogue avec l'agent ou les agents sous-traitants. Il serait essentiel de prendre des dispositions permettant aux parties

intéressées de modifier rapidement ces documents d'un commun accord étant donné que des changements de situation peuvent invalider les hypothèses de travail formulées précédemment.

134. Dans ces documents, les responsabilités de chaque partie seraient définies comme suit:

- Le gouvernement s'engagerait à remplir ses obligations conformément au plan d'opérations convenu.
- Le Directeur du PNUD serait pleinement responsable des activités qu'il s'est engagé à réaliser en vertu de l'accord conclu avec le gouvernement. S'il fait appel à une institution spécialisée ou à un autre agent pour réaliser pour son compte certaines de ces activités, il devra veiller à l'exécution du contrat pour faire en sorte que les activités spécifiées soient réalisées conformément aux dispositions du contrat. Il devra déléguer le pouvoir de veiller à l'exécution du contrat sur le terrain au représentant résident, qui sera assisté du personnel approprié.
- L'institution ou l'agent chargé de l'exécution, conformément aux responsabilités assumées par contrat envers le Directeur du PNUD, réalisera les activités que celui-ci s'est engagé envers le gouvernement à effectuer et fera rapport sur l'état d'avancement du projet à quiconque aura reçu du Directeur du PNUD les pouvoirs de veiller à l'exécution du contrat. Dans la plupart des cas, ce sera le représentant résident qui aura reçu ces pouvoirs, et il faudrait par conséquent habiliter le directeur du projet à faire rapport au représentant résident. Le directeur du projet devra bien entendu maintenir des contacts directs avec son employeur, qu'il s'agisse d'une institution spécialisée ou de tout autre agent.
- Le représentant résident devra s'assurer que le projet est exécuté conformément au plan d'opérations et au schéma analytique.

135. Le système d'information (voir le Chapitre 6) prévoit un mécanisme de rapports sur les opérations qui permettrait au Directeur d'être à tout moment au courant de l'état d'avancement du projet.

G. Autres aspects de l'exécution

136. Dans le présent chapitre, on a parlé surtout de la façon d'exécuter les projets et de la nécessité d'introduire de nouvelles formules en vue d'accroître l'efficacité. L'exécution présente d'autres aspects qui ne sont pas examinés ici mais dans d'autres chapitres. Il n'est cependant pas inutile de les énumérer, ne serait-ce que pour qu'il soit plus facile de s'y référer.

1) Contribution apportée au projet par le pays bénéficiaire

137. Cette contribution serait spécifiée dans le plan d'opérations, mais on peut se demander quelle procédure il conviendrait d'adopter pour dégager les gouvernements lorsque les

obligations qu'ils ont assumées sont irréalisables ou lorsqu'ils se sont engagés à fournir des services ou du personnel qui dépassent les ressources du pays. On a indiqué au Chapitre 4 qu'il conviendrait de doser l'effort demandé à chaque pays en fonction de son niveau de développement[1/]. Cette question est examinée d'une manière plus détaillée au Chapitre 9[2/].

2) Responsabilité de l'exécution sur le terrain

138. La délégation de pouvoirs au représentant résident en ce qui concerne la surveillance de l'exécution des projets financés par le PNUD soulève des questions importantes quant aux rapports qui doivent exister entre le représentant résident et les représentants d'autres éléments du système des Nations Unies pour le développement en poste dans le pays. Ce problème est examiné au Chapitre 7[3/].

3) Méthodes d'exécution

139. La souplesse devant être un souci constant, il faut choisir des méthodes d'exécution originales qui correspondent à la nature de la tâche, au niveau de développement du pays bénéficiaire et aux problèmes rencontrés. En outre, comme le caractère des problèmes risque fort de se transformer pendant l'exécution de longs projets, il faut aussi que l'on puisse modifier les méthodes d'exécution afin de pouvoir faire face sans trop de complications à la situation nouvelle ainsi créée. La notion d'optique nationale intégrée doit constamment demeurer au premier plan, au stade de l'exécution comme à celui de la programmation. Cela signifie que le représentant résident doit assurer une coordination étroite de l'exécution des projets mis en oeuvre sur l'initiative du PNUD et conçus comme devant se compléter l'un l'autre et, d'une façon générale, faire en sorte que les idées et les compétences soient échangées entre les divers projets. Les experts ont essentiellement pour tâche de travailler aux projets auxquels ils ont été affectés, conformément à leur mandat, mais ceux qui peuvent, grâce à leur compétence particulière, contribuer à résoudre un problème qui se pose dans le cadre d'un autre projet bénéficiant de l'assistance du PNUD devraient pouvoir être utilisés à cette fin, dans la mesure où cela ne nuit pas à l'exécution du projet principal.

4) Outils d'exécution

140. Actuellement, les outils d'exécution sont le personnel des projets, l'équipement et les bourses mais, comme on l'a recommandé au Chapitre 4, il faudrait les compléter à l'avenir en y ajoutant d'autres types d'apports et en modifiant le dosage des apports existants[4/].

1/ "Le cas des pays en voie de développement les moins avancés", par. 82 à 89.

2/ Par. 73 à 82.

3/ Par. 84 à 88.

4/ Plusieurs suggestions sont formulées à cet égard aux paragraphes 31 à 48 du chapitre en question.

Etant donné toutefois que ces trois éléments formeront l'ossature du programme et qu'ils posent des problèmes pratiques qui doivent être résolus d'urgence, ils méritent une attention particulière. Le lecteur est donc renvoyé aux Chapitres 8 et 10, concernant respectivement les ressources humaines et les autres ressources et moyens.

Phase IV : L'évaluation

Quot homines tot sententiae : suo quoque mos

A. Introduction

141. L'évaluation est depuis peu très à la mode dans le système des Nations Unies. Dans la présente section, on n'examinera cependant pas la question dans son sens le plus large, c'est-à-dire que l'on ne décrira pas les diverses formes qu'elle prend dans les différents organismes des Nations Unies et que l'on n'abordera pas la question, maintenant fort épineuse, de la méthodologie, car des organes comme le Groupe d'étude interorganisations sur l'évaluation constitué par le CAC[1/] et l'UNITAR[2/] s'en occupent déjà. On insistera plutôt sur les aspects de l'évaluation qui sont particulièrement importants pour le cycle de la coopération des Nations Unies pour le développement, et en particulier sur les principes et les procédures que le PNUD devrait appliquer pour rendre le processus d'évaluation à la fois plus efficace et plus simple. Cependant, comme on le verra plus loin, les définitions adoptées par le CAC seront utilisées ici afin que les indications fournies soient uniformes et comparables.

B. Résumé de la situation présente

142. Si les gouvernements s'intéressent davantage à l'évaluation, depuis quelque temps, c'est surtout pour pouvoir répondre à la question fondamentale de savoir si les principaux donateurs qui soutiennent les activités de coopération pour le développement financées par des contributions volontaires "en ont eu pour leur argent". De leur côté, certains pays en voie de développement ont aussi demandé que soient réalisés des travaux d'évaluation, ou ont demandé une assistance en vue de créer des services d'évaluation efficaces dotés d'un personnel qualifié. Il existe un lien entre ce regain d'intérêt et l'accroissement des ressources mises à la disposition du système des Nations Unies pour le développement.

143. Les méthodes d'évaluation actuellement en vigueur au PNUD, au FISE et au PAM sont décrites à l'Appendice 2 de la Cinquième Partie. On pourra constater que la situation s'est

---

1/ Evaluation des projets et programmes de coopération technique, Annexe IV du 35ème rapport du CAC (document E/4668/Add.1).

2/ Critères et procédures d'évaluation, op. cit.

modifiée du tout au tout : alors qu'au début du PEAT l'évaluation n'éveillait qu'un vague intérêt, elle est devenue dernièrement un sujet de préoccupation intense qui procède à la fois du souci de savoir si les fonds sont utilisés judicieusement et des difficultés croissantes que l'on éprouve à examiner les activités de plus en plus nombreuses d'une organisation dont les structures deviennent chaque jour plus complexes. Il est tout aussi vrai, toutefois, que l'évaluation sera vaine si elle n'est pas réalisée de façon méthodique et coordonnée, avec des objectifs clairement définis et des procédures uniformes appliquées par un personnel compétent.

144. A l'analyse, on constate que tel n'est pas le cas actuellement. Comme il fallait s'y attendre, le PNUD a créé sa propre Division de l'évaluation, qui fait partie de la Direction des relations extérieures, de l'évaluation et des rapports. Les procédures mises au point prévoient que le projet sera passé en revue "à mi-chemin" et que l'on procédera à un examen et à une évaluation des résultats des projets peu avant leur achèvement. Dans ces circonstances, le PNUD consulte l'organisation chargée de l'exécution et décide, en accord avec elle, qui devra entreprendre le travail d'évaluation et comment il devra être réalisé. Ces examens sont fréquemment effectués conjointement par l'organisation chargée de l'exécution et le PNUD, ce qui est à bien des égards la procédure la plus efficace. Par ailleurs, certaines organisations chargées de l'exécution ont mis au point leurs propres méthodes pour évaluer les divers aspects de leurs activités de coopération pour le développement. Bien qu'un grand nombre de ces activités soient réalisées avec l'aide de fonds fournis par le PNUD, les résultats de ces examens ne lui sont pas automatiquement communiqués.

145. Les projets du PNUD peuvent donc être évalués :

a) par le gouvernement du pays bénéficiaire;

b) par tout gouvernement donateur qui s'intéresse au projet;

c) par des organes directeurs, comme le Conseil économique et social et le Conseil d'administration du PNUD;

d) par le PNUD lui-même, agissant seul ou en collaboration avec une organisation chargée de l'exécution;

e) par une ou plusieurs organisations chargées de l'exécution;

f) par le Corps commun d'inspection;

g) par les Vérificateurs extérieurs des comptes (dans quelques cas exceptionnels);

h) indirectement, lorsqu'un gouvernement ayant fourni des fonds importants décide de procéder à l'évaluation de tel ou tel organisme des Nations Unies.

146. Cependant, de telles évaluations sont sporadiques et mal coordonnées, et ne sont pas conformes aux critères généralement acceptés en ce qui concerne les méthodes, les principes ou même la terminologie. Cette absence de méthode dans l'évaluation des activités de coopération pour le développement réalisées par les Nations Unies, laquelle devrait permettre de

mesurer avec une précision suffisante l'état d'avancement des projets et les résultats obtenus, a entraîné un certain nombre de conséquences fâcheuses.

147. La plus évidente de celles-ci est le nombre et la diversité des jugements de valeur portés sur la coopération multilatérale pour le développement depuis quelques années, certains sérieux et réfléchis, d'autres plus légers et superficiels. Malgré la fréquence de ces enquêtes, ceux qui sont actuellement responsables de l'exécution du programme des Nations Unies pour le développement, à quelque niveau que ce soit, ne connaissent pas toujours avec précision les données fondamentales concernant le programme, par exemple son efficacité, ses principales qualités et faiblesses et son coût véritable. Etant donné le volume même du travail d'évaluation, on aurait pu s'attendre qu'il permette de remédier à cet état de choses mais, comme on a pu le constater dans le cadre de l'Etude sur la capacité, il arrive trop souvent que les renseignements essentiels fassent défaut.

148. Sans aucun doute, ce volume d'activité nuit à la capacité du système des Nations Unies de fonctionner efficacement. Le secrétariat du PNUD, les institutions et le personnel des services extérieurs perdent du temps à répondre à des demandes répétées émanant de personnes qui ne sont pas toujours qualifiées pour la tâche. Bien trop souvent, en fin de compte, tout cela entraîne des gaspillages de temps et d'argent, déforme et brouille les jugements et de ce fait affaiblit le système au lieu de le renforcer.

149. Puisque les tentatives faites pour évaluer, à des moments différents, les divers aspects du Programme des Nations Unies pour le développement (et d'opérations multilatérales de même ordre) ne sont pas coordonnées, il est essentiel d'instituer des procédures qui concentrent l'évaluation sur les questions essentielles, de façon à assurer un contrôle opérationnel efficace d'une part et, d'autre part, à analyser efficacement l'expérience recueillie et les résultats obtenus. Il importe d'établir un modèle de structure grâce auquel l'évaluation ne sera réalisée que par du personnel expérimenté et qualifié pour ce travail important. On essaiera, dans la section suivante, de suggérer les moyens d'établir un système d'évaluation uniforme applicable à toutes les activités opérationnelles financées par le PNUD

C. Mesures recommandées

1) Définitions et principes généraux

150. Dès lors que le système des Nations Unies coopère à l'exécution d'un projet entrepris dans un pays en voie de développement, le succès ou l'échec de l'entreprise l'intéresse directement. Etant donné que les efforts du pays bénéficiaire ne sont pas moins décisifs pour le résultat final, le processus d'évaluation doit s'appliquer au projet et au programme tout entier et pas seulement à l'assistance extérieure. Par conséquent, le gouvernement bénéficiaire est

directement concerné par le processus d'évaluation, et il doit y être associé de très près à tous les stades. Il faudrait d'ailleurs encourager et aider les gouvernements bénéficiaires à mettre sur pied leurs propres services d'évaluation ou bien à améliorer l'efficacité de ceux qui existent déjà.

151. Un système unifié d'évaluation doit être conforme aux principes établis, mais il doit permettre d'appliquer les techniques différentes qui conviennent aux divers types de projets. Dans tous les cas où l'évaluation s'effectue dans le cadre du système des Nations Unies, l'objectif, le moment et l'organisation de l'opération devraient s'inspirer de la même conception fondamentale. Dans le cas des travaux d'évaluation qui n'ont pas été conçus comme un élément normal du système (c'est-à-dire ceux qui ne ressortissent pas au "contrôle opérationnel" (voir les paragraphes 155 à 161) généralement effectué sur la base du plan d'opérations et du schéma analytique préparés pour chaque projet), mais qui peuvent découler de décisions spontanées et exiger le concours de spécialistes ne faisant pas partie du système des Nations Unies, il faudrait encore une fois appliquer un code de principes et de critères uniformes permettant de procéder systématiquement. Il s'agit là de conditions importantes non seulement parce qu'il est essentiel de fournir aux gouvernements des indications récentes et objectives leur permettant d'apprécier l'efficacité avec laquelle leurs contributions ont été utilisées, mais aussi parce que l'on court le risque évident, sur le plan politique, que des travaux d'évaluation multiples et dispersés ternissent la réputation des opérations de développement réalisées par les Nations Unies en en donnant une image inexacte.

152. L'évaluation, au sens que lui donne le CAC[1/], est une expression très générale qui peut s'appliquer à tous les stades de la mise au point ou de l'exécution d'un projet ou d'un programme ainsi qu'aux activités réalisées après l'achèvement de celui-ci. Les quatre phases principales d'un projet bénéficiant d'une assistance où il paraît nécessaire de procéder, sous une forme ou sous une autre, à une évaluation, ont été définies comme étant la préparation du projet (détermination des besoins), l'appréciation des demandes, le contrôle opérationnel et l'évaluation des résultats. L'importance de la préparation du projet et de l'appréciation des demandes est pleinement reconnue et ne saurait d'ailleurs être exagérée, à la fois parce qu'elles sont déterminantes pour le résultat final et parce qu'elles permettront par la suite de mesurer l'état d'avancement des travaux et les résultats et de réunir les données de base nécessaires. Ces deux phases ne seront cependant pas examinées dans la présente section car elles sont traitées plus haut, dans les sections relatives au programme national et à la formulation des projets. On se bornera ici à étudier toutes les activités qui ont trait à l'évaluation de l'état d'avancement

---

1/ Evaluation des projets et des programmes de coopération technique, op. cit.

et des résultats des projets et des programmes de coopération technique, c'est-à-dire le contrôle opérationnel et l'évaluation des résultats, que le CAC a définis comme suit :

> "[Au cours du] contrôle opérationnel ..., on contrôle et on examine l'assistance fournie afin de déterminer dans quelle mesure elle répond aux buts et aux objectifs fixés et d'apporter au moment voulu les mesures correctives éventuellement nécessaires."
>
> "[Au cours de l'] évaluation des résultats ..., on passe en revue l'ensemble de l'exécution du projet, et l'on détermine et examine de manière critique les principaux résultats directs et indirects obtenus, tant en fonction des objectifs proprement dits du projet, qui s'insèrent dans le cadre des grands objectifs économiques et sociaux, que de l'établissement de lignes directrices pour une meilleure mise au point des activités ultérieures."

153. Ces deux types d'évaluation se rapportent à la réalisation de certains objectifs. Ces objectifs peuvent généralement être classés dans un ordre hiérarchique, le but ultime ayant un caractère très général, par exemple un certain taux de croissance économique ou un niveau de vie plus élevé pour la population. Ces objectifs très généraux s'appliquent généralement à un programme plutôt qu'à un projet donné. L'objectif plus immédiat d'un projet déterminé peut être, par exemple, l'achèvement en temps voulu d'une étude sur le débit qui constituerait un élément essentiel d'un projet de mise en valeur des ressources hydrauliques. Un but moins immédiat, mais néanmoins mesurable, serait l'objectif à plus long terme de ce projet, à savoir rendre ces ressources hydrauliques disponibles pour l'irrigation. L'assistance financée par le système des Nations Unies pour le développement représente une contribution à la réalisation de tous les objectifs, proches ou lointains, mais l'évaluation des objectifs les plus éloignés du projet et des objectifs immédiats de celui-ci risque de se révéler moins précise et moins utile dans la pratique parce que les projets bénéficiant de l'assistance du PNUD suffisent rarement à réaliser les objectifs à long terme de caractère général.

154. Encore une fois, tant le contrôle opérationnel que l'évaluation des résultats, s'ils sont exécutés correctement, devraient contribuer à améliorer la préparation des projets et leur gestion pendant la phase de l'exécution. Il faut donc les considérer comme des outils importants pour la gestion des programmes et des projets et comme un moyen de réunir systématiquement des connaissances et des données d'expérience qui seront utilisées dans la planification des programmes[1/]. Par souci de clarté, ces deux types d'évaluation sont examinés

---

1/ Voir Question du stockage et de la restitution de l'information, rapport intérimaire du Directeur du PNUD (document DP/L.99 du 9 janvier 1969), dans lequel le Directeur signale que trois types de renseignements sont nécessaires : a) des données d'ordre économique et social à l'échelon national; b) des données techniques et scientifiques; et c) des données relatives à la gestion. Le premier des deux types d'évaluation mentionnés ci-dessus (le contrôle opérationnel) permettrait de réunir un grand nombre des renseignements du type c) alors que le second (l'évaluation des résultats) serait un des éléments permettant d'obtenir les renseignements du type b).

séparément dans les deux sections ci-après, mais il s'agit manifestement d'activités complémentaires. En outre, l'idée sous-jacente est que l'évaluation doit être un processus continu et conséquent depuis le début, c'est-à-dire l'identification des besoins et l'appréciation des programmes et des projets, jusqu'à la fin, c'est-à-dire l'appréciation des résultats. Si les premiers travaux ne sont pas réalisés efficacement, les suivants ne permettront pas d'atteindre les objectifs fixés.

2) Le contrôle opérationnel

155. Le contrôle opérationnel est l'activité ou le processus qui consiste à passer en revue les résultats, les activités et les dépenses prévus afin de déterminer si les progrès réalisés ont été satisfaisants. Il est évident que l'efficacité d'un tel contrôle de gestion dépend de l'existence de plans réalistes par rapport auxquels les progrès peuvent être mesurés. C'est pour cette raison que l'on a souligné, dans la section relative à la formulation des projets, la nécessité d'un projet bien formulé qui trouve son expression dans un plan d'opérations (y compris un schéma analytique, une description du projet et un budget annuel pour le projet). Tels sont les éléments de référence utilisés dans le contrôle opérationnel.

156. Le contrôle opérationnel peut s'effectuer 1) par voie d'inspection ou par d'autres contacts directs, 2) grâce à un système de rapports ou 3) en combinant l'une et l'autre méthodes. Quelle que soit la façon dont il est réalisé, l'attention des responsables portera principalement sur les projets ou les programmes qui ne donnent pas les résultats escomptés. Cela conduira à rechercher les raisons de ces insuffisances et permettra par la même occasion de modifier périodiquement le projet en question et d'améliorer les méthodes de travail. Comme ce sont les projets plutôt que les programmes qui comportent les objectifs les plus rapprochés et les plus faciles à mesurer, c'est sur eux que portera la majeure partie des activités de contrôle opérationnel. Toutefois, si elles sont réalisées systématiquement sur des groupes de projets, par exemple, elles pourront faire apparaître des constantes dont on tiendra compte pour améliorer le contenu des programmes futurs, pour modifier les politiques ou pour transformer les principes et les méthodes de gestion.

157. On a insisté constamment, dans la présente Etude, sur le fait qu'il importe que les programmes soient conçus dans une optique nationale et sur les responsabilités qui échoient au représentant résident et à ses collaborateurs en matière de programmation et d'exécution[1/]. Il s'ensuit que c'est également le représentant résident qui devrait être chargé de contrôler

---

1/ Ces fonctions, ainsi que d'autres tâches qui devront être réalisées pendant le cycle de la coopération pour le développement, seront parfois nouvelles et nécessiteront alors des procédures différentes de celles qui sont en vigueur actuellement. Si ces modifications étaient adoptées, il paraîtrait donc tout indiqué d'organiser une formation intensive (des cours accélérés) à l'intention des représentants résidents et de leurs principaux collaborateurs en vue de les préparer à ces tâches nouvelles.

directement les projets et les programmes en cours d'exécution[1/]. Au début, il devrait déterminer, par observation directe ou par des contacts entre ses collaborateurs et le personnel des projets, dans quelle mesure on se rapproche des objectifs des projets et quelles sont les dispositions à prendre pour remédier à des insuffisances éventuelles. En outre, grâce au système d'information sur la gestion, le siège du PNUD et les organisations chargées de l'exécution pourraient avoir, sur l'ensemble du programme et sur ses divers éléments, des indications récentes présentées par région, par secteur et par sous-secteur. En général, la solution la plus efficace serait que le personnel qui a directement affaire, sur le terrain, aux divers secteurs (y compris les collaborateurs du représentant résident, les directeurs de projets et les experts, selon le cas), se charge de veiller à ce que les renseignements nécessaires soient communiqués rapidement au représentant résident et comparés aux objectifs du projet. La présentation de rapports au Directeur du PNUD et aux Directions régionales du siège serait faite exclusivement par le représentant résident.

158. Une grande partie de ces activités systématiques d'évaluation sous forme de contrôle opérationnel seraient réalisées par des méthodes statistiques, c'est-à-dire que l'on comparerait les experts, les bourses, l'équipement et la contrepartie du gouvernement effectivement fournis à ceux qui étaient prévus, mais certaines devront être plus descriptives et plus analytiques, en particulier lorsqu'il s'agit d'expliquer les réussites et les insuffisances. Les renseignements statistiques fournis périodiquement seraient présentés de façon à pouvoir être traités par ordinateur.

159. En outre, le budget du projet, auquel peuvent être comparées périodiquement les dépenses effectives, constituerait un moyen important de mesurer le déroulement d'un projet. En soi, le processus d'établissement des budgets a un rôle décisif à jouer lorsqu'il s'agit de tracer la marche à suivre pour l'exécution d'un projet et d'adopter des décisions et des choix réfléchis. On trouvera au Chapitre 9[2/] des détails à ce sujet.

160. Du fait que le gouvernement est directement intéressé au programme et aux projets et qu'il en a la responsabilité fondamentale, les renseignements communiqués au siège du PNUD et aux institutions devraient aussi être envoyés régulièrement aux services de planification et aux ministères directement intéressés pour leur permettre d'effectuer leur propre contrôle opérationnel et prendre les mesures correctives nécessaires.

161. Lorsqu'il apparaît nettement qu'un investissement consécutif est possible, les sources potentielles de capitaux, par exemple la BIRD, une banque régionale de développement ou

---

1/ Voir Chapitre 7, par. 75 à 78.

2/ Par. 65 à 72.

des institutions locales ou étrangères, devraient être tenues au courant au moyen d'une sélection de rapports intérimaires, sous réserve de l'accord du gouvernement (voir la section relative aux activités consécutives). Les renseignements appropriés devraient également être envoyés à la Commission économique de la région.

3) L'évaluation des résultats

162. L'évaluation des résultats vise surtout à déterminer dans quelle mesure les buts ultimes du projet et les objectifs à plus long terme fixés dans le programme ont été atteints, plutôt qu'à améliorer la gestion ou à déterminer si les objectifs immédiats du projet ont été réalisés. Elle a essentiellement pour but de tirer des enseignements qui pourront ultérieurement servir à améliorer le contenu du programme national, à rendre plus précise la formulation des projets et à accroître l'efficacité des méthodes de développement. Ce type d'évaluation devrait donc tendre à :

a) faire le bilan du projet considéré lorsque la coopération du PNUD touche à son terme, en vue de définir les réalisations et les insuffisances par rapport aux intentions et de déterminer si les objectifs continuent d'être valables. Ce bilan permettrait, entre autres choses, de décider s'il y a lieu de prolonger l'assistance par des activités consécutives;

b) enrichir l'ensemble de données d'expérience réunies, sur le plan mondial, au sujet des techniques qui ont ou n'ont pas donné de bons résultats et qu'il conviendrait de suivre ou d'éviter dans des circonstances analogues;

c) déterminer si le rapport entre les dépenses effectuées et les avantages retirés est bien celui que l'on avait escompté ou recherché (ceci met en relief la nécessité d'étudier le rapport coûts/bénéfices au stade de la planification du projet).

L'ensemble des évaluations des projets terminés ou presque achevés constituerait un élément essentiel pour apprécier l'utilité de toutes les activités du système des Nations Unies pour le développement dans le pays en question. Un autre de ces éléments pourrait être une appréciation, à la lumière de l'expérience recueillie, des avantages éventuels que pourrait présenter une affectation différente des ressources. Une telle analyse des données d'expérience serait un atout précieux pour planifier de nouveaux programmes de coopération pour le développement dans le même pays ou dans des pays ayant des problèmes analogues. L'évaluation quantitative serait certes importante, mais il faudrait surtout ici mettre davantage l'accent sur les appréciations qualitatives qu'on ne le fait dans le contrôle opérationnel courant.

163. L'évaluation des résultats des divers projets et de l'ensemble des programmes devra être réalisée en commun par le PNUD, par les organisations ou agents chargés de l'exécution et par le personnel en poste sur le terrain. Toutefois, les évaluations effectuées dans le cadre

du PNUD devraient être exécutées sous la responsabilité directe ou indirecte du Directeur du PNUD, afin d'éviter des évaluations désorganisées qui, comme c'est le cas actuellement, constituent un gaspillage d'énergie et risquent de faire au programme une mauvaise publicité. Il serait secondé dans cette tâche par son service d'inspection et d'évaluation, qui dresserait le programme de ces évaluations, proposerait les personnes les plus qualifiées à cette fin et indiquerait le champ d'application et la portée éventuelle de l'Etude[1/]. L'institution spécialisée intéressée et le représentant résident et ses collaborateurs seraient aussi appelés à participer à ces évaluations. Tirant largement parti des résultats de leurs opérations de contrôle opérationnel, ils pourraient indiquer comment les circonstances extérieures influent sur l'exécution du projet, comment les problèmes ont été résolus, dans quelle mesure les recommandations sont appliquées et quelles activités consécutives seront probablement nécessaires. Ils faciliteraient également la tâche des spécialistes de l'évaluation dans leurs contacts avec les ministères compétents, les autres experts et le personnel employé par l'agent chargé de l'exécution. Enfin, ils devraient aider à mettre à profit les conclusions et les recommandations valables formulées lors de l'évaluation en vue d'améliorer le contenu du programme national et la qualité de la formulation des projets.

164. Les Directions régionales du siège du PNUD devraient, comme il est indiqué au Chapitre 7[2/], participer à l'évaluation des résultats selon les demandes qui leur seraient présentées en ce sens par le Directeur. Elles devraient surtout en étudier les conclusions et, s'il y a lieu, diriger et faciliter l'application de ces conclusions dans le pays ou dans d'autres pays de la région de leur ressort et faire en sorte que les autres divisions du siège soient informées des conclusions qui touchent leurs domaines de compétence respectifs. En d'autres termes, elles feraient le nécessaire pour que les renseignements tirés de l'évaluation des résultats aient les répercussions voulues. Effectuée après coup, l'évaluation n'aura qu'une valeur académique si l'expérience et les connaissances recueillies ne sont pas appliquées aux opérations courantes. Pour s'acquitter de ces tâches, les Directions régionales auront peut-être besoin du concours d'un haut fonctionnaire, spécialiste de l'évaluation, qui aidera à former le personnel des divisions aux méthodes de l'évaluation, qui examinera les conclusions et qui encouragera leur application dans la marche normale des opérations. Toutefois, les autres fonctionnaires des services organiques ne seront pas relevés pour autant de leur tâche essentielle, qui est d'appliquer les résultats.

165. Les institutions spécialisées auraient aussi pour rôle d'aider, à la demande du Directeur du PNUD, à évaluer les résultats finals des projets. Dans leurs domaines respectifs,

---

1/ Voir Chapitre 7, par. 98, pour plus de détails sur ce service.

2/ Par. 89 et 90.

elles auraient à évaluer les connaissances recueillies et à les diffuser partout où leur application pourrait améliorer les méthodes et accélérer le développement. Tous les renseignements de ce type concernant les projets financés par le PNUD devraient être automatiquement communiqués aux services centraux du PNUD, qui devraient aussi conseiller les institutions sur les questions qui les intéressent.

166. Cela ne résout pas la question de savoir quels sont les arrangements appropriés à l'échelon régional. D'après certaines suggestions, les commissions économiques régionales des Nations Unies et les organes régionaux des institutions spécialisées pourraient jouer un rôle important dans l'évaluation. Dans l'immédiat, on pourrait parvenir à ce résultat en les faisant participer aux examens annuels des programmes, lorsqu'il y a lieu, encore que l'importance de cette participation pourrait évidemment varier d'un pays à un autre. Une participation assez large pourrait sans doute être assurée à plus long terme[1/].

167. Aucune des propositions qui précèdent n'écarte la possibilité que l'évaluation de la portée et de l'efficacité des projets et des programmes puisse également, de temps à autre, être confiée expressément à une ou plusieurs personnes. Ces personnes, qui devraient être indépendantes du système des Nations Unies pour le développement pour ce qui est de leur carrière et de leur rémunération et qui devraient être indiscutablement qualifiées pour s'occuper des problèmes et des procédures d'évaluation, pourraient être recrutées sur l'initiative du siège du PNUD, de l'organisation chargée de l'exécution, des organismes régionaux (si ceux-ci ont reçu des responsabilités en matière d'évaluation) ou du représentant résident lui-même. Il se peut également qu'il soit nécessaire d'évaluer, de temps à autre, certains types ou certains domaines d'activités de l'ensemble du système des Nations Unies pour le développement qui débordent des frontières nationales et des domaines d'activités des institutions spécialisées. Les évaluations spéciales de ce type, qui se situent en dehors des procédures ordinaires décrites plus haut, devraient néanmoins s'inscrire dans le cadre général tracé pour l'évaluation des activités du PNUD et obéir aux mêmes principes et aux mêmes critères. Autrement dit, il faut en finir avec les évaluations ad hoc et non coordonnées.

4) Comment coordonner les deux types d'évaluation

168. Dans la présente Etude, on a constamment insisté sur le fait que la mise au point et l'exécution des programmes doivent s'effectuer dans une optique nationale, et on a souligné le rôle vital du représentant résident et de ses collaborateurs. Cette responsabilité n'est jamais plus importante que lorsqu'il s'agit d'améliorer l'application des connaissances et des données d'expérience et de mieux employer les ressources disponibles pour le développement. Deux types d'évaluation permettent d'y parvenir : le contrôle opérationnel et l'évaluation des résultats.

1/ Voir le Chapitre 7 (par. 112-119) et l'Appendice 6 de la Cinquième Partie, passim.

169. Le cycle de la coopération des Nations Unies pour le développement prévoit donc un examen annuel du programme national (voir la section relative au programme national). Une fois par an, les conclusions des deux types d'évaluation concernant respectivement les projets en cours et les projets achevés seraient soumises à une analyse qualitative et quantitative. Cette tâche serait réalisée sous la direction du représentant résident, avec la pleine participation du personnel en mission dans le pays et du gouvernement. Le résultat de cette analyse, à laquelle s'ajouteraient les projets de budget proposés par les directeurs de projets et les rapports sur les dépenses courantes, constituerait pour l'examen annuel du programme national un guide précieux permettant d'évaluer les progrès réalisés et de déterminer l'orientation future des projets et des programmes. En fait, ce travail doit faire partie intégrante de l'examen annuel.

170. Cet examen et cette analyse, qui révèlent une importance vitale, seront évidemment plus faciles si les services du représentant résident dans le pays sont dotés d'un personnel adéquat et s'ils fonctionnent efficacement. Pendant toute l'année, le représentant résident et ses collaborateurs seront appelés à collaborer avec les ministères, les directeurs des projets et les experts, et ils devront pouvoir disposer des données opérationnelles nécessaires à cette fin. Le représentant résident prendra les dispositions voulues pour faire appel, en cas de besoin, à des consultants de l'extérieur. Il se fondera sur les rapports et sur les données d'expérience pour déterminer comment "remettre les projets sur la bonne voie" lorsque le besoin s'en fait sentir ainsi que pour aider les personnes chargées de planifier la programmation et de formuler les projets. Il devra aussi encourager une "auto-évaluation" plus objective en utilisant au mieux les données existantes, en organisant des entrevues, etc. Il aidera ainsi à instaurer le lien nécessaire avec le processus continu de planification, d'exécution, d'évaluation et d'action consécutive.

171. Jusqu'ici, les arrangements examinés se rapportent exclusivement à l'organisation des deux types d'évaluation prenant naissance à l'intérieur du système des Nations Unies. Il faut cependant reconnaître que le Conseil économique et social et le Conseil d'administration du PNUD peuvent aussi avoir besoin de travaux d'évaluation distincts. Lorsqu'elle est considérée comme indispensable, cette évaluation pourrait viser trois principaux objectifs, qui sont de déterminer :

a) si les politiques, les règles et les critères posés par l'un ou l'autre organe sont respectés,

b) si le programme répond, pour l'essentiel, aux besoins de développement des pays intéressés,

c) si le programme est géré efficacement.

172. Il faut aussi reconnaître aux gouvernements qui fournissent des contributions le droit d'évaluer les résultats finals des projets. Par souci d'efficacité, toutefois, il faut espérer que ces pays n'entreprendront de telles évaluations que lorsqu'il existe une raison particulière de le faire, par exemple lorsque leurs propres programmes ou projets dans un pays donné se trouvent touchés par un programme ou un projet international bénéficiant d'une assistance du PNUD. Si un gouvernement estime qu'une évaluation distincte s'impose, il serait bon, dans l'intérêt de toutes les parties intéressées, que le Conseil d'administration et le Directeur du PNUD soient officiellement informés de la nature et de la portée de cette évaluation de façon à pouvoir la coordonner avec des activités analogues entreprises à l'intérieur du système et éviter des recherches qui feraient double emploi. En tout état de cause, si les arrangements décrits dans le présent chapitre étaient appliqués efficacement, les gouvernements éprouveraient moins qu'à l'heure actuelle la nécessité d'obtenir des renseignements supplémentaires.

173. Etant donné que les Vérificateurs extérieurs des comptes et le Corps commun d'inspection ont des responsabilités en la matière, il y a lieu de se demander comment sera réalisée l'évaluation qu'ils pourront juger nécessaire. Pour les raisons auxquelles on a fait allusion plus haut, il faut éviter autant que possible les évaluations multiples. Les fonctions des Vérificateurs extérieurs des comptes débordent largement le cadre d'une simple évaluation, et on peut supposer qu'ils continueront de travailler comme par le passé et qu'ils ne procéderont à l'évaluation de tel ou tel projet que s'ils le jugent indispensable. Le rôle du Corps commun d'inspection est moins précis et ses fonctions devraient être harmonisées avec celles du service d'inspection et d'évaluation du siège du PNUD[1/].

D. Conclusions

174. Pour ce qui est de l'évaluation, la situation actuelle est non seulement un obstacle à l'efficacité (et par conséquent à la capacité) mais encore à la coopération que les Nations Unies pourront offrir à l'avenir. Il est capital que l'évaluation du Programme des Nations Unies pour le développement (et de préférence toute évaluation qui intéresse le reste du système des Nations Unies pour le développement) s'inscrive dans le cadre d'une politique réaliste et bien définie. Il s'ensuit que les programmes et les projets ne devront être évalués que dans la mesure où cela est absolument indispensable pour garantir l'efficacité, et que le processus d'évaluation doit être considéré comme une opération délicate et complexe qui est l'affaire de spécialistes.

175. De toute évidence, le PNUD doit tout d'abord mettre au point un véritable mécanisme d'évaluation - tant en ce qui concerne le contrôle opérationnel que l'évaluation des résultats -

---

1/ Voir Chapitre premier, par. 105 à 108.

comme partie intégrante de son système opérationnel. Les moyens d'y parvenir ont été décrits d'une manière assez détaillée plus haut, aux sections 2 et 3, et il convient de noter que le PNUD doit avoir son propre service d'inspection et d'évaluation qui fera directement rapport au Directeur du PNUD. Les activités bénéficiant de l'assistance du PNUD réalisées par le système des Nations Unies lui-même, ne devront être évaluées qu'avec l'accord du gouvernement intéressé et du Directeur du PNUD, selon un ensemble de critères et de techniques convenus d'un commun accord. Dans toute la mesure du possible, le même système d'évaluation devrait être appliqué aussi aux autres éléments du système des Nations Unies pour le développement.

Phase V : Activités consécutives

A. Introduction

176. Les "activités consécutives" sont la dernière des cinq phases du cycle de la coopération des Nations Unies pour le développement. Elles ont une importance décisive et sont, en définitive, la pierre de touche de l'efficacité du programme.

177. L'expression "activités consécutives" s'entend généralement du prolongement que l'on donne à une opération d'assistance extérieure lorsque celle-ci, en tant que telle, est arrivée à son terme. Les activités consécutives ont généralement eu pour but, dans le cas de l'élément Fonds spécial du PNUD, de faire suivre d'un investissement l'achèvement, par exemple, d'une étude sur les ressources naturelles ou, dans le cas de l'élément Assistance technique, de faire appliquer les recommandations formulées dans le rapport final d'un expert.

178. Dans la présente section, les activités consécutives sont conçues dans un sens plus large : l'opération d'assistance n'est pas considérée comme terminée tant que les objectifs fixés n'ont pas été atteints ou tant qu'il n'a pas été convenu d'y renoncer. Lorsque le système des Nations Unies pour le développement coopère avec un pays en voie de développement pour réaliser un objectif donné, il faut donc souvent poursuivre l'opération après que le projet a officiellement pris fin. L'"investissement" qui doit avoir lieu pendant la phase des activités consécutives doit être pris au sens large et considéré comme un apport de ressources pouvant revêtir des formes diverses. Lorsqu'un gouvernement inscrit à son budget des crédits destinés à poursuivre un programme de formation entrepris grâce à la coopération extérieure après que cette coopération a cessé, il détourne des recettes ordinaires pour les consacrer à la formation de capital au même titre, par exemple, que s'il s'agissait d'autres formes d'investissement.

179. L'expérience des questions de développement, où qu'elle ait été acquise, démontre clairement que l'efficacité de la planification et de l'exécution d'un projet de préinvestissement

est vraiment mise à l'épreuve dans la phase suivante, pendant laquelle, malgré l'apparition de situations imprévues ou de transformations politiques, sociales ou techniques qui font inévitablement partie du processus de développement, de nouveaux et patients efforts en vue d'atteindre l'objectif initial peuvent produire des résultats. Il faut beaucoup d'habileté et de jugement pour pouvoir décider si la conjoncture est totalement défavorable ou bien si un surcroît de patience sera récompensé par un renversement de la situation. Un système permanent d'examen ainsi qu'un profond sens politique sont indispensables.

B. La situation actuelle

1) Procédures

180. Jusqu'à présent, on a toujours passé en revue les activités consécutives relatives aux projets de l'Assistance technique et fait rapport à ce sujet. Les services du représentant résident tiennent à jour des renseignements sur tous ces projets et font régulièrement rapport au siège du PNUD sur des faits nouveaux tels que la mise en oeuvre des recommandations des experts ou l'adoption de procédures ou de techniques plus efficaces. Puisque dans le cas d'un grand nombre de projets les objectifs sont réalisés pendant la mission de l'expert et puisque les projets sont petits et nombreux, l'élément Assistance technique met généralement moins l'accent sur les activités consécutives que ne le fait l'élément Fonds spécial. Il importe de renforcer quelque peu ces procédures pour pouvoir se faire une idée plus claire des résultats réels obtenus par l'élément Assistance technique.

181. Dans le cas de l'élément Fonds spécial, il est beaucoup plus facile d'assurer la réalisation des activités consécutives car une grande partie du programme est orientée vers le "préinvestissement" (au sens le plus restrictif, qui suppose que l'investissement devra suivre une fois le projet achevé), vers la création de l'infrastructure humaine et matérielle et vers le maintien et l'entretien des services créés avec l'aide du Fonds spécial une fois que cette aide a cessé. Le représentant résident est censé tenir le siège du PNUD informé, dans une section spéciale de son rapport périodique, du caractère des activités réalisées comme suite aux projets achevés. Mais surtout, la plupart des projets qui ont été conçus pour être suivis d'un investissement prévoient qu'un conseiller financier devrait être nommé au stade de l'exécution du projet où suffisamment de renseignements économiques et techniques auront été réunis pour pouvoir conseiller le gouvernement au sujet des perspectives d'investissement et des négociations à entreprendre. De plus, en juin 1968, le Conseil d'administration a autorisé le Directeur du PNUD à nommer, en consultation étroite avec la Banque mondiale et les trois banques régionales de développement,

> "un petit groupe de conseillers financiers experts qui participeraient à l'examen des projets de préinvestissement, aideraient à déterminer les possibilités d'investissement et à mettre au point des propositions d'investissement, examineraient ces propositions

avec le gouvernement, l'organisation chargée de l'exécution et les institutions intéressées, aideraient le Directeur à maintenir une liaison active et continue avec les institutions financières internationales, et conseilleraient et aideraient les gouvernements, sur leur demande, en ce qui concerne les activités d'investissement consécutives à des projets du Fonds spécial." 1/

Au moment où la présente Etude a été rédigée, cependant, ce groupe n'était pas encore nommé.

2) Efficacité des procédures actuelles

182. Bien que les activités consécutives demeurent toujours au premier plan des préoccupations du PNUD, il est généralement admis qu'il faut améliorer l'efficacité des mesures qui s'y rapportent. En ce qui concerne l'élément Assistance technique, les demandes adressées au représentant résident sont si nombreuses qu'il lui est souvent difficile de tenir à jour ses dossiers et plus encore d'inciter le gouvernement intéressé à agir. Les institutions, de leur côté, se préoccupent surtout des projets en cours d'exécution et de la préparation de nouveaux projets plutôt que de consolider ce qui a été réalisé dans le passé. Des considérations analogues s'appliquent à l'élément Fonds spécial, encore que l'on puisse tirer des conclusions plus précises au sujet des projets de "préinvestissement" proprement dits en évaluant l'afflux de capitaux directement ou indirectement issus des études et enquêtes réalisées avec la coopération du Fonds spécial. Comme les derniers chiffres disponibles à ce sujet ont été analysés d'une manière assez détaillée au Chapitre 3 2/, il suffit de rappeler ici que si quelques projets ont donné des résultats fort encourageants, il reste encore de grandes possibilités d'amélioration, bien que cela ne dépende pas entièrement du PNUD.

183. D'une façon générale (et l'absence de renseignements plus précis interdit d'aller plus loin), la situation actuelle en ce qui concerne les activités consécutives peut se résumer comme suit :

a) une analyse de causalité n'a pas sa place ici mais il est évident qu'un certain rôle peut être attribué aux imperfections de la programmation dues à une préparation et une présentation trop hâtives des projets, à une appréciation défectueuse des divers problèmes de développement, notamment ceux qui ont trait à la capacité d'absorption, et au fait que l'on ne prête qu'une attention insuffisante aux résultats finals que le projet doit permettre d'atteindre.

b) Cette situation est aggravée par l'absence de données et de chiffres sur lesquels on puisse faire fond. Il existe certaines indications de base du genre de celles qui ont déjà été fournies, mais on manque des éléments nécessaires pour déterminer pourquoi certains projets n'ont pas réussi à attirer des investissements ou pour déterminer à quel organisme des Nations Unies il appartient de décider quelles autres mesures devraient éventuellement être prises. Ces renseignements

---

1/ PNUD, Rapport du Conseil d'administration, Sixième session (document E/4545).

2/ Par. 61 à 66.

sont indispensables si l'on veut que le système des Nations Unies pour le développement puisse profiter de l'expérience recueillie et accroître ainsi son efficacité.

c) En revanche, les responsabilités respectives, en ce qui concerne les activités consécutives, des gouvernements, d'une part, et du système des Nations Unies pour le développement, d'autre part, sont assez bien définies (voir plus bas). Le partage des responsabilités n'est cependant pas clair entre le PNUD et les institutions.

3) Partage des responsabilités en ce qui concerne les activités consécutives

a) Les gouvernements

184. La responsabilité des activités consécutives appartient au premier chef aux gouvernements bénéficiaires. Ceux-ci s'engagent, aux termes de la résolution 222 (IX) du Conseil économique et social (portant création du PEAT) :

> "à prendre rapidement et pleinement en considération les avis techniques qu'ils auront reçus par suite de leur collaboration avec les organisations participantes en réponse à leurs propres demandes".

Ils s'engagent également :

> "à entreprendre les efforts soutenus demandés pour le développement économique, ce qui comporte un appui constant et le partage progressif des responsabilités financières impliquées par la mise en oeuvre des projets entrepris à leur demande sous les auspices des organisations internationales".

La résolution 1240 (XIII) de l'Assemblée générale portant création du Fonds spécial est moins explicite sur ce point, mais elle souligne que l'objectif du Fonds est notamment de faciliter "de nouveaux investissements de capitaux de toute nature". Même ainsi, il est indubitable que la responsabilité première appartient au gouvernement bénéficiaire.

b) Le système des Nations Unies

185. L'importance que le Directeur du PNUD et d'autres attachent aux activités consécutives est indubitable, et elle trouve son expression dans un grand nombre de rapports et d'instructions. Il semble cependant que les responsabilités en la matière n'aient pas été confiées d'une manière clairement définie à tel ou tel élément du système des Nations Unies mais qu'elles soient plutôt dispersées parmi les divers éléments. Aussi n'est-il peut-être pas surprenant que la question soit abordée d'une façon empirique, de sorte qu'il arrive que les divers gouvernements, le PNUD et l'agent chargé de l'exécution participent à l'opération sans se rendre bien compte de ce que font d'autres. Comme dans le cas de tant d'autres aspects de l'opération, une part importante des responsabilités doit être exercée à l'échelon national, où le représentant résident doit encore une fois, bien qu'il n'ait pas les moyens suffisants de le faire à l'heure actuelle, servir de coordinateur entre le gouvernement et les divers éléments du système. Il paraît tout aussi évident qu'un agent chargé de l'exécution

ne doit pas être dégagé de ses responsabilités lorsque s'achève formellement l'assistance extérieure apportée à un projet, mais qu'il doit plutôt continuer à les assumer jusqu'au moment où les buts fixés dans le projet auront été réalisés; cela paraît essentiel lorsque le projet est exécuté par une institution spécialisée, mais les projets en cours et les projets futurs absorbent toute leur attention. Comme tant d'autres problèmes d'actualité, cela découle du fait que l'expansion des opérations du PNUD a été trop rapide pour que l'on puisse réunir les renseignements concernant tous les aspects de l'opération qui sont nécessaires pour une gestion efficace.

c) Autres méthodes actuellement appliquées aux activités consécutives à des projets bénéficiant de l'assistance du PNUD

186. Comme cela arrive fréquemment lorsque les arrangements existants se sont révélés défectueux, on a cherché à résoudre le problème en instituant de nouveaux moyens d'action, sans plus utiliser le mécanisme déjà créé à cette fin. Cette tendance est favorisée par la pénurie relative de projets d'investissement bien préparés par rapport aux ressources financières disponibles, comme en témoigne le fait que toutes les sources de financement (BIRD, banques régionales de développement, programmes d'aide bilatéraux, banques privées, industrie privée, etc.) demandent des projets préparés d'une manière suffisamment détaillée et présentés sous une forme qui permette de prendre les décisions d'investir.

187. Tel est essentiellement le domaine que le Fonds spécial, puis plus tard le PNUD, devaient occuper. Toutefois, une bonne partie des mesures efficaces et systématiques prises à cette fin, ont souvent leur origine en dehors du PNUD et émanent de groupements spécialisés comme le Programme de coopération FAO/BIRD ou, en Amérique latine, l'Association pour le développement de l'Amérique latine, qui sont financés par des investisseurs potentiels et dont l'action est orientée vers l'investissement. Le Programme de coopération FAO/BIRD est particulièrement intéressant parce qu'il fonctionne dans le cadre des Nations Unies et parce qu'il sert de plus en plus de modèle à d'autres liens directs entre la Banque et diverses institutions spécialisées (par exemple l'UNESCO). Selon les arrangements convenus pour ce programme, qui a commencé de fonctionner en 1964, la Banque prend à sa charge 75 % des coûts et la FAO 25 %. En 1968/1969, le budget total se montait à 2,7 millions de dollars; le programme comporte 42 postes d'administrateur, mais ce nombre doit être porté à 70 pendant la période biennale 1970/1971; le budget total atteindra alors 5 millions de dollars. En cinq ans d'existence, les activités du programme ont permis d'obtenir pour 422 millions de dollars de prêts de la Banque mondiale et de crédits de l'IDA. Si le coût des études réalisées et le volume des investissements sont dans un rapport évidemment bien plus favorable, c'est surtout parce que le programme se fonde dans une large mesure sur les renseignements issus de projets bénéficiant de l'appui du PNUD; en fait, à peu près la moitié des projets étudiés cette année et devant être financés par la Banque dans un proche avenir sont liés à

des projets du PNUD, et 26 des 35 rapports les plus récents concernaient des projets du PNUD. On parvient à ce résultat en affectant une "mission d'identification des projets" à un projet du PNUD lorsqu'une possibilité latente d'investissement s'est fait jour. Les autres études de préinvestissement ou de faisabilité éventuellement nécessaires pour présenter le projet sous une forme pleinement "bancable" sont alors entrepris par une "mission de préparation des projets". Les rapports ainsi établis ne sont communiqués directement qu'à la BIRD, qui peut associer d'autres sources de financement à l'opération, et, lorsque la marche à suivre a été fixée, ils peuvent être diffusés plus largement.

188. Des arrangements analogues, à plus petite échelle, sont actuellement négociés entre le Centre d'investissement de la FAO et les banques régionales de développement, et la coopération pourrait être élargie aux banques commerciales privées sur la même base de subventions financières. Il y a aussi le Programme de coopération FAO/industrie, qui comprend plus de 60 sociétés multinationales travaillant dans le domaine agricole et qui financent certaines activités du secrétariat du Programme.

189. Toutes les mesures visant à accélérer ou à faciliter la transition entre le préinvestissement et la mobilisation des fonds proprement dite sont d'une valeur incalculable et répondent à un besoin évident et pressant. Il pourrait donc sembler désobligeant de dire que ces arrangements, eux aussi, reflètent une tendance, visible ailleurs, à reproduire des mécanismes existants, à empiéter sur des fonctions déjà assignées et à créer des ensembles de liens assez exclusifs qui n'ont pas que des aspects positifs. Selon l'Etude sur la capacité, il faut reconnaître, en fait, que ces arrangements spéciaux n'auraient pas vu le jour s'ils n'avaient pas répondu à un besoin évident. Ce besoin - qui subsiste dans d'autres domaines - tient en partie à ce que, dans bien des cas, les projets du PNUD n'approfondissent pas suffisamment les renseignements reçus pour permettre aux investisseurs potentiels de prendre une décision. D'autre part, les investisseurs répugnent à faire fond sur des renseignements autres que ceux qui répondent exactement à leurs exigences et, si possible, qui sont obtenus sous leur direction, sinon par eux-mêmes. Même lorsque les études sont effectuées par des organismes de réputation internationale offrant toutes garanties, les possibilités et les conditions de financement ne peuvent manquer d'être affectées - et peuvent même être déformées - par des facteurs comme les disponibilités du moment en capitaux pouvant être prêtés à des conditions favorables et les politiques et priorités des organismes de financement au moment considéré. La solution la plus avantageuse pour les pays en voie de développement serait celle qui leur offrirait une plus grande diversité de contacts et qui leur permettrait de négocier le mode de financement le plus approprié à la situation. Il serait également de l'intérêt des pays développés d'avoir de plus grandes possibilités de déterminer comment fournir un appui aux projets d'investissements préparés par le PNUD.

190. Aux derniers stades des projets de préinvestissement proprement dit réalisés sous sa direction, le PNUD, à certains égards, ne remplit pas entièrement son rôle. Il est clair qu'il doit s'efforcer de remédier immédiatement à cette situation avant que des arrangements de rechange moins efficaces ne se multiplient et que la situation n'en vienne à échapper à tout contrôle.

C. Mesures recommandées

1) Généralités

191. Comment le système des Nations Unies pour le développement, une fois amélioré, peut-il faire en sorte que les projets soient complétés par des activités consécutives efficaces ? Il faudrait tout d'abord instaurer une planification et une programmation meilleures et plus complètes car les activités consécutives sont très nettement liées à la préparation d'un programme national et à la formulation des projets. En premier lieu, il faudrait donc introduire le plus tôt possible un mécanisme efficace permettant de planifier l'utilisation de toutes les ressources internationales disponibles, comme on l'a suggéré dans la section relative au "programme national". En second lieu, tous les aspects de chaque projet devraient être étudiés soigneusement dès le début, et les activités consécutives, y compris les possibilités d'investissement, devraient être définies clairement et les responsabilités à cet égard nettement délimitées. Comme on l'a signalé dans la section relative à la formulation des projets, la procédure proposée met l'accent sur le fait qu'il importe au plus haut point d'inclure un schéma analytique dans la description du projet (lorsqu'il y a lieu) et dans le plan d'opérations afin que l'on puisse constamment suivre l'évolution du projet, évaluer les résultats quand cela est nécessaire et poursuivre les activités consécutives jusqu'à ce que l'objectif souhaité ait été atteint ou jusqu'à ce qu'il ait été convenu de l'abandonner.

192. Une planification et une formulation plus soigneuses des projets doivent notamment permettre de déterminer toutes les incidences que peut avoir pour tous les intéressés la ligne de conduite que l'on se propose de suivre et ainsi de réduire au minimum les risques éventuels ou tout au moins de garantir qu'il ne s'agit que de risques calculés. Cependant, la nature même du processus de développement fait qu'il y aura toujours un élément d'imprévu; le risque peut être réduit au minimum mais il ne peut pas être éliminé totalement. La méthode de l'analyse par réseaux, puis l'évaluation des résultats ont donc trois objectifs : premièrement, de guider la marche du projet; deuxièmement, de mesurer les progrès réalisés par rapport au calendrier prévu et aux objectifs du projet; et troisièmement - objectif qui découle des deux premiers - de signaler les dangers à mesure qu'ils se présentent ainsi que la nécessité, éventuellement,de changer d'objectifs ou de méthodes, ou des deux, compte tenu de l'expérience recueillie ou d'un changement de circonstances.

193. Ces observations démontrent également le lien tout aussi étroit qui existe entre les activités consécutives, l'évaluation et le système d'information. L'interdépendance entre une évaluation efficace et les activités consécutives est un élément essentiel à tous les stades d'un projet. Dès que l'on envisage de mettre en oeuvre un projet, celui-ci doit être évalué, si possible, en fonction des objectifs plus généraux, et, à mesure que le projet progresse, le contrôle opérationnel et l'évaluation doivent être constamment en rapport avec les mesures à prendre si l'on veut que les activités consécutives soient couronnées de succès. Encore une fois, toute procédure systématique visant à évaluer ou à modifier les projets, avec les incidences évidentes que cela comporte sur le plan des activités consécutives, doit être fondée, dans une large mesure, sur l'apport de renseignements exacts et récents obtenus lors de chaque phase de la programmation et de l'exécution. Ces deux considérations illustrent une fois de plus à quel point tous les aspects d'une opération internationale efficace pour le développement sont interdépendants. Par ailleurs, comme on l'a noté plus haut, les activités consécutives ne pourront avoir lieu que si les rapports finals sont établis plus rapidement. On a adopté certaines mesures en vue d'accélérer et de simplifier la procédure de présentation des rapports finals, mais il est encore trop tôt pour juger si elles auront toutes l'efficacité nécessaire.

2) Répartition des responsabilités en ce qui concerne les activités consécutives

194. Pour des raisons évidentes, c'est essentiellement au pays en voie de développement lui-même qu'il appartient de faire en sorte que des activités consécutives adéquates suivent la coopération offerte par le PNUD. Cependant, en raison des limitations que leur impose leur situation de pays en voie de développement, ces responsabilités peuvent être déterminées plus clairement et accomplies d'une manière relativement plus facile dans certains types de situation que dans d'autres, par exemple, il est plus facile de prendre entièrement en charge une institution de formation créée avec l'aide du PNUD que de fournir les capitaux importants nécessaires à l'exploitation de nouveaux gisements découverts lors d'une étude réalisée avec le concours du PNUD. Dans tous les cas, cependant, il importe de bien délimiter à l'avance les responsabilités du gouvernement. On verra plus loin comment y parvenir.

195. Néanmoins, lorsque le PNUD s'associe au gouvernement pour exécuter un projet, il doit aussi continuer d'apporter son aide pendant une période appropriée après que sa participation directe a cessé. A l'intérieur du système des Nations Unies pour le développement, c'est donc le PNUD, qui est l'organisme de financement agissant de concert avec le gouvernement intéressé, qui doit être entièrement responsable des activités consécutives relatives aux projets bénéficiant de son assistance. Cela signifie qu'il faut décentraliser ces responsabilités et les confier au représentant résident, à l'échelon du pays, ou à l'institution ou à l'agent chargé de l'exécution; il serait d'ailleurs logique qu'une grande partie du travail s'effectue à ces niveaux et que l'on y affecte le personnel nécessaire. Cela signifie également

que toutes les initiatives de cet ordre qui seront prises au sujet d'un projet bénéficiant de l'assistance du PNUD par un organe ayant noué avec celui-ci des liens contractuels concernant l'exécution du projet en question, ou bien par le représentant résident, devront être portées à la connaissance du siège du PNUD, qui devra être tenu au courant de l'évolution de la situation et consulté, au moment opportun, au sujet des mesures envisagées. Ces arrangements, qui sont déjà nécessaires, deviendraient indispensables si l'on décidait que les projets pourront être exécutés par des organisations gouvernementales, par des institutions ou par des organismes privés ne faisant pas partie du système des Nations Unies. En pareil cas, le PNUD devrait veiller tout particulièrement à ce que l'assistance consécutive, qu'elle prenne la forme de capitaux ou d'autres activités, soit fournie, dans toute la mesure du possible, aux meilleures conditions et conformément aux normes internationales.

3) Réalisation pratique

196. Etant donné que c'est dans l'efficacité des activités consécutives que les dépenses du PNUD trouvent leur justification, et compte tenu des liens qui existent entre les activités et la programmation, la formulation des projets, l'évaluation et le système d'information, il est évident qu'elles ne doivent jamais cesser de faire partie intégrante du cycle de la coopération des Nations Unies pour le développement. C'est dire non seulement qu'elles doivent être prévues dès le moment où un programme ou un projet est conçu, mais aussi que l'examen annuel réalisé à l'échelon national (voir la Section I relative au programme national) ne doit pas servir exclusivement à étudier les projets en cours d'exécution ou à l'étude, mais aussi à passer en revue systématiquement tous les projets achevés et à recommander des nouvelles mesures ou des solutions de rechange qui pourraient se révéler nécessaires pour assurer l'efficacité des activités consécutives. Compte tenu de la composition des équipes qui seraient chargées d'effectuer l'examen annuel, il s'agirait en fait d'un dialogue entre le PNUD et le gouvernement, encore que dans certaines circonstances, et selon les désirs du gouvernement, la discussion pourrait être élargie à d'autres éléments du système ainsi qu'à des représentants des programmes bilatéraux. Lors de l'évaluation périodique de la situation économique et sociale du pays, il importerait aussi de passer en revue les projets réalisés avec l'aide du PNUD pendant la période antérieure; l'analyse qui sera faite alors des causes des insuffisances éventuelles devra évidemment être prise en considération lorsqu'il s'agira de planifier la coopération extérieure nécessaire pendant la période suivante. Il serait naturellement du plus haut intérêt que la BIRD, dans toute la mesure du possible, se charge de cette étude initiale.

197. S'agissant des activités consécutives, la première chose à faire est de présenter sans retard un rapport final contenant des recommandations claires fondées sur des recherches sérieuses. La deuxième est de revoir constamment la façon dont ces recommandations sont

mises en oeuvre jusqu'au moment où les objectifs du projet auront été réalisés ou jusqu'au moment où il aura été convenu que ces objectifs ne sont plus en rapport avec la réalité et doivent être abandonnés. Le soin de suivre l'évolution des projets achevés et de faire rapport à ce sujet devra être confié au représentant résident. Ces renseignements devront figurer dans les rapports annuels dans le cas de tous les projets achevés depuis moins de trois ans (ou davantage, lorsque les circonstances l'exigent), mais ils devront y être présentés d'une façon plus complète et plus systématique que ce n'est le cas à l'heure actuelle.

198. Etant donné que les procédures applicables aux activités consécutives varieront en fonction de la nature des projets, le plus simple est de diviser ceux-ci en trois catégories :

a) Les petits projets qui consistent à envoyer un ou deux experts, que ce soit à titre consultatif ou opérationnel (réalisés jusqu'à présent au titre de l'élément Assistance technique et du programme OPEX);

b) Les grands projets qui représentent un engagement important et permanent pour le gouvernement et qui supposent de fortes dépenses de fonctionnement considérables après la cessation de l'assistance du PNUD, mais pas d'investissement en capital considérable (par exemple les établissements de formation, les instituts de recherche, etc.) (projets d'"infrastructure" précédemment réalisés dans le cadre de l'élément Fonds spécial);

c) Les grands projets qui supposent des investissements en capital considérables après la cessation de l'assistance du PNUD (projets de "préinvestissement" au sens strict du terme, précédemment réalisés dans le cadre de l'élément Fonds spécial).

a) Petits projets

199. Le représentant résident et ses collaborateurs devront être principalement chargés de passer constamment en revue les recommandations formulées dans les rapports finals sur ces projets et d'examiner avec les gouvernements, s'il y a lieu, le meilleur moyen de les mettre en oeuvre. Dans son rapport semestriel, le représentant résident devra informer le Directeur du PNUD des résultats de ces efforts et, s'il y a lieu, signaler au Directeur quelles sont les nouvelles mesures que les services centraux du PNUD ou les institutions spécialisées intéressées devraient prendre, étant donné que, comme on l'a indiqué dans la section relative à l'exécution, celles-ci continueront, en règle générale, à être chargées de l'exécution de ce type de projets exclusivement. Les activités consécutives de cet ordre devront être poursuivies pendant deux ans après l'achèvement du projet, ou davantage si besoin est. Cela permettrait non seulement d'évaluer rétroactivement l'utilité des efforts déployés et de déterminer les raisons d'un succès ou d'un échec, mais aussi de cerner les domaines où un supplément d'assistance pourrait contribuer à la réalisation des objectifs plus généraux du projet.

b) Grands projets supposant de fortes dépenses de fonctionnement pour le gouvernement, mais pas de nouvel investissement en capital considérable

200. Dans ces circonstances, il est particulièrement important de s'assurer, dès le départ, que les incidences que le projet aura, à long terme, pour le gouvernement ont été étudiées sous tous leurs aspects et qu'il est raisonnable de supposer, toutes choses égales d'ailleurs, que le gouvernement sera à tout moment en mesure de remplir ces obligations. Ces engagements pourraient être fixés en incorporant le budget du projet au plan d'opérations, comme on l'a proposé dans la section relative à la formulation des projets. Le budget donnerait une estimation des dépenses que le gouvernement doit effectuer dans le cadre du projet pendant quelques années au moins après la cessation de l'assistance internationale[1/]. Ces dépenses (c'est-à-dire l'investissement) feraient également l'objet de l'accord signé, et le PNUD serait ainsi directement intéressé à la suite donnée au projet après la fin de la période d'assistance. Grâce à ce budget, les incidences financières à long terme d'un projet seraient absolument claires pour le gouvernement intéressé. Il s'agit là d'une question vitale car les projets de ce type ne devraient pas être entrepris si le gouvernement bénéficiaire n'en a pas pleinement accepté toutes les incidences. Comme on l'a dit à propos de la phase I, les organisations internationales doivent, de leur côté, assumer leur part de responsabilités dans un programme national établi conformément à de saines politiques financières et pratiques budgétaires.

201. Lors de l'examen annuel, on procéderait automatiquement à l'examen de tous les projets en cours, mais on accorderait aussi une attention particulière aux projets ne devant plus bénéficier de l'aide du PNUD que pour une période de douze mois au plus. On pourrait ainsi s'assurer que les dispositions prises par le gouvernement pour prendre en charge le projet sont satisfaisantes ou bien, si des difficultés imprévues surgissent, convenir avec le gouvernement et l'organisation ou l'agent chargé de l'exécution d'autres dispositions. L'examen annuel intervenant dans l'année qui suit, l'achèvement d'un projet fournirait également l'occasion d'examiner les effets des dispositions convenues et d'adopter, s'il y a lieu, des mesures correctives.

202. Encore une fois, le représentant résident continuerait d'être chargé de faire rapport sur l'évolution de la situation et de recommander toute mesure nécessaire, comme il le fait dans le cas des petits projets.

c) Grands projets devant être suivis d'investissements en capitaux

203. Cette catégorie de projets se distingue des deux autres car sauf dans les cas peu fréquents où les capitaux doivent être fournis par le gouvernement ou par des sources privées de

---

1/ On trouvera au Chapitre 9 (par. 65 à 72) des détails sur les budgets de projets.

financement existant déjà dans le pays, un surcroît considérable d'assistance d'autres sources demeure nécessaire pendant un certain temps. Comme les statuts du PNUD lui interdisent de fournir ce genre de coopération, la coordination avec ces autres sources, en particulier celles qui présentent un caractère officiel et public, revêt une importance encore plus grande. En outre, le PNUD a l'obligation de veiller, de concert avec le pays bénéficiaire, à ce que les intérêts de celui-ci soient protégés, et pour cela il doit faire en sorte que cette assistance supplémentaire soit fournie le plus tôt et aux meilleures conditions possibles.

204. Comme l'a montré l'analyse que l'on a faite de la situation actuelle, il subsiste un écart fort considérable entre les activités de préinvestissement et l'investissement effectif. La cause en est moins la pénurie de capitaux, encore que ceux-ci soient nécessairement modiques, que l'insuffisance du nombre de projets préparés sous une forme telle qu'un investisseur potentiel ait tous les éléments nécessaires pour décider s'il doit ou non risquer ses capitaux. D'autre part, les quelques chiffres dont on dispose tendraient à indiquer qu'un grand nombre de projets bénéficiant de l'assistance du PNUD et conçus pour attirer des investissements de capitaux n'ont pas atteint cet objectif. La conclusion est, évidemment, que les projets de "préinvestissement" (ce terme étant pris dans son acception exacte) bénéficiant de l'assistance du PNUD doivent être axés plus nettement vers la réalisation des investissements de capitaux. Cela suppose en fait qu'il faut apporter beaucoup plus d'attention à la préparation d'études de faisabilité devant déboucher sur des investissements en tant qu'élément de la phase de "préinvestissement", et il y a lieu de signaler qu'un pas important dans cette voie a été fait en juin 1969 lorsque le Conseil d'administration a décidé[1] d'autoriser le Directeur à financer les études de ce genre d'un coût inférieur à 200.000 dollars sur le Fonds de roulement.

205. Pour atteindre cet objectif, il faudrait tout d'abord s'assurer que le rassemblement des données économiques et techniques nécessaires et le recrutement d'un personnel suffisamment qualifié sont prévus dès le début dans le plan d'opérations de tout projet devant déboucher sur l'investissement; il faudrait ensuite tirer un meilleur parti de la possibilité - qui existe déjà - d'affecter des conseillers financiers à ces projets au moment approprié; il faudrait enfin constituer rapidement le groupe de conseillers financiers experts et faire en sorte que celui-ci s'emploie immédiatement à superviser et même à préparer directement les dernières études de faisabilité et les rapports concernant les possibilités d'investissement. La responsabilité qui incombe au système des Nations Unies pour le développement pour ce qui est d'identifier et de rechercher les investissements consécutifs aux projets bénéficiant de l'assistance du PNUD serait ainsi assignée nettement à celui-ci; d'autre part, on aurait ainsi des moyens de superviser les activités que les autres éléments du système doivent réaliser pendant cette phase mais qui ont été jusqu'à présent ou totalement

1/ Voir PNUD, Rapport du Conseil d'administration, huitième session, op. cit., par. 245.

inexistantes ou fort insuffisantes. Bien entendu, il faudrait aussi renforcer sensiblement le service du siège du PNUD chargé des activités consécutives, qui devrait appuyer les activités du groupe de conseillers, et suivre de très près tous les projets devant déboucher sur l'investissement. Les mesures que le PNUD pourrait prendre à tout moment touchant les activités consécutives seraient évidemment soumises à l'approbation du gouvernement intéressé.

206. Il reste à définir les rapports qui doivent exister entre le PNUD et les sources potentielles de financement extérieur, c'est-à-dire la BIRD, l'IDA, les banques régionales de développement, les gouvernements et le secteur privé. On se trouve ici en face d'un dilemme. D'une part, des raisons pratiques évidentes font que l'investisseur potentiel doit être associé au projet le plus tôt possible, afin que les recherches entreprises soient orientées de façon à lui fournir les indications qu'il considère comme indispensables pour prendre sa décision. Cette conclusion est corroborée par la répugnance qu'éprouvent les investisseurs à entériner des conclusions qu'ils n'ont pas eux-mêmes réunies, ou tout au moins vérifiées. D'autre part, l'intérêt du pays en voie de développement, qui doit demeurer la première préoccupation du PNUD, exige que le projet ne soit pas lié dès le début à une source de financement donnée, car cela peut comporter des risques de parti pris.

207. Il est peu probable que l'on arrive à résoudre ce dilemme de façon satisfaisante, mais on pourrait tout au moins rechercher une solution de compromis. En premier lieu, il est évidemment de la plus haute importance d'associer à la préparation du "programme national" un aussi grand nombre que possible d'organismes publics pouvant éventuellement fournir des capitaux. Selon les modalités décrites dans la section consacrée à ce sujet, la BIRD serait associée de près à cette opération mais on a également prévu la possibilité d'élargir celle-ci, si le gouvernement le demande, de façon à englober toute la coopération extérieure, que ce soit sous forme de capitaux ou d'aide technique, nécessaire au plan de développement du pays, ce qui assurerait la participation des représentants des programmes bilatéraux et autres qui opèrent en dehors du système des Nations Unies. Si cette solution était retenue, il s'agirait d'une formule voisine de celle des consortiums et des groupes consultatifs de la BIRD, qui ont déjà fait la preuve de leur utilité dans un certain nombre de pays. Lorsqu'on étudiera les perspectives d'investissement que doivent ouvrir les projets de préinvestissement pour lesquels l'aide du PNUD est demandée, le gouvernement pourrait fort bien prendre une décision préliminaire, sur la base des renseignements disponibles et en accord avec le PNUD et l'institution financière intéressée, quant à celle des institutions associées à l'opération qui sera appelée à suivre l'évolution d'un projet, l'objectif étant en définitive de fournir les capitaux nécessaires pour la poursuite du projet, si les conclusions dégagées le justifient. Ce choix aiderait à déterminer le type d'études et de rapports qui devront être réalisés dans le cadre du projet.

208. Un tel arrangement ne serait évidemment pas réalisable pour tous les projets et devrait certainement être limité aux sources publiques de financement. La mobilisation des capitaux privés pour donner suite aux études de préinvestissement réalisées par le PNUD pose un problème particulièrement épineux, et le secteur privé restera probablement indifférent si les études ne montrent pas que les perspectives sont indubitablement prometteuses. Par conséquent, il est inévitable que certains projets du PNUD soient entrepris sans que l'on sache avec certitude d'où proviendront, en fin de compte, les capitaux. En tout état de fait, il est naturellement essentiel que tous les projets de "préinvestissement" du PNUD soient examinés avec soin lorsqu'ils parviennent au stade où d'intéressantes possibilités d'investissement ont été décelées mais non pas étudiées en détail.

209. De toute évidence, les circonstances varieront sensiblement selon les cas d'espèce, et on peut seulement esquisser ici un simple enchaînement d'événements afin d'illustrer les étapes de l'opération. Lorsque des possibilités d'investissement ont été déterminées, ne serait-ce qu'à titre préliminaire, le représentant résident et le directeur du projet devront en informer le gouvernement, le Directeur du PNUD et l'agent chargé de l'exécution. Compte tenu des souhaits éventuels du gouvernement, le Directeur prendrait une décision, sur l'avis du groupe de conseillers financiers, quant aux mesures qu'il convient de proposer à ce stade au gouvernement. Pour communiquer les renseignements essentiels sur les possibilités d'investissement qu'offre le projet aux investisseurs potentiels ou aux sources publiques de financement, on pourrait employer des méthodes diverses, allant d'une diffusion assez large auprès de sources de financement très diverses à des discussions précises avec les parties les plus vivement intéressées au sujet des renseignements dont elles ont plus spécialement besoin. L'avis que le groupe pourrait formuler sur ce point aurait une grande importance, qu'une première sélection ait été faite ou non parmi les investisseurs potentiels. L'examen annuel pourrait aussi servir de cadre à ces discussions. Si, comme on l'a prévu au paragraphe 207, la question de savoir s'il vaut mieux lier le projet, dès les premiers stades, à une source certaine de financement ou bien à se ménager diverses options en vue d'obtenir les meilleures propositions ne peut être résolue que par voie de compromis, la marche à suivre devra être déterminée empiriquement. Mais quelle que soit la formule choisie, deux principes fondamentaux demeurent : tout d'abord, dans tout projet devant déboucher sur un investissement, le but ultime ne doit jamais être perdu de vue par le gouvernement et par le PNUD, et toutes les mesures nécessaires à la réalisation de cet objectif doivent être prises à tous les stades du projet; en second lieu, ces mesures doivent être conçues, autant que possible, de façon que le pays puisse obtenir les conditions les plus favorables.

210. Aucune des propositions avancées plus haut ne porterait atteinte aux arrangements bilatéraux qui existent entre certaines institutions spécialisées, la BIRD et d'autres entités précédemment décrites et qui visent à stimuler les investissements dans tel ou tel secteur.

Toutefois, lesdits arrangements devraient s'inscrire dans le cadre multilatéral que le PNUD pourrait fournir en vue de rechercher les sources de capitaux les plus intéressantes pour financer les activités consécutives aux projets auxquels il a prêté son concours. Autrement dit, ces programmes resteraient libres de chercher à obtenir un prêt de la BIRD ou un crédit de l'IDA sur la base des renseignements recueillis grâce aux projets du PNUD, à deux importantes différences près : la première est que ces renseignements deviendraient bien plus précis (du moins faut-il l'espérer), et la seconde que ces renseignements ne seraient pas nécessairement communiqués exclusivement à une seule source de financement, mais pourraient au contraire être diffusés auprès d'autres investisseurs éventuels si le gouvernement le désire. Toutes enquêtes supplémentaires visant à faire suivre d'un investissement les projets bénéficiant de l'assistance du PNUD devraient être autorisées au préalable par le Directeur et par le gouvernement, à qui les résultats de ces études devraient être communiqués périodiquement[1/]. Les responsabilités accrues que le PNUD sera appelé à assumer à cet égard sont une raison supplémentaire de renforcer progressivement le service approprié du siège du PNUD.

211. Du fait qu'il importe de maintenir des contacts avec les milieux financiers internationaux et du fait de la nature spécialisée des travaux à réaliser, une bonne part des responsabilités concernant ce troisième type d'activités consécutives doit nécessairement être dévolue non seulement au siège du PNUD mais, plus encore, au groupe de conseillers financiers experts. En outre, le représentant résident aura également une responsabilité importante en ce sens qu'il devra informer le Directeur du PNUD, le moment venu, qu'il y a lieu d'adopter des mesures positives visant à attirer un investissement, négocier diverses propositions entre le gouvernement et le Directeur et tenir celui-ci informé de l'évolution de la situation dans le pays. L'agent chargé de l'exécution, de son côté, devra immédiatement informer le représentant résident (et, par son intermédiaire, le Directeur du PNUD) de tout événement de nature à influer sur les perspectives d'investissements.

4) Conclusions

212. C'est le gouvernement bénéficiaire qui est le plus directement intéressé par les activités consécutives aux projets bénéficiant de l'assistance du PNUD, et c'est à lui qu'appartient essentiellement le pouvoir de décision en la matière, mais le PNUD pourrait indubitablement faire bien plus qu'à l'heure actuelle pour faciliter l'opération, en accord avec le gouvernement, et ainsi faire avancer d'une étape la tâche qu'ils ont entreprise ensemble afin de réaliser l'objectif qu'ils se sont fixé.

1/ Une institution spécialisée consultée dans le cadre de l'Etude a proposé qu'à l'avenir des arrangements analogues à ceux qui existent entre la BIRD et la FAO et l'UNESCO soient appliqués aux autres organisations chargées de l'exécution, et soient dans tous les cas tripartites, la troisième partie étant toujours le PNUD (par exemple, UNESCO/BIRD/PNUD). C'est là une idée qui mérite assurément d'être étudiée.

213. Aussi a-t-on avancé, dans la présente section, un certain nombre de suggestions tendant à intensifier les actitités que le PNUD réalise dans ce domaine et ayant pour objectifs essentiels :

a) De rattacher la planification et l'action des organismes faisant partie du système des Nations Unies pour le développement aux objectifs, compte tenu du fait que ceux-ci sont plus importants que les projets;

b) D'assortir le système d'un mécanisme automatique garantissant que les résultats des projets achevés seront constamment suivis et permettant de déterminer rapidement quel appui supplémentaire peut être nécessaire pour réaliser les objectifs convenus;

c) De concentrer la responsabilité principale des activités consécutives aux projets bénéficiant de l'assistance du PNUD entre les mains du Directeur du PNUD, celui-ci pouvant être déchargé, s'il y a lieu, d'une partie de ses attributions en ayant recours à la possibilité qui est désormais offerte de les déléguer au représentant résident et à l'agent chargé de l'exécution. De la sorte, le PNUD comblerait le vide qui existe au dernier stade du processus de préinvestissement et assumerait une fonction qui rentre nettement dans le cadre de son mandat;

d) De faire en sorte, dans toute la mesure du possible, que les activités consécutives aux projets bénéficiant de l'assistance du PNUD soient organisées au mieux des intérêts du pays en voie de développement intéressé et d'obtenir les meilleures conditions possibles.

RESUME DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

1. La programmation concertée à l'échelon national devrait comprendre deux phases principales :

a) Le programme national. Celui-ci devrait :

i) être élaboré conjointement par les autorités du pays intéressé d'une part et, d'autre part, par les représentants du plus grand nombre possible d'organismes des Nations Unies apportant leur concours au développement, c'est-à-dire le PNUD, le FISE, le PAM et les institutions ayant des programmes opérationnels financés par leur budget ordinaire et (ou) par d'autres fonds, ces organismes étant groupés sous la direction du représentant résident;

ii) être fondé sur une étude socio-économique préalable du pays et sur une évaluation des ressources extérieures nécessaires et de celles qui pourront être fournies par le système des Nations Unies pour le développement;

iii) constituer un élément identifiable du plan de développement du pays et être synchronisé avec ce dernier;

iv) se tenir dans les limites du chiffre de planification indicative ou "ordre de grandeur" indiqué par le Directeur;

v) définir les objectifs de développement approuvés d'un commun accord par le gouvernement et le système des Nations Unies pour le développement, en indiquant d'une façon générale les apports nécessaires pour atteindre ces objectifs et en donnant une liste préliminaire de projets esquissés dans leurs grandes lignes;

vi) être harmonisé avec les apports éventuels de capitaux des institutions de financement rattachées aux Nations Unies, et compatible avec les politiques monétaires et commerciales internationales;

b) L'examen annuel, à l'occasion duquel le gouvernement et les organismes compétents du système des Nations Unies pour le développement étudieraient ensemble les progrès réalisés et prolongeraient le programme approuvé de façon ferme d'un an à chaque fois.

2. La BIRD devrait participer à l'élaboration du programme national lorsque c'est possible et inversement, le PNUD devrait participer aux travaux parallèles de programmation de l'investissement patronnés par la BIRD. Dans la mesure du possible, ces deux opérations de programmation devraient être harmonisées.

3. Le Conseil d'administration devrait approuver des programmes nationaux et non plus des projets.

4. Les nouvelles procédures de programmation devraient entrer en application à l'occasion de l'élaboration de nouveaux plans de développement nationaux. Pendant toute période de transition nécessaire, il faudrait organiser un examen annuel dans tous les pays.

5. La formulation détaillée des projets devrait :

a) dans le cas des petits projets, être réalisée conjointement par le gouvernement et le représentant résident, avec l'avis, le cas échéant, de conseillers techniques;

b) dans le cas des projets relativement importants, être réalisée par l'organisation ou l'agent susceptible d'être chargé de l'exécution, sous la responsabilité conjointe

du gouvernement, du directeur du projet et du représentant résident; il faudrait que le directeur du projet soit désigné le plus tôt possible et que l'on puisse disposer de toute l'assistance nécessaire.

6. Dans le cadre des objectifs énoncés dans le programme national approuvé par le Conseil d'administration, le pouvoir d'approuver des projets devrait être conféré au Directeur, qui pourrait, à son tour, déléguer au représentant résident le pouvoir d'approuver les petits projets.

7. En ce qui concerne la phase de l'exécution, on devrait observer trois principes fondamentaux :

a) il doit être clair que la responsabilité générale de l'exécution des programmes et des projets du PNUD incombe au Directeur;

b) il faut faire plus largement appel à la sous-traitance, particulièrement dans le cas des grandes institutions et des grands projets;

c) il faut cesser de choisir exclusivement et automatiquement les institutions spécialisées comme agents chargés de l'exécution.

8. Les méthodes d'exécution devraient être plus souples. Il convient de tirer parti le plus possible des compétences des institutions spécialisées, mais il faudrait avoir recours beaucoup plus largement que jusqu'à présent à d'autres sources de connaissances et de compétence. Après avoir consulté le gouvernement, le Directeur devrait choisir l'une des solutions ci-après :

a) confier l'exécution du projet, par contrat, à une institution spécialisée ou à un autre organisme des Nations Unies;

b) sous-traiter le projet, directement ou par l'intermédiaire d'une institution spécialisée, en dehors du système des Nations Unies;

c) confier l'exécution du projet, par contrat, à une institution ou une firme du pays bénéficiaire, soit directement, soit par l'intermédiaire d'une institution spécialisée;

d) faire exécuter le projet par le PNUD.

Le Directeur devrait, dans tous les cas, veiller à l'exécution du contrat, en déléguant des pouvoirs, selon les besoins, au représentant résident.

9. Le plan d'opérations devrait être un contrat définissant les responsabilités respectives du gouvernement, du Directeur, de l'organisation ou agent chargé de l'exécution et du représentant résident.

10. L'évaluation devrait comprendre deux activités principales :

a) le contrôle opérationnel, qui devrait être effectué principalement par le représentant résident et ses collaborateurs;

b) l'évaluation des résultats, qui devrait être réalisée en commun par le PNUD, les organisations ou agents chargés de l'exécution et le personnel en poste sur le terrain, avec l'aide de consultants de l'extérieur, si nécessaire. Le Conseil économique et social et le Conseil d'administration pourront également demander des évaluations distinctes.

Les deux types d'évaluation devraient être combinés dans le cadre de l'examen annuel.

11. L'évaluation des résultats des projets bénéficiant de l'aide du PNUD

a) devrait s'appliquer au programme ou au projet tout entier et non pas seulement à l'élément "assistance extérieure"; le gouvernement devrait donc y être étroitement associé;

b) devrait être réduite au strict minimum indispensable pour satisfaire les besoins des Etats Membres et du système des Nations Unies pour le développement;

c) ne devrait être confiée qu'à des spécialistes;

d) si elle est réalisée à l'intérieur du système des Nations Unies, ne devrait être faite qu'avec l'accord du gouvernement intéressé et du Directeur et conformément à un ensemble de critères et de méthodes acceptés de part et d'autre;

e) si elle est réalisée par des gouvernements qui fournissent des contributions, devrait dans la mesure du possible être coordonnée avec des activités analogues à l'intérieur du système grâce à des consultations préalables avec le Conseil d'administration et le Directeur.

12. Les activités consécutives devraient être conçues de façon plus systématique; à cette fin, il faudrait :

a) rendre plus efficaces la programmation et la formulation des projets;

b) rendre le PNUD pleinement responsable, à l'intérieur du système des Nations Unies pour le développement, des activités consécutives relatives aux projets bénéficiant de son assistance; la responsabilité fondamentale continuerait d'incomber au gouvernement;

c) inclure l'étude des projets achevés, ou sur le point d'être achevés, dans l'examen annuel;

d) présenter sans retard un rapport final contenant des recommandations précises fondées sur des recherches sérieuses;

e) veiller à ce que le représentant résident suive de façon constante l'application des recommandations;

f) inscrire au budget du projet (incorporé au plan d'opérations) toutes les dépenses renouvelables importantes que le gouvernement devra vraisemblablement effectuer pendant quelques années après la cessation de l'assistance du PNUD;

g) assurer le plus tôt possible une coordination avec les sources éventuelles de capitaux dans le cas des projets devant être suivis d'investissements en capitaux.

Chapitre 6

CONCEPTION D'UN SYSTEME D'INFORMATION

Sommaire

		Paragraphes
I.	BASE DE L'ETUDE ET PROBLEMES D'INFORMATION	1
	A. Introduction	1
	B. Bases de l'étude	3
	C. Démarche suivie	7
	D. L'information : son utilisation actuelle et les problèmes connexes	11
II.	GRANDES LIGNES DE LA CONCEPTION DU SYSTEME D'INFORMATION	16
	A. Introduction	16
	B. Fondement de la conception du système d'information	17
	1) Contenu de la coopération des Nations Unies pour le développement	18
	2) Cycle de la coopération des Nations Unies pour le développement (CCNUD)	20
	3) Dispositif institutionnel actuel	22
	4) Dispositif institutionnel recommandé	24
	C. Information à fournir à l'appui du dispositif	25
	D. Conception du flux d'information	33
	E. Eléments constitutifs du système d'information	36
	F. Répartition des responsabilités en ce qui concerne les systèmes d'information	39
	G. Catégorisation ou classification des données	44
III.	SOUS-SYSTEME D'INFORMATION TECHNIQUE ET SCIENTIFIQUE	49
	A. Introduction	49
	B. Conditions à remplir pour l'information technique et scientifique	51
	C. Problèmes des systèmes actuels d'information T et S	58
	1) Manque d'homogénéité de l'information	60
	2) Accroissement du volume de l'information	61
	3) Publication incomplète de l'information	62
	4) Dispersion sur le plan géographique	64
	5) Dépendance à l'égard de la mémoire "humaine" pour la recherche de l'information	65
	6) Efforts faits actuellement pour améliorer la situation	66

Paragraphes

D. Conception du sous-système d'information technique et scientifique . . 71

1) Accès à l'information par l'intermédiaire des services des institutions 74

2) Service de documentation pour le PNUD 76

3) Mise en place d'un réseau de Centres nationaux de documentation . 77

E. Procédures de fonctionnement du système 80

1) Centres de coordination de la documentation 81

2) Activités des institutions spécialisées 83

3) Activités de la Bibliothèque Dag Hammarskjöld 87

4) Activités des Centres nationaux de documentation 90

5) Suite à donner aux demandes de renseignements 93

F. Recommandations pour la mise en service du système 98

IV. SOUS-SYSTEME D'INFORMATION ECONOMIQUE ET SOCIALE 104

A. Introduction 104

B. Conditions à remplir pour l'information économique et sociale 107

1) Besoins du groupe national de programmation 109

2) Besoins en ce qui concerne le siège 113

3) Besoins des institutions spécialisées et d'autres organismes . . . 116

C. Problèmes des systèmes d'information existants 117

1) Description des problèmes 118

2) Tentatives d'amélioration faites actuellement 124

D. Conception d'un sous-système d'information économique et sociale . . 130

1) Recours à des séries statistiques rétrospectives 134

2) Construction du cadre national 135

3) Service central d'analyse et d'interprétation des données 137

E. Procédures de fonctionnement du système proposé 139

F. Recommandations pour la mise en service du système 146

1) Création d'un dispositif institutionnel 147

2) Moyens à mettre en oeuvre pour l'analyse et l'interprétation de l'information 148

3) Modification des systèmes des institutions 149

4) Moyens à mettre en oeuvre pour la mise à jour de l'information dans le pays 150

5) Dispositions à prendre pour couvrir les dépenses correspondant à l'information E et S 151

Paragraphes

V. SOUS-SYSTEME D'INFORMATION OPERATIONNELLE ET ADMINISTRATIVE 152

A. Introduction 152

B. Conditions à remplir pour l'information opérationnelle et administrative 155

1) Opérations relatives aux programmes et aux projets 156

2) Appui administratif ou appui au programme 160

C. Problèmes des systèmes d'information O et A existants 161

1) Problèmes actuels en matière d'information O et A 162

2) Efforts faits actuellement en vue d'une amélioration 167

D. Conception du sous-système d'information opérationnelle et administrative 169

1) Conception et procédures du contrôle des activités opérationnelles 170

2) Conception des processus d'appui administratif 178

3) Conception de la planification des activités opérationnelles 180

E. Recommandations pour la mise en service du sous-système 183

1) Installation du SGSI au siège du PNUD 184

2) Elaboration de codes de classification des projets 186

3) Création d'un système de contrôle des activités opérationnelles . . 190

4) Renforcement de l'information nécessaire pour la planification des activités opérationnelles 191

5) Amélioration de l'information d'appui administratif 192

VI. PRINCIPES ET DIRECTIVES A SUIVRE POUR LA MISE EN SERVICE DU SYSTEME 193

A. Introduction 193

B. Principes à suivre pour la mise en service des systèmes 194

1) Affectation des responsabilités de gestion 196

2) Etablissement de contrôles pour la mise en service 197

C. Responsabilités de gestion 201

1) Information opérationnelle 202

2) Information E et S et information T et S 203

3) Information administrative 206

D. Mécanismes à utiliser pour la mise en service des systèmes 210

Blank page

Page blanche

Chapitre 6

CONCEPTION D'UN SYSTEME D'INFORMATION

"There is no wealth equal to knowledge and
no poverty equal to ignorance and no
support equal to sound advice."

Sayad Ali Ibn Abe Talab, 4ème Calife

I. BASE DE L'ETUDE ET PROBLEMES D'INFORMATION

A. Introduction

1. Le présent chapitre décrit le modèle d'un système d'information destiné à appuyer les activités du système des Nations Unies pour le développement. Le modèle proposé est fondé sur les conclusions et les recommandations formulées dans d'autres parties de l'Etude sur la capacité et, dans toute la mesure du possible, il relie ces recommandations aux travaux que l'on a entrepris ou que l'on envisage d'entreprendre dans tout le système des Nations Unies en vue de la mise au point de systèmes d'information.

2. La Section I donne tout d'abord un aperçu du contexte dans lequel se place l'étude et de la démarche qui a été suivie, puis examine l'état actuel de l'information dans le système des Nations Unies et identifie les problèmes qui se posent à cet égard. La Section II étudie les critères applicables à l'information et expose dans ses grandes lignes la conception du système d'information que l'on recommande d'instituer. Les sections suivantes décrivent chacun des principaux éléments du système. Le chapitre présente enfin des directives concernant la mise en place du système recommandé.

B. Bases de l'étude

3. L'étude du système d'information, qui se greffe sur l'Etude sur la capacité, est la résultante d'une convergence d'intérêts que le Directeur du PNUD a résumée comme suit dans le rapport qu'il a présenté au Conseil d'administration à sa septième session :

> "L'Etude ... devrait ... définir le schéma conceptuel d'un système de stockage et de restitution de l'information qui serait acceptable pour les organismes des Nations Unies ... 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 en question devrait s'inscrire dans le prolongement de l'Etude sur la capacité."

4. Ce rapport faisait également état des autres efforts déployés dans ce domaine par les organismes des Nations Unies, en particulier des travaux du Comité des utilisateurs d'ordinateurs (CUO), organe du CAC, et des consultations entamées par le Secrétaire général sur

la demande du Comité élargi du programme et de la coordination. Ces travaux ont été axés surtout sur les problèmes que posent les techniques de traitement d'un grand volume de données - en particulier les applications des ordinateurs - et sur les possibilités offertes par ces techniques. Par exemple, aux termes de son mandat initial, le Comité des utilisateurs d'ordinateurs était appelé à :

"a) s'occuper de questions concernant l'utilisation d'ordinateurs à Genève;

b) promouvoir la coordination et la coopération interorganisations dans les questions d'intérêt commun concernant les ordinateurs."

Ce mandat a été renforcé par la résolution 1368 (XLV) que le Conseil économique et social a adoptée le 2 août 1968, selon laquelle le Comité devait :

"/s'attacher/ autant aux questions concernant l'utilisation d'ordinateurs dans tous les organismes des Nations Unies qu'aux questions concernant l'utilisation d'ordinateurs à Genève."

A l'heure actuelle, le Comité des utilisateurs d'ordinateurs examine un certain nombre de questions liées à l'information :

- Normalisation. Adoption de cadres de classification type permettant d'établir une distinction entre les domaines qui relèvent de divers organismes des Nations Unies et ceux qui ne relèvent pas d'un organe interorganisations unique;
- Classifications administratives. Etablissement d'une classification administrative uniforme comportant des définitions et une terminologie de base arrêtées d'un commun accord (par exemple pour les termes financiers);
- Codage géographique. Etablissement d'un système de classification et de codage des pays et régions;
- Banques de données. Etude de la mesure dans laquelle les organismes des Nations Unies pourraient coopérer à la création de banques de données économiques et sociales pouvant ainsi être utilisées en commun d'une façon plus efficace;
- Echange de renseignements. Instauration d'un échange constant de renseignements sur les moyens et les plans des organismes des Nations Unies en ce qui concerne le matériel (hardware) et les techniques (software) de traitement de l'information par ordinateur.

5. Dans une note préparée à l'intention du Comité élargi du programme et de la coordination[1/], le Secrétaire général définissait l'étude présentée dans des termes analogues à ceux du mandat du CUO, et précisait :

"Le présent rapport revêt un caractère provisoire, mais on s'efforcera de définir quelques principes importants concernant les applications du calcul électronique à la gestion; on étudiera aussi deux questions prioritaires, à savoir le classement des données quantitatives et les techniques de stockage et de restitution de l'information en général. On parlera également de l'utilisation combinée de divers types de renseignements en vue de la création de banques de données susceptibles de répondre à des questions et de jouer le rôle d'un système général d'information pour une gamme étendue de problèmes de gestion."

1/ Nations Unies, Elaboration de techniques modernes de gestion et utilisation d'ordinateurs, Note du Secrétaire général (document E/AC.51/GR/19 du 5 mars 1969).

6. Le Comité des utilisateurs d'ordinateurs et le Comité élargi du programme et de la coordination ont pris des mesures importantes pour résoudre plusieurs problèmes très vastes et de très grande portée. Cependant, avant que ces mesures puissent produire tous leurs effets, il faut : a) définir les objectifs de gestion, les méthodes et la structure institutionnelle en fonction desquels les systèmes d'information doivent être conçus et b) élaborer la conception d'ensemble d'un système d'information pouvant servir de cadre aux travaux réalisés dans le domaine de l'information. L'Etude sur la capacité a donc suivi une démarche permettant de répondre à ces besoins.

C. Démarche suivie

7. Comme il s'agissait de mettre au point le modèle théorique d'un système d'information qui serait acceptable pour tous les organismes des Nations Unies, on s'est employé surtout à définir quels sont les types de renseignements - existants et inexistants - dont on a besoin pour les opérations de coopération en matière de développement. Afin de s'assurer qu'il serait tenu compte de tous les besoins en la matière, l'équipe chargée de l'Etude sur la capacité a obtenu le concours de fonctionnaires du PNUD, de l'ONU, du BIT, de l'OMS, de la FAO et de l'UNESCO. Les cinq institutions mentionnées ont été invitées à participer à l'étude parce que ce sont elles qui exécutent le gros des activités opérationnelles financées par l'intermédiaire du PNUD.

8. Conformément au plan d'étude initial, chaque institution a été invitée à affecter au projet un spécialiste à plein temps; à l'exception du PNUD, toutefois, cela n'a pas été possible. On a donc adopté une méthode différente : un ou plusieurs spécialistes des institutions choisies ont consacré une partie de leur temps à étudier les processus de prise de décisions existants, les flux d'information et les types de renseignements nécessaires pour les activités de coopération en matière de développement. La BIRD a également été consultée, de sorte que l'étude a porté sur une fraction importante de tous les types d'activités réalisés par les Nations Unies dans le domaine de la coopération pour le développement. Le schéma 6.1 donne un aperçu schématique de la méthode utilisée.

9. Dans chacune des institutions participant à l'étude, les fonctionnaires désignés ont rassemblé des renseignements de base sur les opérations des institutions, c'est-à-dire sur la question de savoir quelles sont les décisions qui sont prises lorsqu'il s'agit de planifier les programmes et les projets et d'exécuter les projets après qu'ils ont été approuvés, à quel échelon de l'organisation ces décisions sont prises, quels sont les renseignements sur lesquels on se fonde pour les prendre et comment ces renseignements sont obtenus, traités et présentés. Cette enquête a porté surtout sur le type de renseignements financiers et autres nécessaires pour formuler et pour exécuter les projets opérationnels. Toutefois, on s'est

attaché également à déterminer quels renseignements sont utiles pour la gestion des activités d'appui administratif, pour la planification à long terme à l'échelle mondiale ou par secteurs, et pour le rassemblement et la diffusion des données techniques concernant les résultats obtenus.

10. On a ensuite comparé les besoins des diverses institutions afin de déterminer dans quelle mesure ils coïncidaient ou différaient. Ces analyses comparatives et les renseignements que les institutions avaient fournis précédemment dans le cadre d'entrevues et de questionnaires liés à l'Etude sur la capacité ont été utilisés pour mettre au point les diverses solutions possibles. Celles-ci ont servi de base à de nouvelles discussions dont le but était de choisir la méthode la plus propre à fournir les renseignements nécessaires pour appuyer l'organisation et les méthodes recommandées dans d'autres parties du présent rapport. A tous les stades de l'étude, on s'est efforcé de mettre l'accent sur les activités opérationnelles. Comme le montre le schéma 6.2, les activités de coopération pour le développement ne sont que l'un des éléments du développement économique et social. On a été tenté d'aller au-delà des activités de coopération pour le développement et d'essayer de mettre au point un système hypothétique englobant toutes les activités d'ordre économique et social. D'autre part, comme les ordinateurs et les systèmes de communication électroniques offrent des possibilités très intéressantes, l'idée d'un système pleinement automatisé et intégré ne manquait pas d'attrait. Cependant, tant à cause du mandat de l'Etude que pour d'autres raisons qui seront exposées plus loin, on a insisté, dans l'Etude sur la capacité, sur les renseignements nécessaires aux activités opérationnelles de coopération pour le développement et sur ce qui paraissait réalisable à court et à moyen terme.

D. L'information : son utilisation actuelle et les problèmes connexes

11. Lorsqu'on a analysé les opérations des institutions, on a constaté qu'il existait également dans le domaine de l'information certaines des constantes dont il est question dans d'autres chapitres. Généralement parlant, toutes les institutions du système des Nations Unies fonctionnent d'une façon analogue. En effet, chacune d'entre elles dispose de certains instruments lui permettant de planifier ses programmes, d'établir les budgets correspondants et de formuler, dans le cadre de ces programmes, des projets divers. Dans une mesure plus ou moins large, chaque institution extrait de ces programmes et projets des informations auxquelles elle se référera par la suite, pour suivre et comparer les résultats obtenus. En outre, encore que ce soit dans une moindre mesure et peut-être avec une intervention moins directe des cadres supérieurs, chaque institution compare les renseignements sur les résultats réels avec les plans, ce qui lui permet d'évaluer ses propres opérations, d'améliorer la planification et d'apporter les mesures correctives nécessaires aux opérations en cours. De même, dans

son propre domaine de compétence, chaque institution s'efforce d'inciter les pays membres à améliorer la qualité des renseignements qu'ils communiquent au sujet de leur situation économique et sociale. De même encore, on crée des systèmes en vue d'enregistrer, de stocker et de diffuser les renseignements techniques et scientifiques provenant des projets et des autres activités des institutions. Si l'on considère ces traits communs entre les institutions et les efforts considérables que celles-ci déploient pour améliorer l'information, il est permis de croire à la possibilité de mettre au point des systèmes plus compatibles entre eux.

12. Malgré ces traits communs, des différences nombreuses empêchent les organismes des Nations Unies d'avoir un système d'information unifié. Comme on l'a déjà signalé, la difficulté vient de ce que la coopération pour le développement offerte par les Nations Unies ne repose ni sur une politique unifiée ni sur une conception systématique de l'organisation et des méthodes. Il n'existe pas encore de cadre dans lequel seraient prises les décisions relatives à la coopération des Nations Unies pour le développement ni de système permettant de gérer les activités de coopération pour le développement. Les décisions touchant ces activités et l'utilisation des ressources qui y sont consacrées sont prises par différents organes qui ne sont pas suffisamment au courant des décisions adoptées ailleurs ou n'en tiennent pas suffisamment compte.

13. C'est pourquoi, jusqu'à présent, la plupart des systèmes d'information ou des efforts faits pour mettre au point des systèmes ont souffert du même manque de cohésion qui caractérise, d'une façon plus générale, les activités de coopération pour le développement. Cette optique fragmentaire conduit elle-même chaque institution à classer différemment des renseignements concernant des objectifs ou des types d'activités identiques ou voisins. En outre, alors que certains s'efforcent de mesurer les apports aux programmes, d'autres s'emploient surtout à en évaluer les résultats. A cause de cela, il n'existe aucun organisme des Nations Unies où il soit possible d'intégrer aisément et de façon cohérente les renseignements concernant les plans et les apports aux programmes. Il n'est pas possible d'évaluer exactement ces apports (c'est-à-dire les entrées) par rapport aux objectifs ni d'évaluer périodiquement les progrès et les résultats obtenus (c'est-à-dire les sorties) en se servant du schéma utilisé pour la planification. En conséquence, les organes directeurs et les hauts fonctionnaires des organismes des Nations Unies ne disposent pas des renseignements nécessaires pour pouvoir prendre des décisions rationnelles quant aux politiques et aux programmes qui doivent être appliqués dans l'ensemble du système. Bref, il y a actuellement beaucoup trop de systèmes d'information isolés, incompatibles et incomplets concernant tel ou tel aspect des activités de coopération pour le développement, et ces systèmes ne sont pas placés sous l'autorité directrice ou coordonnatrice d'un organe central. Par ailleurs, la tendance à créer de nouveaux organes directeurs, tous habilités à demander et à produire des renseignements en dehors d'un système commun, ne peut que rendre la situation encore plus grave.

Dans d'autres parties de l'Etude sur la capacité, on s'est efforcé de prescrire une politique unifiée applicable à la coopération pour le développement, ainsi qu'une conception systématique des méthodes et de l'organisation. Le modèle de système d'information qui est décrit dans le présent chapitre est conçu pour appuyer cette conception. Le système d'information proposé pourrait d'ailleurs ne pas se limiter dans son application aux seules activités opérationnelles financées par le PNUD; il pourrait être la base d'une coordination plus efficace de toutes les activités réalisées par les Nations Unies dans le domaine de la coopération pour le développement.

14. Ce n'est pas à dire que ce soit la seule tentative qui ait été faite dans ce sens. On a signalé plus haut, aux paragraphes 4 à 6, les principaux travaux, d'un caractère plus formel, entrepris à cet égard. On a pu constater également, à l'occasion de l'Etude sur la capacité, que les institutions coopéraient souvent de façon officieuse pour coordonner leurs travaux respectifs. En soi, cependant, chacun de ces efforts est comme une brique unique prise séparément : il reste à choisir les briques qui conviennent dans l'ordre approprié et trouver le ciment qui permettra d'en faire un édifice harmonieux et utile.

15. Dans le reste du présent chapitre, on s'efforcera donc de définir la conception d'ensemble qui sera ce ciment, et d'ébaucher un plan permettant d'édifier une structure solide.

II. GRANDES LIGNES DE LA CONCEPTION DU SYSTEME D'INFORMATION

A. Introduction

16. Comme on l'a indiqué dans la section précédente, un système d'information efficace doit être adapté aux méthodes de planification et de contrôle ainsi qu'à la structure institutionnelle qu'une entreprise crée pour remplir sa mission et leur servir de soutien. Un tel système auxiliaire d'information doit être mis au point en même temps que les méthodes de planification et de contrôle, et le système doit être modifié dès que ces méthodes changent. La conception des systèmes d'information décrits dans le présent chapitre s'inspire de ces principes fondamentaux; par ailleurs, cinq critères importants ont été admis dans l'Etude sur la capacité, à savoir que le système d'information devrait :

a) intégrer les sous-systèmes existants, lorsqu'il y a lieu, dans la structure du système général et utiliser, dans toute la mesure du possible, le personnel disponible et les méthodes en vigueur;

b) prévoir des procédures et une organisation permettant de régulariser et d'entretenir la marche du système et d'adapter celui-ci à l'évolution des circonstances et des besoins;

c) faciliter la planification et le contrôle de la gestion des programmes et des activités d'appui administratif;

d) fournir, aux moindres frais, les renseignements correspondant aux besoins reconnus, à tous les niveaux de la structure;

e) constituer une base solide permettant d'introduire peu à peu un système d'information pleinement intégré pouvant un jour être utilisé par tous les éléments du système des Nations Unies pour le développement.

Il a été tenu compte, dans la présente section, de tous ces principes et de tous ces critères. Dans les paragraphes suivants, on examinera successivement :

- les conclusions et recommandations, formulées dans d'autres parties de l'Etude sur la capacité, qui ont servi de fondement à la conception des systèmes d'information;
- les types de renseignements dont a besoin le système des Nations Unies pour le développement;
- la physionomie des flux d'information à l'intérieur du système;
- les éléments d'un système d'information;
- la répartition des responsabilités pour ce qui est de fournir les renseignements nécessaires pour appuyer la coopération des Nations Unies pour le développement;
- les systèmes de catégorisation ou de classification (présentation) des éléments d'information.

B. Fondement de la conception du système d'information

17. Le modèle théorique du système d'information a été établi sur la base des critères généraux mentionnés ci-dessus en prenant en considération les types de renseignements nécessaires (voir les paragraphes 7 et 8) et en adaptant ceux-ci à l'organisation et aux méthodes recommandées dans l'Etude sur la capacité. D'une façon générale, ce système a pour but de fournir les renseignements nécessaires lorsqu'il s'agit de prendre des décisions concernant le programme, d'étayer les méthodes de planification et de contrôle recommandées et d'aider à gérer les services qui existent déjà ou que l'on recommande de créer. Par conséquent, les principales conclusions et recommandations de l'Etude sur la capacité qui ont servi de base pour élaborer le système d'information sont celles qui concernent :

1) le contenu de la coopération des Nations Unies pour le développement;

2) la nature du cycle de la coopération des Nations Unies pour le développement (c'est-à-dire les méthodes de planification et de contrôle de la gestion) recommandé dans l'Etude sur la capacité;

3) la structure institutionnelle actuelle de la coopération des Nations Unies pour le développement;

4) la structure institutionnelle recommandée dans l'Etude sur la capacité.

1) Contenu de la coopération des Nations Unies pour le développement

18. Aux fins de l'institution d'un système d'information, la coopération pour le développement peut être considérée (voir schéma 6.2) comme un des éléments d'un vaste ensemble de facteurs intimement liés, qui intéressent le développement (population, commerce, affaires monétaires, investissements en capital, crédit, etc.). La coopération dans le domaine du développement s'opère par l'intermédiaire de trois types d'activités dont l'ampleur varie : a) activités opérationnelles, financées par le PNUD ou par d'autres sources; b) activités ordinaires des institutions spécialisées (à savoir, surtout, les travaux de recherche et les activités normatives); et c) activités de secours et de relèvement.

19. L'Etude sur la capacité porte plus particulièrement sur les aspects de la coopération des Nations Unies pour le développement, qui sont représentés par des opérations financées par le PNUD. L'organisation et les méthodes qu'elle propose sont conçues pour faire passer par une seule et même ligne de distribution l'assistance fournie par le PNUD aux pays en voie de développement et, en même temps, pour encourager la coordination de toutes les activités de coopération des Nations Unies en matière de développement. On trouvera ci-après une description du processus recommandé pour l'acheminement de cette assistance, et de la conception qui est à la base de cette recommandation.

2) Cycle de la coopération des Nations Unies pour le développement (CCNUD)

20. L'Etude sur la capacité recommande d'appliquer à la planification et au contrôle des activités opérationnelles financées par le PNUD une nouvelle formule, le Cycle de la coopération des Nations Unies pour le développement (CCNUD), qui est décrit au Chapitre 5. Les étapes prévues dans les diverses phases de ce cycle sont fondées sur quatre idées directrices; il s'agirait :

- d'adopter une méthode de programmation nationale;
- d'intégrer les responsabilités en ce qui concerne les activités opérationnelles du système des Nations Unies pour le développement;
- de s'en remettre moins exclusivement aux institutions spécialisées pour l'exécution des projets;
- de procéder à un examen annuel de toutes les activités de coopération pour le développement menées par les Nations Unies dans chaque pays.

21. Chacun des éléments du dispositif institutionnel recommandé doit s'appuyer sur une masse de renseignements variés pour pouvoir exercer ses activités de coopération pour le développement (voir paragraphe précédent) et s'acquitter de son rôle dans la planification et le contrôle des activités opérationnelles (voir également le Chapitre 5 concernant le CCNUD). Etant donné que l'Etude sur la capacité a mis l'accent sur les activités opérationnelles de la coopération pour le développement, ce sont surtout les étapes et les phases du CCNUD qui ont été prises comme cadre pour l'examen des besoins en matière d'information.

3) Dispositif institutionnel actuel

22. Ainsi qu'il ressort du schéma 7.1 du Chapitre 7, la structure actuelle de la coopération des Nations Unies pour le développement correspond à trois niveaux d'activité :

i) Echelon gouvernemental, à savoir les organes délibérants et, éventuellement les organes directeurs des institutions spécialisées (y compris le groupe de la Banque mondiale et le FMI) et de l'AIEA, ainsi que d'organismes des Nations Unies tels que la CNUCED, l'ONUDI, le PNUD, le FISE, le PAM et les commissions économiques régionales. Ces divers éléments sont tous reliés au système général de l'ONU par l'intermédiaire, soit du Conseil économique et social, soit de l'Assemblée générale;

ii) Echelon exécutif, à savoir le Secrétaire général et les chefs de secrétariat des organismes et des programmes susmentionnés, ainsi que leurs collaborateurs.

iii) Echelon local, à savoir les représentants résidents du PNUD, les services extérieurs des institutions (bureaux régionaux, bureaux sous-régionaux, représentants dans les pays, etc.); les experts et les directeurs de projet, qui sont chargés de l'exécution des projets de développement à l'échelon national.

23. A l'heure actuelle, ces trois échelons jouent un rôle important dans le développement économique et social. Comme on l'a vu précédemment et ainsi qu'il ressort du schéma précité, chacun des services organiques de l'ONU et certaines institutions spécialisées planifient et gèrent leurs propres programmes sans se préoccuper particulièrement des programmes des autres organismes. Les principaux centres d'intégration des programmes sont le PNUD, le FISE et le PAM. Chacun de ces programmes fournit des fonds pour appuyer la plupart des activités opérationnelles, mais, à ce jour, aucun d'eux n'a jugé bon de demander l'utilisation de procédures uniformes, d'une planification concertée, d'un système de présentation de rapports périodiques ou de tous autres moyens permettant d'assurer l'intégration des activités des Nations Unies. Parmi les autres facteurs d'intégration, on peut citer les délibérations consultatives du CAC, l'examen des budgets par le CCQAB et les efforts de coordination de certains services du Secrétariat de l'ONU tels que le Service financier et le Service de recrutement pour l'assistance technique, et enfin d'organes comme le CEPC. Mais, pour l'essentiel, aucun de ces éléments n'a apporté la direction ni l'unité nécessaires.

4) Dispositif institutionnel recommandé

24. Pour aider à remédier à certaines des imperfections actuelles, l'Etude sur la capacité recommande un nouveau dispositif institutionnel. La conception et la structure de ce dispositif sont examinées en détail au Chapitre 7. Bien que la structure recommandée (schéma 7.4 du Chapitre 7) conserve les trois niveaux d'activité actuels, elle comporte deux caractéristiques particulièrement importantes. Tout d'abord, on a établi une nette distinction entre,

d'une part, le PNUD en tant que centre directeur pour la planification et le contrôle des opérations et, d'autre part, les institutions ou, le cas échéant, les sous-traitants considérés comme les agents chargés de l'exécution sur le terrain de projets spécifiques. En second lieu, on a défini une nouvelle répartition des responsabilités et des rôles entre le PNUD et les autres organes participant aux activités de coopération des Nations Unies en matière de développement. Les schémas 7.3 et 7.4 du Chapitre 7 concernent respectivement ces rôles et ces relations, et la structure recommandée.

C. Information à fournir à l'appui du dispositif

25. Le système général d'information destiné à appuyer la coopération pour le développement a été décomposé dans l'Etude sur la capacité en trois grands sous-systèmes pour faciliter l'examen de la question et aussi parce que les renseignements nécessaires se répartissent en trois grands types d'information, chacun avec ses caractéristiques et ses possibilités de traitement différentes. Ces trois types d'information, sur lesquels on reviendra de façon plus détaillée aux Sections III, IV et V, sont les suivants :

- Information technique et scientifique (T et S);
- Information économique et sociale (E et S);
- Information opérationnelle et administrative (O et A).

26. Selon le type d'information considéré, les responsabilités du PNUD et des institutions ne sont pas tout à fait les mêmes. Les besoins en information d'appui pour chaque sous-système sont récapitulés au schéma 6.3, qui permet de suivre les principales étapes de chacune des cinq grandes phases du cycle de la coopération des Nations Unies pour le développement. Ce même schéma indique pour chaque étape le type d'information requis et le type d'information produit, selon la classification des sous-systèmes. Il montre qu'à chacune des phases du Cycle, le système d'information devrait contribuer à répondre à certaines questions fondamentales. C'est ainsi par exemple que pour la phase correspondant au programme national il faut répondre notamment aux questions ci-après :

a) Quel est le niveau de développement économique et social du pays par rapport à une année de référence et par rapport aux autres pays ayant des caractéristiques géographiques, économiques et sociales analogues ?

b) Quelle est la stratégie ou le plan de développement du pays ?

c) Quels sont les secteurs où des activités d'assistance extérieure (en particulier des programmes entrepris sous les auspices du système des Nations Unies pour le développement) ont été menées à bien et les secteurs où de telles activités sont en cours ?

d) Quels résultats ont donné les activités passées menées à l'intérieur et à l'extérieur du pays et quels résultats attend-on des activités en cours ?

e) Quelle est la situation dans chacun des grands secteurs de l'activité économique du pays - à l'intérieur du pays lui-même ainsi qu'à l'intérieur de la région ou à l'échelon mondial - qui peuvent avoir des incidences importantes sur le développement du pays ?

f) Quelles sont les ressources que les Nations Unies pourront vraisemblablement fournir ?

27. Il faudra demander à des sources variées (institutions, gouvernement du pays en voie de développement, autres sources nationales, PNUD, etc.) la réponse à ces questions; les réponses devraient contenir des indications générales au sujet de la situation passée et des perspectives en matière économique et sociale, des données techniques plus précises sur les résultats obtenus et escomptés ainsi que des données précises, financières et autres, sur les opérations et l'administration du système des Nations Unies pour le développement. Ce sont probablement les données économiques et sociales qui seront le plus nécessaires pour la phase correspondant au programme national. Ces données sont essentielles en tant que base de programmation, qu'elles aient été rassemblées et fournies méthodiquement ou non ou que leur fiabilité soit suffisante ou non. Autrement dit, que l'on dispose ou non d'un système d'information, le groupe national devra faire de son mieux avec les renseignements de toute provenance qu'il aura pu se procurer. Bien entendu, la qualité des programmes nationaux sera d'autant plus satisfaisante que l'information sera précise et complète, et qu'elle sera fournie en temps voulu, avec méthode et efficacité.

28. Ensuite, pour la phase correspondant à la formulation du projet, il faudra chercher les réponses aux questions fondamentales ci-après :

a) Quels sont les objectifs spécifiques que doit atteindre le projet ?

b) Quels sont les travaux déjà effectués ou en cours d'exécution dans le pays ou ailleurs, qui sont susceptibles d'être appliqués ou adaptés au projet considéré ?

c) Comment le projet devrait-il être exécuté ?

d) Quels sont les coûts et les avantages probables du projet et de la formule envisagée ?

e) Sur quelle expérience passée peut-on se fonder pour déterminer ce qu'il faut faire pour atteindre ces objectifs particuliers, à quel moment il faut le faire et qui en sera chargé ?

f) Quelle est la personne ou l'organisation qui est la plus apte et la mieux équipée pour exécuter le projet ?

g) Quand et sous quelle forme sera-t-il possible d'observer les résultats ou le rendement et comment ce rendement pourra-t-il être mesuré ?

29. Les réponses à ces questions seront vraisemblablement tirées essentiellement des rapports relatifs aux opérations techniques et scientifiques déjà entreprises dans le pays ou ailleurs, et accessoirement des états financiers et autres concernant les opérations passées ou en cours d'exécution et l'activité administrative d'appui. Les procédures définies à la Section III pour l'information technique et scientifique (T et S) devraient permettre d'obtenir les renseignements nécessaires pour répondre à ces questions.

30. Pour la phase correspondant à l'exécution du projet, il faudra répondre notamment aux questions fondamentales ci-après :

a) Qui a accepté d'entreprendre le projet, quelle est la nature des opérations, leur date et leur coût ?

b) A-t-il été exécuté dans les délais, sans dépassement des crédits budgétaires, selon le plan prévu, et réalise-t-on les progrès escomptés ?

c) Si tel n'a pas été le cas, quelles en sont les raisons ?

d) Quelles modifications faudra-t-il, le cas échéant, apporter en ce qui concerne les méthodes, les plans, le calendrier des travaux, les objectifs de réalisation, les budgets ou le personnel ?

Les réponses à ces questions devraient être fournies surtout par les rapports émanant du personnel à l'échelon national à savoir, l'équipe affectée au projet, le représentant résident et ses collaborateurs. On devrait pouvoir obtenir un complément d'information auprès des directions régionales, des organisations ou des agents chargés de l'exécution, et du Directeur et de ses collaborateurs, sur la base des rapports opérationnels, techniques ou administratifs ou des rapports d'inspection concernant les activités à l'échelon national. Ces rapports seraient exploités par le sous-système d'information opérationnelle et administrative (O et A) dont la conception générale est exposée à la Section V du présent chapitre.

31. Les questions auxquelles il faudra répondre lors de l'évaluation des résultats seront analogues à celles qui se posent dans la phase d'exécution du projet. Toutefois, on aura à ce stade le double avantage d'une plus longue perspective dans le temps et d'un jugement a posteriori. L'évaluation ou l'analyse des résultats sera probablement effectuée sur la base non seulement de l'information technique et scientifique (a-t-on, par exemple, obtenu effectivement les résultats techniques prévus ?), mais aussi de l'information opérationnelle et administrative (ces résultats ont-ils été obtenus sans dépassement du budget et dans les délais prévus ?).

32. Du point de vue d'un système d'information d'appui, la phase correspondant aux activités consécutives devrait, elle aussi, être conçue à peu de chose près comme la phase d'exécution du projet. La question de savoir qui doit poursuivre les opérations après le départ de l'équipe affectée au projet et quelle sera la nature de ces opérations devrait être posée, si possible,

lors de la formulation du projet ou bien être résolue lorsque les travaux de cette équipe sont près d'être terminés. Il faudrait examiner les rapports d'opération relatifs à l'exécution des activités consécutives par le gouvernement, le PNUD ou d'autres agents. Il conviendrait de déterminer s'il est nécessaire de prendre des mesures complémentaires.

D. Conception du flux d'information

33. Dans un contexte idéal, les renseignements nécessaires pour appuyer le CCNUD devraient être fournis par un circuit d'information, organisé et continu, qui permettrait aux services s'occupant des activités de coopération en matière de développement de communiquer et d'échanger entre eux, sans difficultés et avec régularité, les renseignements en question. L'ordonnancement général de ce circuit est donné au schéma 6.4. On y voit que les données économiques et sociales, par exemple, sont fournies pour chaque secteur économique par l'intermédiaire des organismes des Nations Unies et qu'elles sont utilisées surtout dans la phase d'élaboration du programme national et, à un degré moindre, dans la phase d'évaluation. Les projets spécifiques exigent, et en même temps procurent des renseignements techniques, scientifiques, opérationnels et administratifs, qui à leur tour sont utilisés essentiellement pour l'exécution des projets. Réciproquement, toutes les phases du Cycle permettent d'obtenir un ou plusieurs types d'information dont on se servira pour améliorer continuellement le rendement d'un bout à l'autre du Cycle. Le schéma montre en outre que pour faciliter la circulation de l'information entre les pays, et pour pouvoir agréger et comparer plus facilement les renseignements, il faudrait appliquer le même processus sectoriel et les mêmes codes d'identification des projets.

34. Ce circuit d'information devrait permettre d'obtenir, en ce qui concerne les activités de coopération des Nations Unies pour le développement, les renseignements, sommaires, détaillés ou échantillonnés, dont on a besoin pour connaître l'effet des ressources du système des Nations Unies sur un pays membre en voie de développement et sur un secteur ou sous-secteur économique ou social. A partir de ces données, on pourrait établir des rapports utilisables à tous les niveaux du système de la coopération des Nations Unies pour le développement. Ces rapports devraient permettre de discerner l'évolution du pays considéré, de comparer les progrès par rapport au plan, de déterminer si tel ou tel objectif a ou n'a pas été atteint, et de savoir quels efforts supplémentaires il faudra faire. De la même façon, les divers services de l'organisme de coopération pour le développement devraient pouvoir tirer parti de ces renseignements pour agencer les divers objectifs, identifier les besoins, établir et financer des programmes répondant à ces besoins et, enfin, évaluer le rendement et les réalisations.

35. A ce stade, une mise en garde s'impose. Il devrait être bien entendu que l'objet d'un système d'information est de fournir un appui aux cadres directeurs et à leurs collaborateurs

et de les aider à prendre des décisions, et non pas de se substituer à eux. Il n'est pas de système d'information, quelle que soit la qualité de sa conception et de son fonctionnement, qui puisse garantir que les décisions prises sont parfaites.

E. Eléments constitutifs du système d'information

36. Faire parvenir les renseignements appropriés à l'endroit voulu et au moment voulu n'est pas une tâche facile. Il faut définir soigneusement un processus où seront intégrés les moyens à mettre en oeuvre pour la production ou la collecte des données, leur communication, leur stockage et leur traitement, leur recherche et leur présentation. Ces opérations peuvent être effectuées, soit manuellement, soit, comme il arrive plus souvent de nos jours, en partie manuellement et en partie mécaniquement ou électroniquement.

37. Les calculatrices électroniques, les communications modernes et autres appareillages permettent à l'heure actuelle ou devraient permettre à l'avenir d'assurer le traitement automatique d'un très grand nombre de données à des vitesses extrêmement élevées. Grâce à ces avantages, il est possible de réaliser comme on n'avait jamais pu le faire auparavant l'intégration complète des fonctions définies au paragraphe précédent, et, par voie de conséquence, d'intégrer plus étroitement les activités d'organismes qui ne sont pas situés au même endroit. Mais avant de pouvoir passer à la mise au point d'un système aussi intégré et automatisé, il faut tout d'abord savoir de quelles informations on a besoin et qui en a besoin. Ensuite, il faut décider de l'endroit où elles seront rassemblées, stockées et traitées. Pour cela, il faut également uniformiser les définitions et la classification des données afin que celles-ci puissent circuler sans difficulté et rapidement entre tous les organismes du système des Nations Unies pour le développement. A vrai dire, il est indispensable de passer par ces étapes de l'intégration du système si l'on veut mettre sur pied un système efficace et économique de traitement automatisé avec exploitation par ordinateur; en fait, l'intégration peut avoir des avantages appréciables même si le réseau de communications n'est ni complètement automatisé ni extrêmement rapide.

38. L'intégration d'un système d'information exige avant toute chose la mise en place d'une autorité centrale pour diriger l'élaboration du système et coordonner les efforts de mise au point. A l'heure actuelle, il n'existe pas d'autorité, constitutionnelle ou exécutive, unique dont relèveraient les nombreux organismes qui participent à la coopération des Nations Unies pour le développement; l'Etude sur la capacité ne recommande pas de réforme constitutionnelle en vue de créer une telle autorité. En revanche, elle recommande que le Directeur du PNUD, en sa qualité de gestionnaire chargé d'assurer le bon fonctionnement du CCNUD, soit appelé à jouer un rôle de premier plan dans la mise au point du système d'information nécessaire pour appuyer le Cycle. Il devrait, à condition qu'on lui donne le personnel nécessaire pour l'aider à s'acquitter de cette tâche, s'occuper plus particulièrement des autres étapes

essentielles dont il a été question au paragraphe précédent. L'Etude sur la capacité, tout en reconnaissant qu'il est souhaitable, à long terme, d'automatiser complètement le système, estime que la seule formule pratique est de faire porter les efforts sur ces étapes préliminaires à moyen terme. Il n'est pas douteux que le succès des opérations prévues à ces étapes sera extrêmement bénéfique pour le système des Nations Unies pour le développement et qu'ainsi se trouveront posées les bases indispensables pour la mise en place, à long terme, d'un système complètement automatisé.

F. Répartition des responsabilités en ce qui concerne les systèmes d'information

39. Dans les Chapitres 5 et 7, qui traitent respectivement du CCNUD et de l'organisation, on a formulé des recommandations concernant les rôles et les relations du PNUD et des institutions spécialisées dans la coopération pour le développement. A partir des rapports définis dans ces chapitres, on peut dégager les rôles respectifs qui incomberaient à ces organismes pour ce qui est de fournir les renseignements nécessaires pour appuyer la coopération en matière de développement.

40. Le sous-système T et S se rapporte essentiellement aux connaissances techniques et scientifiques nécessaires pour les activités de coopération en matière de développement, et plus particulièrement aux résultats communiqués à l'occasion des programmes et des projets opérationnels. L'information T et S est nécessaire dans les cinq phases du CCNUD. Etant donné que c'est le Directeur qui est chargé de l'utilisation et de la mise en oeuvre effectives de la plus grande partie des moyens opérationnels du système des Nations Unies pour le développement et que l'information T et S est non seulement un des produits finals des projets financés par le PNUD mais aussi un élément important dans toutes les phases du CCNUD, le Directeur devrait être investi d'une responsabilité primordiale en vue de faciliter les améliorations à apporter dans ce domaine et d'établir le cadre à l'intérieur duquel l'information T et S que les institutions rassemblent dans l'exercice de leurs fonctions statutaires pourrait être mise à la disposition de tous les éléments du système des Nations Unies pour le développement.

41. Le sous-système E et S doit s'occuper principalement des données statistiques émanant des gouvernements. L'information E et S est nécessaire surtout dans la phase du CCNUD qui correspond à l'élaboration du programme national et elle est utile également pour la phase d'évaluation. Les données de cette catégorie sont déjà, à l'heure actuelle, rassemblées et diffusées par l'ONU dans le cadre de ses attributions en matière statistique et par les institutions spécialisées dans le cadre de leurs attributions statutaires et dans leurs secteurs d'activité respectifs. Etant donné que l'Etude sur la capacité recommande de mettre davantage l'accent sur la planification ainsi que l'établissement des programmes nationaux avec la participation des organismes des Nations Unies et sous la direction du PNUD, celui-ci devrait

devenir un "consommateur" beaucoup plus important d'information du type E et S. A ce titre, il faudrait qu'il puisse intervenir avec plus d'autorité lorsqu'il s'agit de définir les besoins à satisfaire, et qu'il soit mieux à même de proposer des améliorations et les moyens de mieux coordonner les éléments du sous-système. Toutefois, il va de soi que l'ONU et les institutions conserveraient leurs responsabilités fondamentales dans ce domaine.

42. Le sous-système O et A est chargé de l'information opérationnelle et administrative. L'information opérationnelle comprend essentiellement les plans de projets et les renseignements nécessaires pour en assurer l'exécution. L'information administrative concerne les fonctions d'appui administratif exercées par toutes les institutions (personnel, budget, matériel, etc.). Etant donné que l'Etude sur la capacité suggère de confier au Directeur du PNUD la responsabilité du bon fonctionnement du CCNUD, c'est à lui que devrait incomber la responsabilité exclusive de la mise au point et de la gestion de la partie opérationnelle du sous-système O et A. Il devrait être habilité à spécifier, avec l'aide de ses collaborateurs, quel type d'information doit être communiqué par chaque élément participant au Cycle, la fréquence de ces communications et le moment où elles doivent être faites, comment cette information doit être stockée et traitée, et quels rapports il faudra en extraire. Toutefois, puisque l'Etude ne recommande aucun changement dans les relations statutaires entre l'ONU et les institutions, le PNUD n'aurait pas les mêmes pouvoirs en ce qui concerne l'information administrative. Chaque institution devrait rester maîtresse de ses propres affaires administratives à condition que la coordination continue d'être assurée par l'intermédiaire du CAC dans le cadre des accords conclus entre l'ONU et lesdites institutions. Toutefois, cette formule n'empêche pas que le PNUD joue un certain rôle directeur dans les secteurs de l'information administrative qui concernent essentiellement la gestion des activités opérationnelles des institutions qui sont étroitement liées aux activités opérationnelles financées par le PNUD.

43. Ces trois sous-systèmes ont été conçus pour faciliter l'amélioration du système d'information, et non pas pour fournir des cadres détaillés de classification des données. En fait, dans le modèle définitif chaque élément d'information représentant une transaction ou une opération envisagée ou en cours sera probablement, comme on le verra plus loin au paragraphe 45, classé de plusieurs manières, à savoir, par exemple, par pays bénéficiaires, par organisation, par type d'activité ou de fonction, par secteur intéressé. Par conséquent, certains éléments d'information pourraient logiquement s'intégrer dans plusieurs des sous-systèmes d'information.

G. Catégorisation ou classification des données

44. Une catégorisation ou une classification efficaces des données sont essentielles pour la mise au point de tout système d'information. Ce point particulier a été examiné de façon approfondie dans la troisième partie de la note du Secrétaire général au CEPC[1/].

45. On peut noter ici que pour appliquer les méthodes, les politiques, les programmes, les processus, les rapports et l'organisation de la coopération pour le développement envisagés par l'Etude sur la capacité, il faudra plusieurs modes de classification différents. Pour informer adéquatement tous les organismes des Nations Unies qui s'occupent de la coopération pour le développement, il faudrait qu'une dépense, par exemple, soit classée d'après :

- le pays ou la région bénéficiaire;
- le projet, le programme ou la fonction (s'il s'agit de l'appui au programme) en cause;
- l'organisation (institution, département, service, bureau, etc.) qui a fait ladite dépense;
- la destination ou l'objet de cette dépense;
- le fonds ou la source qui a fourni les sommes ainsi dépensées.

Quelle que soit la méthode employée (identification du projet ou du programme selon une classification secondaire, ou adjonction de catégories supplémentaires à la classification principale), il faudrait également indiquer le type de projet ou de programme ainsi que le secteur, le sous-secteur ou le domaine d'activité au titre duquel la dépense a été faite.

46. L'idéal serait que ces classifications soient définies et appliquées de façon uniforme dans l'ensemble du système des Nations Unies de façon à faciliter les innombrables agrégations et comparaisons de données auxquelles il faudra procéder. Toutefois, comme on l'a fait observer dans le document susmentionné, il ne serait pas nécessaire d'assurer une uniformisation absolue au-dessous du niveau du pays, du secteur et de l'activité principale, notamment si on dispose d'ordinateurs pour transférer les données d'un cadre de classification à un autre. Néanmoins, si on continue d'utiliser des cadres de classification différents, il faudra absolument veiller à ce qu'ils restent compatibles jusqu'au niveau suggéré et à ce que les transferts de données détaillées puissent être opérés facilement en dessous de ce niveau. En outre, il faudra s'efforcer de mettre au point, pour les données dont la classification a été uniformisée, un système de présentation homogène, qui constituerait une base solide pour la mise en place d'un système tout à fait intégré et complètement automatisé utilisable par tous les organismes des Nations Unies.

47. Dans les Sections V et VI, le problème de la classification sera examiné plus avant en fonction des cadres de classification possibles et de leur importance pour le fonctionnement du système.

1/ Elaboration de techniques modernes de gestion et utilisation d'ordinateurs, op. cit.

48. Les paragraphes qui précèdent ont permis de se faire une idée générale de la conception du système d'information proposé, en ce qui concerne : a) la nature de l'organisation, les types d'activité et les processus en fonction desquels le système devrait être conçu; b) les types d'information nécessaires; c) le circuit d'information; d) les principaux éléments d'un système d'information; e) la répartition des responsabilités pour la mise au point et le fonctionnement du système et f) la classification de l'information. Mais l'amélioration de l'appareil d'information complexe dont a besoin le système des Nations Unies pour le développement exigera un effort concerté et des compétences qui ne sont pas encore effectivement mobilisées. Jusqu'à présent, des efforts d'amélioration, ainsi qu'on l'a déjà fait observer, ont été entrepris un peu partout dans le système des Nations Unies et ils ont entraîné la création d'un grand nombre de comités. Si tous ces efforts ont contribué, ou du moins donné à espérer qu'ils contribueraient, à la solution des problèmes d'information, ils ne constituent pas cependant l'action concertée dont on a besoin. Aussi l'Etude sur la capacité recommande-t-elle, au Chapitre 7[1/], qu'un Service de la gestion et des systèmes d'information soit mis à la disposition du Directeur. La création d'un tel service s'impose pour aider le Directeur à s'acquitter de ses responsabilités en ce qui concerne l'élaboration des systèmes et les fonctions de direction y relatives (voir plus haut paragraphes 36 à 38). C'est là peut-être la plus importante de toutes les recommandations faites à propos de la conception des systèmes d'information. Dans les sections ci-après du présent chapitre, on présentera en détail chacun des trois sous-systèmes d'information ainsi que des recommandations concernant leur fonctionnement.

III. SOUS-SYSTEME D'INFORMATION TECHNIQUE ET SCIENTIFIQUE

A. Introduction

49. Pour ses activités de coopération en matière de développement le système des Nations Unies doit pouvoir accéder facilement à une masse considérable de renseignements techniques et scientifiques sur des sujets très divers. A la source de ce type d'information on trouve un grand nombre d'activités, à savoir notamment :

- Les programmes ordinaires des institutions spécialisées de l'ONU, à propos desquels sont établis des documents intérieurs qui font ou non l'objet d'une publication;
- Les projets financés par le PNUD en matière de coopération pour le développement et qui donnent lieu à des rapports sur l'état d'avancement des travaux et à des rapports techniques;
- Les travaux effectués dans les pays en voie de développement et par ces pays eux-mêmes et à l'occasion desquels on établit une documentation qui fait ou non l'objet d'une publication;

1/ Voir par. 97.

- Les activités de coopération pour le développement menées par des organisations extérieures intergouvernementales, non gouvernementales ou bilatérales (y compris les activités de recherche et autres travaux d'érudition) et qui sont à l'origine de toute une littérature scientifique, y compris notamment des livres et des revues périodiques.

50. Le sous-système d'information conçu pour faciliter l'accès à l'information technique et scientifique doit satisfaire à deux critères. Tout d'abord, il doit répondre aux besoins de l'appareil des Nations Unies ainsi qu'aux politiques et aux processus de la coopération des Nations Unies pour le développement, qui sont définis dans le rapport de l'Etude sur la capacité. En second lieu, il doit se fonder sur l'infrastructure du système d'information existant actuellement, ou en cours de mise au point, dans l'ensemble du système des Nations Unies, et dans les grandes organisations extérieures (OCDE, Fondation allemande pour les pays en voie de développement, par exemple) et l'utiliser pleinement pour améliorer la diffusion des connaissances et des données d'expérience techniques concernant les activités de coopération pour le développement. Dans la présente section, on propose une conception du sous-système d'information technique et scientifique, qui devrait permettre de répondre à ces critères sans dépense exagérée. Il s'agirait :

- d'identifier l'information technique et scientifique nécessaire pour appuyer toutes les activités de coopération pour le développement du système des Nations Unies, mais surtout celles qui sont liées au CCNUD;
- de décrire les problèmes que pose la fourniture de cette information avec les systèmes d'information existants;
- de proposer une conception des systèmes d'information, qui puisse répondre aux impératifs définis plus haut en matière d'information et qui soit susceptible d'être élargie de façon à assurer un transfert plus efficace de l'information technique et scientifique vers les pays en voie de développement;
- de définir les procédures de fonctionnement du système proposé;
- de présenter des recommandations pour la mise en application de cette conception.

B. Conditions à remplir pour l'information technique et scientifique

51. Toutes les phases du Cycle de la coopération pour le développement et surtout deux d'entre elles - la formulation des projets et leur exécution - exigent une masse considérable de renseignements techniques et scientifiques.

52. Dans la phase correspondant à la formulation des projets, on a besoin d'une information technique et scientifique pour : a) déterminer si le projet est nécessaire; b) appuyer la planification technique et administrative et c) savoir où en sont les connaissances actuelles. Au début de cette phase, le personnel du projet doit déterminer si les objectifs proposés ont déjà été atteints à l'occasion d'opérations antérieures. C'est ainsi, par exemple, qu'on peut être amené à conclure, après avoir examiné les renseignements disponibles, que certaines des opérations prévues dans un projet proposé ont déjà été effectuées ailleurs et qu'il faudrait donc modifier la portée du projet considéré.

53. L'information technique et scientifique est également utilisée pour appuyer les activités de planification pendant la formulation des projets. Des projets antérieurs qui, par leur nature, se rapprochent du projet à l'étude fournissent au niveau de la planification des indications utiles sur des questions telles que la méthode suivie, le calendrier des travaux, les ressources utilisées et les problèmes rencontrés. En outre, pendant la formulation du projet, il importe de se référer aux recherches les plus récentes qui ont un rapport avec le projet proposé pour pouvoir se familiariser avec les moyens d'action et les problèmes techniques en cause.

54. Pendant l'exécution du projet, l'information technique et scientifique est nécessaire pour aider à résoudre les problèmes pratiques rencontrés sur place. En consultant les sources d'information appropriées, l'équipe du projet peut apprendre comment certains problèmes ont été résolus ailleurs, et éviter ainsi un travail superflu.

55. Outre qu'elle permet d'appuyer directement les activités relatives à la formulation et à l'exécution des projets, l'information technique et scientifique peut avoir d'autres utilisations. Le sous-système d'information T et S peut être mis à contribution par des personnes ou des organismes du pays en voie de développement - qu'il s'agisse d'organes gouvernementaux, d'établissements d'enseignement ou d'organisations privées - pour appuyer la planification du développement dans le pays en question. Leurs bibliothèques et leurs systèmes de référence étant vraisemblablement moins perfectionnés, ces pays seraient appelés à utiliser largement le système des Nations Unies.

56. Les services des institutions spécialisées feraient eux aussi appel au sous-système d'information technique et scientifique en tant que source de référence pour les recherches et les opérations qu'ils effectuent au titre de leur programme ordinaire. D'autres organisations - services d'assistance bilatérale et multinationale - utiliseraient le sous-système à des fins analogues. Beaucoup d'autres utilisateurs - gouvernements, particuliers, établissements d'enseignement, étudiants - tireraient parti de l'information technique et scientifique stockée par le système des Nations Unies.

57. Si le PNUD, en sa qualité de responsable du CCNUD, est un gros utilisateur de renseignements techniques et scientifiques, il n'est cependant pas le seul; il incombe aux institutions spécialisées, en vertu de leurs attributions statutaires, de diffuser à l'intention de tous les utilisateurs des renseignements sur leurs secteurs d'activité respectifs. Vu la diversité des activités et des usagers, le sous-système d'information T et S doit produire des données à différents niveaux de détail. Il s'agit de répondre non seulement à des demandes de renseignement de caractère général ou à des questionnaires d'enquête, mais aussi à des questions techniques extrêmement détaillées.

C. Problèmes des systèmes actuels d'information T et S

58. Bien des problèmes qui se posent pour la fourniture de l'information technique et scientifique tiennent à la nature même du système utilisé à cette fin. Les systèmes d'information technique et scientifique ont en général deux objectifs :

a) identifier les sources ou les documents contenant les renseignements demandés;

b) rechercher, ou fournir, des copies des documents.

Ainsi, ils s'occupent essentiellement de documents complets (rapports, livres, par exemple) et non pas de passages déterminés tirés de ces documents. Toutefois, dans certains systèmes nouveaux on essaie de stocker et de rechercher des données d'information spécifiques extraites des documents.

59. Les cinq problèmes qui se posent dans les systèmes existants d'information T et S sont les suivants :

1) la structure de l'information n'est pas homogène;

2) le volume de l'information est considérable et ne cesse de croître;

3) une part importante de l'information n'est pas publiée;

4) l'information est très dispersée sur le plan géographique.

5) on compte trop, pour les opérations de recherche, sur les connaissances de ceux qui en sont chargés.

Dans les paragraphes qui suivent, on examinera successivement chacun de ces problèmes pour passer ensuite à une description des efforts déployés actuellement pour les résoudre.

1) Manque d'homogénéité de l'information

60. Adapter aux formes classiques de présentation des données brutes l'information qui constitue la base technique et scientifique serait, à l'heure actuelle, une opération trop coûteuse. Nombreuses sont les personnes qui, un peu partout dans le monde, sont à l'origine de ce type d'information, que l'on trouve surtout dans des documents où il est présenté dans des tableaux, dans le corps du texte proprement dit, dans des cartes, des dessins et sous d'autres formes. La présentation ou la structure de ces documents n'est pas uniforme; certains sont volumineux, d'autres sont succincts. A cause de cette diversité, il n'y a pas à l'heure actuelle de moyen économique de trier les diverses données d'information, de coder et de stocker celles qui sont importantes et d'éliminer le reste ou de déterminer l'information à analyser, à indexer et à fournir aux utilisateurs.

2) Accroissement du volume de l'information

61. Le nombre des documents constituant la documentation technique et scientifique des Nations Unies est déjà considérable et il augmente rapidement. On estime que, d'ici à la fin de 1970, quelque 100.000 références documentaires seront stockées dans les centres de

documentation de la FAO, de l'OIT et de l'ONU (Siège)[1/]. Après 1970, ces bibliothèques s'enrichiront peut-être de 15.000 à 20.000 documents par an, ce qui ne représentera que la fraction de la documentation existante présentant un intérêt particulier pour la coopération en vue du développement. Comme la croissance enregistrée par le PNUD à ses débuts s'accompagne maintenant d'une augmentation du nombre des rapports techniques terminés, il est probable que le volume de la documentation s'accroîtra encore plus rapidement. Il faudra donc doter le sous-système T et S de moyens lui permettant non seulement de procéder à un indexage méthodique et à un codage uniforme de l'information, mais aussi d'exercer un contrôle efficace en vue d'exclure les références d'intérêt secondaire et d'éliminer celles qui ont été retenues mais qui ne sont pas utilisées.

3) Publication incomplète de l'information

62. Beaucoup de documents utiles ne sont pas publiés ou restent inaccessibles à un grand nombre d'utilisateurs éventuels. Les rapports officiels publiés sont classés et stockés dans les centres de documentation ou dans les bibliothèques, mais tous les documents pertinents ne se trouvent pas dans ces services de documentation. Il y a plusieurs raisons à cela. Tout d'abord, nombre de documents sont des documents de travail officieux; à la FAO, par exemple, on a estimé que 10 % seulement des documents pertinents sont publiés. En outre, par suite des retards dans l'exécution des projets et dans l'établissement des rapports, les résultats des projets ne sont pas immédiatement disponibles. Enfin, beaucoup de documents font l'objet d'une distribution restreinte et ne peuvent donc pas être diffusés et utilisés largement.

63. Indépendamment de ce que publient l'ONU et ses institutions, bien des documents produits par les gouvernements, les services d'assistance bilatérale et multilatérale et d'autres organismes ne sont pas publiés. Une bonne partie de l'information contenue dans ces documents pourrait être utile aux Nations Unies ou aux autres groupes mentionnés ci-dessus.

4) Dispersion sur le plan géographique

64. Les institutions doivent avoir directement accès à leurs propres documents, mais comme elles sont très éloignées les unes des autres, les services où sont entreposées les données techniques et scientifiques se sont trouvés eux aussi dispersés. Le problème se complique du fait que les installations et moyens d'information des organisations de développement non rattachées aux Nations Unies sont situés eux aussi dans des endroits différents. Aussi est-il difficile pour l'utilisateur tout d'abord d'identifier toutes les sources possibles et ensuite de les consulter.

1/ Ce chiffre comprend seulement les documents analysés et stockés dans les systèmes d'exploitation par ordinateur.

5) Dépendance à l'égard de la mémoire "humaine" pour la recherche de l'information

65. Il est devenu de plus en plus compliqué de se procurer l'information requise parce que ce sont souvent des personnes qui sont les principaux "dépositaires" des renseignements concernant les sources et les données proprement dites. Lorsque ces personnes quittent le service, l'organisation et le système perdent le bénéfice de connaissances qui sont d'une importance capitale pour la bonne marche du système d'information technique et scientifique.

6) Efforts faits actuellement pour améliorer la situation

66. Un peu partout dans le monde les bibliothèques et les centres de documentation s'occupent davantage des moyens de traiter un volume croissant de documents techniques et scientifiques, ce qui les a amenés à s'interroger de plus en plus sur la validité des méthodes traditionnelles et à se tourner vers des méthodes et des procédures modernes. Dans le cadre des organismes des Nations Unies, deux systèmes de traitement électronique de l'information ont déjà été mis en service (à la FAO et à l'OIT) tandis que la Bibliothèque Dag Hammarskjöld (BDH) est en train d'expérimenter et d'appliquer un nouveau système de stockage et de recherche de l'information. L'UNESCO et l'OMS étudient actuellement les plans de leurs propres systèmes d'information et de documentation assistés par ordinateur.

67. On trouvera au schéma 6. 5 une description sommaire de ces nouveaux systèmes qui ont tous des caractéristiques communes. Chaque système :

i) Est orienté sur les disciplines qui relèvent de la compétence de l'institution considérée (c'est-à-dire qu'il stocke l'information dont l'institution a le plus besoin);

ii) Analyse les documents et utilise des mots clés pour décrire chaque document;

iii) Utilise, ou envisage d'utiliser, des microfiches pour le stockage des documents.

Bien que ces systèmes ne soient pas identiques, on pourrait les rendre relativement compatibles.

68. Afin de coordonner les efforts faits séparément par ces institutions et d'autres organisations internationales on a créé le Groupe de travail de l'indexage des documents. Ce groupe, qui s'est réuni plusieurs fois depuis février 1966, s'occupe essentiellement de coordonner les activités des divers systèmes d'information grâce à :

i) des échanges d'index;

ii) des échanges de renseignements sur les systèmes et les programmes d'exploitation par ordinateur;

iii) une définition de ce qu'il faudrait faire sur le plan de l'organisation ou des procédures (par exemple, numérotation complète de tous les documents);

iv) une étude des méthodes propres à assurer la compatibilité des systèmes;

v) l'établissement d'analyses par auteur pour tous les documents volumineux;

vi) l'identification des domaines en vue de la définition des termes communs;

vii) la mise au point de normes communes (par exemple, pour l'utilisation des microfiches).

69. En outre, on s'attache par ailleurs à améliorer la compatibilité des systèmes (voir, par exemple, les travaux de l'OIT, de la FAO, de l'OCDE et de la Fondation allemande pour les pays en voie de développement concernant une "Liste commune de Descripteurs").

70. Ainsi, les organismes du système des Nations Unies pour le développement et avec eux d'autres organisations ont commencé à mettre au point des systèmes d'information technique et scientifique et à coordonner leurs efforts dans ce domaine en vue d'assurer une certaine compatibilité. Mais jusqu'ici seuls certains de ces organismes ont fait des progrès appréciables dans la mise au point de ces systèmes. Il importe qu'ils accélèrent tous l'élaboration de méthodes de documentation modernes et compatibles entre elles analogues à celles que recherchent l'OIT, la FAO et l'OCDE, et il faudrait encourager l'emploi des moyens législatifs et autres propres à favoriser ces travaux.

D. Conception du sous-système d'information technique et scientifique

71. On a tenu compte de deux principes fondamentaux pour définir une conception permettant d'assurer la collecte, la recherche et la diffusion de l'information technique et scientifique. Tout d'abord, il faudrait que le nouveau sous-système réponde aux besoins d'information du Cycle de la coopération pour le développement; aussi devrait-il : a) tenir compte autant que possible des travaux déjà effectués ou en cours d'exécution, b) pouvoir être mis en application rapidement et c) être peu coûteux. En second lieu, il devrait fournir l'infrastructure nécessaire pour l'élaboration à long terme d'un système qui, le moment venu, servirait notamment pour préparer des dossiers aux fins de la coopération des Nations Unies pour le développement et de la planification des mesures à prendre à l'échelon gouvernemental, ainsi que pour établir des lots de microfiches et d'analyses de documents portant sur un sujet spécialisé et destinés aux directeurs de projets et aux techniciens affectés aux projets.

72. L'élaboration détaillée et la mise en service du nouveau sous-système représentent une tâche difficile, qui exigera une main ferme et des connaissances d'expert. Il faudra probablement modifier les arrangements institutionnels actuels et en créer de nouveaux pour améliorer la compatibilité entre les activités d'information en cause. L'élaboration d'un sous-système d'information technique et scientifique adéquat exigera également un emploi judicieux des ressources financières pour pouvoir élargir et, dans certains cas, développer les premiers éléments constitutifs des systèmes. Un réseau efficace d'information pour le développement ne pourra être établi que si les autorités compétentes des institutions participant

aux activités des Nations Unies en matière de coopération pour le développement sont disposées à appuyer financièrement ces efforts et à les soutenir avec constance. Un système destiné à appuyer le réseau extrêmement complexe de la coopération des Nations Unies pour le développement ne peut pas être créé du jour au lendemain.

73. Compte tenu de ces principes et des considérations qui s'y rapportent, l'Etude sur la capacité propose une conception des systèmes fondée sur les trois principes ci-après :

1) assurer l'accès à la plupart des renseignements techniques et scientifiques nécessaires pour le cycle de la coopération pour le développement grâce aux services décentralisés et assistés par ordinateur des institutions spécialisées;
2) faire le nécessaire pour que la Bibliothèque Dag Hammarskjöld (BDH) soit, entre autres fonctions, le service de documentation du PNUD et fournisse certains services centraux au système des Nations Unies pour le développement;
3) établir un réseau de Centres nationaux de documentation (CND) qui serait appelé ultérieurement à alimenter le système des Nations Unies pour le développement en renseignements techniques et scientifiques.

On trouvera ci-après une description plus détaillée de chacun de ces principes.

1) Accès à l'information par l'intermédiaire des services des institutions

74. Les institutions spécialisées continueraient à développer leurs propres systèmes de recherche documentaire et à disposer de centres fonctionnant de façon autonome. Toutefois, elles devraient poursuivre leurs efforts en vue d'assurer la compatibilité et l'homogénéité dans l'ensemble du système, ce qui faciliterait les échanges d'information et permettrait de réaliser des économies. Chaque institution serait chargée de conserver toute la documentation qu'elle produit et d'obtenir auprès d'autres bibliothèques des renseignements demandés intéressant son domaine de compétence. Cette décentralisation offre plusieurs avantages. Tout d'abord, elle permet d'opérer un choix en ce qui concerne les entrées et les sorties; cela exige, dans bien des cas, des compétences techniques précises qui n'existent que dans une seule institution. En effet :

- le volume éventuel de la documentation, y compris les renseignements scientifiques et techniques de sources extérieures, est tel qu'il exige un tri méthodique des documents à analyser et à stocker;
- l'analyse des documents techniques exige une bonne connaissance du sujet traité;
- la façon de rédiger les demandes de renseignement peut souvent varier selon les disciplines techniques et scientifiques. Une assistance complémentaire fournie par du personnel spécialisé dans les questions techniques sera peut-être nécessaire pour que les centres de documentation puissent y répondre de façon satisfaisante. En outre, l'existence de centres distincts de recherche et de documentation dans les institutions se justifie du fait que ces institutions sont très éloignées les unes des autres et que leur personnel fait lui-même une forte consommation de données d'information.

75. Enfin, cette formule permettrait aux institutions de poursuivre, à la fois séparément et collectivement, leurs efforts actuels en ce qui concerne l'élaboration et la mise au point du système. Ces efforts (dont il a été question dans une section précédente) comprennent notamment l'élaboration et la mise en service de systèmes de traitement électronique car, dans la plupart des cas, les problèmes que posent le mode de présentation, le volume et la recherche de l'information nécessitent l'emploi d'un ordinateur.

2) Service de documentation pour le PNUD

76. Selon la conception proposée pour le sous-système d'information T et S, la Bibliothèque Dag Hammarskjöld, en plus bien entendu de ses tâches générales, remplirait les fonctions de centre de documentation et de recherche de l'information pour le PNUD. A ce titre, elle pourrait légitimement aider à coordonner l'indexage et l'identification des documents pour l'ensemble du système des Nations Unies pour le développement. Elle pourrait s'acquitter de certaines fonctions centrales et renvoyer, en tant que de besoin, les demandes de renseignement aux institutions spécialisées compétentes (c'est là un rôle sur lequel on reviendra de façon plus détaillée).

3) Mise en place d'un réseau de Centres nationaux de documentation

77. Les pays en voie de développement produisent un volume considérable de documents, publiés ou non publiés, qui intéressent directement les activités de coopération en matière de développement. Dans bien des cas, cette documentation est dispersée et difficile à consulter, et à la longue elle risque même de disparaître complètement. Bon nombre de ces documents peuvent ne pas intéresser directement les opérations financières du PNUD. Il n'empêche cependant que beaucoup d'entre eux peuvent être très utiles aux pays pour leurs activités de développement. Les efforts tendant à assurer la compatibilité de la documentation et des techniques de documentation devraient donc faire partie intégrante des activités opérationnelles des Nations Unies en matière de coopération pour le développement et c'est pourquoi il est recommandé de constituer un réseau complet de Centres nationaux de documentation. Avec les modifications voulues pour tenir compte des conditions locales, ces centres devraient aider les pays en voie de développement à tirer parti des avantages des techniques modernes de documentation et à se procurer les données d'information nationales qui sont inconnues ou introuvables à l'heure actuelle.

78. En attendant que les pays eux-mêmes soient en mesure d'assumer cette fonction, le représentant résident et ses collaborateurs devraient s'en charger dans toute la mesure du possible. Il s'agirait au moins de rassembler les documents produits grâce aux ressources des Nations Unies (et, s'il est possible de se les procurer, ceux qui sont produits à l'aide d'autres ressources) et de les transmettre aux fins de catalogage et d'analyse. Il faudrait

également acheminer les demandes d'information T et S présentées par le personnel des projets, les groupes nationaux de programmation et le gouvernement d'accueil.

79. La conception proposée pour le sous-système d'information T et S permet aux institutions spécialisées de conserver une grande autonomie et de se ménager une certaine souplesse sur le plan local. En même temps, elle établit l'infrastructure de base nécessaire pour une évolution à plus long terme vers un système qui relierait étroitement le système des Nations Unies aux pays en voie de développement et à ceux qui, en dehors de ce système, produisent ou utilisent l'information technique et scientifique.

E. Procédures de fonctionnement du système

80. On trouvera au schéma 6.6 l'organigramme d'ordonnancement du sous-système d'information T et S. Les paragraphes qui suivent concernent les arrangements institutionnels et les procédures du sous-système dans cinq domaines d'activité, les types de données produites et leur circulation à l'intérieur du sous-système T et S. Les cinq domaines en question sont :

- Les centres de coordination de la documentation;
- Les activités des institutions spécialisées;
- Les activités de la Bibliothèque Dag Hammarskjöld;
- Les activités des Centres nationaux de documentation;
- La suite à donner aux demandes de renseignement.

1) Centres de coordination de la documentation

81. Les premières opérations à effectuer sur l'information technique et scientifique reçue des pays en voie de développement seraient confiées à deux centres de coordination. Ces centres dont l'un serait situé à New York où il pourrait être intégré dans la Bibliothèque Dag Hammarskjöld ou en constituer un service annexe, et l'autre à Genève, recevraient les documents et leur affecteraient un numéro de catalogue. Les documents seraient ensuite transmis à l'institution ou aux institutions compétentes où ils seraient soumis à un examen critique à l'issue duquel ils pourraient être, soit retenus et analysés, soit rejetés. (L'institution serait, bien entendu, libre de ne pas faire entrer le document dans le système de recherche). Le catalogage central devrait permettre de réaliser des économies puisque pour Genève seulement on estime que certains documents sont actuellement catalogués dans dix services différents. Les opérations du centre devraient, pendant les premières années, être effectuées manuellement, les documents étant transmis aux institutions par la voie postale. Par la suite, chaque centre pourrait, au stade où ses procédures lui semblent suffisamment perfectionnées, acheter un terminal qui serait relié à un ordinateur desservant toutes les institutions avoisinantes. Ainsi, le centre pourrait cataloguer l'information sous une forme lisible en machine par l'intermédiaire du terminal, en utilisant le numéro d'ordre du document

ou le numéro du livre, le nom de l'auteur, le titre, le nom de l'éditeur, etc. Ultérieurement, si les communications mondiales deviennent suffisamment économiques et sûres, on pourrait se contenter d'un seul centre de coordination.

82. Chaque centre de coordination pourrait également être doté de laboratoires de mise sur microfiches et fournir ses services aux institutions avoisinantes. A l'heure actuelle, plusieurs institutions ont entrepris, sur une échelle relativement modeste, de constituer leurs propres services de microfiches. Il est à craindre que ce type d'opération ne devienne une charge superflue pour les institutions. Si le Centre pouvait fournir un service central de traitement perfectionné et bien équipé, il serait possible non seulement de décharger les institutions de cette tâche, mais aussi d'acheter du matériel de meilleure qualité et partant d'obtenir de meilleurs résultats tout en réduisant les dépenses globales.

2) Activités des institutions spécialisées

83. Les bibliothèques ou les centres de documentation des institutions recevraient les documents soit directement, soit des centres de coordination[1/]. Il faudrait donner la priorité à l'analyse de la documentation intérieure et des rapports sur les projets. Pour assurer la mise à jour des informations, ces rapports devraient être envoyés aux groupes de documentation des institutions dès qu'ils sont terminés; le plan d'opérations devrait indiquer clairement la nature des rapports techniques intérimaires prévus et la date à laquelle ils doivent être établis.

84. Les institutions devraient accepter un système uniforme d'identification et de catalogage des documents, étant entendu, toutefois, que chacune d'elles fixerait pour son propre secteur d'activité des critères concernant le choix des documents à analyser et à mettre sur microfiches. C'est là une opération d'une importance capitale pour le bon fonctionnement du système et elle devrait être confiée à un service spécialisé de l'institution considérée. Faute d'appliquer des méthodes de sélection appropriées, on risquerait d'éliminer des documents intéressants ou d'augmenter exagérément les dépenses, notamment en conservant et en exploitant une documentation d'intérêt secondaire.

85. Toutes les informations cataloguées, indexées et analysées par une institution donnée seraient conservées dans son stock central d'informations lisibles en machine, si l'institution possède ou peut utiliser un ordinateur. Les informations spécialisées dont les institutions auraient besoin pour établir des analyses pour journal bibliographique, des index, des bibliographies, etc. pourraient être tirées de ce stock.

1/ En attendant la création de ces centres, les institutions recevraient les documents directement, mais elles devraient essayer de coordonner leur travail pour éviter que le même document soit catalogué et analysé plusieurs fois.

86. En outre, les institutions devraient, au début, transmettre à la Bibliothèque Dag Hammarskjöld et par la suite au centre de coordination, les documents analysés (sous une forme exploitable par machine, si les systèmes sont compatibles) et des copies sur microfiches, si ces documents et ces copies peuvent être communiqués. Seuls seraient transmis les documents produits dans les institutions; les documents de sources extérieures mais stockés dans les centres des institutions, ne devraient pas être transmis.

3) Activités de la Bibliothèque Dag Hammarskjöld

87. La BDH utiliserait des procédures et des méthodes analogues pour l'exploitation des rapports et des documents, mais son système et ses services pourraient être plus étoffés que ceux des institutions. Dans le cadre des services à fournir au PNUD, elle serait appelée à s'occuper des rapports d'évaluation économique[1/], des analyses des institutions et des documents du système des Nations Unies pour le développement transmis par les institutions n'utilisant pas de systèmes de traitement automatique. Les analyses reçues des institutions utilisant des systèmes d'analyse et des systèmes automatisés de recherche seraient considérées comme de simples documents par la BDH; toutefois, les rapports reçus des institutions n'ayant pas de systèmes de traitement automatique devraient être analysés et classés pour pouvoir se prêter aux opérations de recherche automatisée de la BDH.

88. La BDH constituerait ainsi un fichier central d'analyses et de mots clés pour tous les documents qui ont trait à la coopération des Nations Unies pour le développement. Elle pourrait donc effectuer les opérations de recherche nécessitées par des demandes de renseignement intérieures ou extérieures même si elle ne possédait pas de copies sur papier des documents. On ne devrait constituer ce fichier qu'après avoir mis à l'épreuve les moyens techniques de la BDH. Dans l'intervalle, celle-ci devrait limiter ses opérations centrales de recherche aux documents du PNUD.

89. En outre, la BDH devrait constituer par la suite un petit groupe qui s'occuperait, en tant que Centre de coordination de New York, de la documentation technique et scientifique reçue des CND qui, par leur situation géographique, seraient les mieux à même de bénéficier des services de la BDH.

4) Activités des Centres nationaux de documentation

90. L'aide qui serait fournie aux pays en voie de développement pour la mise en place des CND viserait surtout à leur permettre d'améliorer la planification et l'utilisation des connaissances existantes en matière technique et scientifique. Cet objectif, s'il est extrêmement

---

1/ Il s'agirait surtout de rapports interprétatifs et d'évaluations concernant les économies nationales; ce type d'information est examiné de façon plus détaillée à la Section IV du présent chapitre.

important, n'est cependant pas absolument essentiel pour le fonctionnement du CCNUD. C'est pourquoi la création des CND n'est pas un objectif prioritaire dans la conception du sous-système d'information T et S proposé. Pour assurer le fonctionnement du CCNUD, le bureau du représentant résident peut effectuer un travail analogue notamment en ce qui concerne les documents relatifs au CCNUD. Toutefois, pour pouvoir donner une description complète de la conception proposée, il est nécessaire de définir comment ces CND pourraient être adaptés à la structure et aux procédures envisagées.

91. En bref, l'objectif à long terme de ces CND serait de rassembler, de cataloguer et d'analyser, pour utilisation intérieure et échange avec d'autres pays et organisations internationales, la documentation produite dans les pays où ils sont situés. En attendant que les CND soient en mesure d'assumer toutes les tâches prévues et que leur personnel ait reçu la formation nécessaire, la documentation transmise par des gouvernements ou des organismes pourrait être rassemblée par le centre ou par le représentant résident et transmise au Centre de coordination de la documentation. Il faudrait pour cela que les CND ou le personnel des Nations Unies en poste dans le pays établissent des contacts avec les divers ministères, universités, établissements de recherche et organisations qui produisent dans leurs pays respectifs des documents intéressant le développement. Le Centre de la coordination de la documentation cataloguerait ces documents et ferait le nécessaire pour qu'ils soient analysés. Les analyses ou les index de documents pourraient alors être fournis aux CND. Ainsi, les CND ne seraient pas immédiatement appelés à cataloguer et à analyser sur place les documents, bien que ce soit là leur objectif à long terme. En outre, les CND recevraient des copies sur microfiche ou des copies sur papier des documents des institutions, ainsi que les index appropriés destinés aux chercheurs des divers pays et aux groupes nationaux de la coopération des Nations Unies pour le développement.

92. Au début, la plupart des CND pourraient probablement assurer leur fonctionnement avec un bibliothécaire/documentaliste qualifié et expérimenté, secondé par un ou deux commis. Etant donné que la création et le développement des CND prendrait un certain temps, on pourrait organiser des stages de formation dans l'un ou l'autre des deux centres de coordination (New York ou Genève).

5) Suite à donner aux demandes de renseignement

93. En général, les demandes de renseignement présentées au sous-système d'information T et S par le personnel des institutions, le personnel des projets ou les spécialistes détachés sur le terrain, les gouvernements membres, des organismes et des particuliers et, enfin, par les CND seront de deux types : a) les demandes concernant un sujet particulier et b) les demandes concernant une activité. Chaque type de demande sera traité différemment.

94. La plupart des demandes de renseignement sur un sujet particulier pourraient facilement être envoyées à l'institution spécialisée compétente - par exemple, la FAO pour tout ce qui concerne la pêche, l'UNESCO pour l'enseignement primaire, l'OMM pour la météorologie. Pour y répondre, les institutions établiraient probablement des analyses, procéderaient à des recherches documentaires ou feraient des copies de microfiches qui n'auraient pas été déjà mises à la disposition du CND qui a transmis la demande. Pour pouvoir fournir les meilleurs services possibles, les institutions devraient adopter des règlements plus souples en matière de distribution des documents, sauf dans les cas où il est nécessaire de protéger le secret du document original; de leur côté, les gouvernements devraient être encouragés à lever les restrictions en matière de documentation chaque fois que cela serait possible. (La FAO estime que la libéralisation de la diffusion permet d'obtenir plus facilement les accords nécessaires et d'éviter les doubles emplois; il n'y a pratiquement pas eu de problème jusqu'à présent).

95. Il peut y avoir des cas où il ne sera pas aussi facile de savoir à quelle institution il convient de renvoyer la demande de renseignement. Certaines demandes - généralement celles qui concernent les activités - peuvent ne pas relever de la compétence d'une seule et même institution. C'est ainsi par exemple qu'une équipe de projet chargée de la création d'une coopérative de pêche en Afrique de l'Ouest voudra peut-être prendre connaissance des projets du même type; les recherches seraient rendues difficiles par le fait que la documentation relative aux projets pertinents pourrait fort bien se trouver dans plusieurs institutions.

96. Lorsqu'il est impossible d'identifier l'institution la mieux qualifiée pour répondre à une demande, celle-ci devrait être transmise à la BDH. Avec l'aide de ses analyses et de ses index de tous les documents disponibles, la BDH pourrait effectuer sur ordinateur les premières recherches. Ensuite, celui qui a présenté la demande de renseignement pourrait examiner les analyses, déterminer les documents utiles et demander des copies sur microfiche à l'institution compétente ou à la BDH si c'est elle qui possède la microfiche. Il faudrait fixer des règles strictes en ce qui concerne les demandes de renseignement à traiter par la BDH; toute demande qui ne relèverait pas clairement de la compétence de la BDH devrait être transmise immédiatement aux institutions.

97. Ces procédures permettraient donc d'assurer une décentralisation suffisante de la documentation tout en prévoyant un service centralisé qui se chargerait des premières opérations à effectuer pour répondre aux demandes nécessitant des recherches d'information.

F. Recommandations pour la mise en service du système

98. Pour réaliser la conception proposée pour un sous-système d'information T et S, qui permettrait, tout d'abord, d'appuyer le CCNUD et, ensuite de se rapprocher de l'objectif à

plus long terme consistant à créer un réseau complet de centres nationaux de documentation et d'assurer l'automatisation totale des opérations, il faudrait :

a) Etablir dans chaque institution une liste complète des rapports techniques portant sur les projets terminés financés par le PNUD et les programmes ordinaires des institutions, qui seraient classés par pays;

b) Créer des centres de coordination de la documentation et commencer les opérations décrites aux paragraphes 77 à 82;

c) Mettre au point des méthodes d'exploitation automatisée dans toutes les institutions;

d) Renforcer le groupe interinstitutions pour intensifier la coordination et la normalisation;

e) Aider les pays en voie de développement à mettre en place des centres de documentation.

99. Le bureau du représentant résident serait chargé de constituer et de tenir à jour une liste complète de toutes les activités de développement récemment terminées ou en cours d'exécution dans le pays, l'objectif étant d'aider le "groupe national" du système des Nations Unies pour le développement à établir les programmes nationaux. Le représentant résident devrait faire appel à toutes les sources possibles (à savoir, par exemple, les rapports des institutions sur les opérations qui ne sont pas financées par le PNUD, les programmes bilatéraux, les autres programmes intergouvernementaux, etc.) pour pouvoir mettre à jour la liste en question au moins une fois par an.

100. Les centres de coordination de la documentation devraient être mis en place de telle façon que le système des Nations Unies pour le développement puisse commencer à tirer parti des avantages de l'uniformisation plus poussée du catalogage et de la réduction des points de catalogage. Le PNUD devrait assurer, en totalité ou en partie, le financement de ces centres et son Service de la gestion et des systèmes d'information (SGSI) devrait collaborer étroitement avec le Groupe de travail de l'indexage des documents pour la mise au point de leurs procédures. En cas de financement intégral par le PNUD, les centres devraient être rattachés à son Service administratif ou à son Service de la gestion et des systèmes d'information. Si au contraire le PNUD ne prenait à sa charge qu'une partie de leurs dépenses, les centres pourraient alors relever du Secrétariat de l'ONU.

101. Pour encourager les institutions qui n'utilisent pas les ordinateurs à mettre au point des systèmes compatibles, le PNUD pourrait financer en partie leurs efforts dans ce sens, en prenant à sa charge, par exemple, la fraction des dépenses correspondant aux rapports établis à l'occasion de projets financés par le PNUD. Il faudrait prendre les dispositions nécessaires pour que les institutions ne possédant pas d'ordinateur puissent faire appel aux services

d'ordinateur existants comme, par exemple, ceux de la BDH à New York, de l'UNESCO à Paris, du BIT ou de l'OMS à Genève, de l'AIEA à Vienne, de la FAO à Rome. Dans l'intervalle, le PNUD devrait veiller à ce que les rapports reçus de ces institutions soient analysés et stockés dans le système de la BDH.

102. Le Groupe de travail de l'indexage des documents, auquel on adjoindrait des analystes de systèmes du SGSI, devrait s'employer sans retard à renforcer la coordination et la coopération entre les institutions pour la mise au point de nouveaux systèmes. Il devrait s'efforcer surtout d'élaborer : a) des normes pour les microfiches; b) des termes et des méthodes d'indexage normalisés; c) des normes de présentation des analyses et d) des normes relatives aux ordinateurs et à la programmation.

103. Comme l'ont demandé des pays membres en voie de développement, le PNUD devrait tirer parti de l'expérience des centres de documentation technique et scientifique de l'UNESCO pour aider à la mise en place des CND. Environ 50 % des pays où il y a des bureaux du PNUD possèdent des bibliothèques nationales ou, sous une forme ou sous une autre, des centres de documentation. A la demande du pays intéressé, ces services pourraient être étudiés et, si le plan et la stratégie de développement du pays le permettent, ceux qui s'avéreraient capables d'apporter une contribution importante pourraient être renforcés en personnel ou en matériel par l'intermédiaire d'un projet bénéficiant de l'assistance du PNUD. Dans le cas de pays ne possédant pas de services susceptibles de devenir un CND, il conviendrait de renseigner ces pays, s'ils en font la demande, sur le coût, les avantages et les fonctions d'un CND. Par la suite, s'il y a lieu, on pourrait envisager d'entreprendre, dans le cadre du programme national ou peut-être sur une base sous-régionale ou régionale, des projets ayant pour objet la mise en place de CND.

IV. SOUS-SYSTEME D'INFORMATION ECONOMIQUE ET SOCIALE

A. Introduction

104. A la Section II du présent chapitre, on a exposé les grandes lignes de la conception d'un système d'information destiné à appuyer le fonctionnement du système des Nations Unies pour le développement et on a identifié plusieurs grands types d'information nécessaires pour assurer une bonne planification et une gestion efficace dans toutes les phases du Cycle de la coopération pour le développement (programme national, formulation des projets, exécution, évaluation et activités consécutives). L'un de ces types d'information est l'information économique et sociale (E et S). La présente section concerne la conception proposée pour l'établissement d'un sous-système chargé de rassembler, de traiter et de fournir l'information

économique et sociale - collections statistiques primaires, ensembles ordonnés secondaires et analyses interprétatives - dont on aura besoin pour la mise au point des programmes nationaux et pour l'élaboration de stratégies mondiales par secteurs d'activité.

105. Là encore, l'Etude sur la capacité s'est inspirée des idées générales exposées dans d'autres chapitres. Parmi ces idées, celle qui touche de plus près au sous-système considéré est la notion de programmation à l'échelon national. Pour être couronnée de succès, la programmation nationale exige une information économique et sociale tenue à jour, qui soit fondée sur un cadre national et qui puisse être utilisée à d'autres fins par toutes les institutions qui constituent le système des Nations Unies pour le développement.

106. La présente section se décompose comme suit :

- identification des conditions à remplir pour l'information économique et sociale destinée à appuyer les activités du CCNUD;
- description des problèmes qui se posent à cet égard dans les systèmes d'information existants;
- propositions relatives à la conception d'un système d'information capable de répondre aux besoins en information E et S;
- aperçu des procédures à suivre dans le système proposé pour la collecte, le traitement et la diffusion de l'information;
- recommandations concernant le fonctionnement du système proposé.

B. Conditions à remplir pour l'information économique et sociale

107. L'information économique et sociale est nécessaire surtout pour la phase du CCNUD correspondant au programme national, c'est-à-dire pendant la mise au point périodique du programme national du PNUD et à l'occasion de l'examen annuel de ce programme[1/]. C'est pour appuyer ces activités de programmation du PNUD qu'on s'efforce de mettre au point un meilleur sous-système d'information E et S. Toutefois, les données économiques et sociales serviront également pour l'évaluation des projets et des programmes ainsi que pour les nombreuses activités exercées par : 1) les spécialistes nationaux de la planification lors de la formulation d'un plan de développement national, 2) les institutions spécialisées des Nations Unies et d'autres organismes tels que la CNUCED pour la mise au point des stratégies mondiales indicatives et pour l'exécution des travaux de recherche et d'établissement des rapports, et 3) d'autres organismes d'assistance tels que le Comité d'aide au développement de l'OCDE pour leurs analyses des activités de développement.

1/ Lorsque le programme national est décrit à un niveau d'abstraction élevé, les premières étapes de la formulation d'un projet (identification et description) sont considérées comme faisant partie de la phase du programme national.

108. Les conditions à remplir en matière d'information économique et sociale se définissent sur trois plans différents :

a) Destination - qui a besoin de l'information ?

b) Localisation dans le temps - où se place la période considérée : dans le passé, le présent ou l'avenir ?

c) "Fermeté" de l'information - à savoir la mesure dans laquelle il faut recourir à des estimations pour compléter les séries statistiques de base.

Dans les paragraphes qui suivent, les besoins en matière d'information sont considérés du point de vue des utilisateurs, à savoir :

a) le "groupe national" du système des Nations Unies pour le développement;

b) le siège du PNUD;

c) les institutions spécialisées et les autres organismes.

1) Besoins du groupe national de programmation

109. Si le représentant résident et ses collaborateurs travaillent exclusivement dans le pays, le personnel des institutions spécialisées et les autres fonctionnaires des organismes des Nations Unies, tels que ceux des commissions économiques régionales, de la BIRD et du FMI, peuvent y travailler soit à plein temps soit pour une période de durée déterminée. Lors de l'établissement du programme national ou de son examen annuel, ce personnel et ces fonctionnaires seraient invités à prêter leur concours et feraient partie du groupe national de programmation. Ils auront tous besoin de données de base récentes en matière économique et sociale, non seulement pour établir un programme qui tienne compte des tendances régionales et mondiales mais aussi pour procéder à l'examen annuel du programme national. Le pays et le groupe devront l'un et l'autre disposer des renseignements nécessaires pour déterminer la situation économique du pays et ses perspectives. Dans un deuxième temps, après avoir évalué l'écart entre la situation et les objectifs du pays et déterminé les ressources disponibles pour combler cet écart, le gouvernement et le groupe pourront, aux fins de la répartition des ressources du système des Nations Unies pour le développement, identifier les zones critiques sur lesquelles il convient de faire porter les efforts.

110. Pour pouvoir s'acquitter de son mandat, le "groupe national" a besoin de données de base tenues à jour, à savoir notamment :

a) des analyses concernant la situation économique et sociale du pays - produit national brut, population, prix, production, état des finances publiques, balance des paiements, ressources humaines et naturelles;

b) des analyses des objectifs et des plans de développement du pays, des principaux obstacles, de ses principales ressources, de sa stratégie et de ses aspirations en ce qui concerne la production, la consommation et l'investissement;

c) un bilan des résultats déjà obtenus par le pays dans la mise en oeuvre de sa stratégie et dans la réalisation d'objectifs fixés antérieurement;

d) des projections, ou prévisions, concernant certaines données relatives au développement sectoriel du pays et portant sur une période de planification suffisamment longue - normalement cinq ans - pour correspondre à la durée du plan de développement du pays. Il faudra aussi des projections à plus long terme pour tenir compte de facteurs, de sous-secteurs ou de secteurs sur lesquels on ne peut agir qu'à plus longue échéance, comme, par exemple, la population ou la sylviculture;

e) un supplément de détail ou d'information sur certaines particularités du pays, à savoir, par exemple, des données concernant des régions ou des secteurs dont les perspectives ou les problèmes économiques peuvent être très différents par suite de conditions géographiques ou climatiques particulières;

f) des inventaires des activités et des réalisations - récentes, effectives ou escomptées - dans le domaine du préinvestissement;

g) une évaluation des possibilités en matière de commerce et d'assistance et de leurs incidences probables;

h) des renseignements sur les problèmes que pose la mobilisation des ressources, sur les perspectives de l'endettement extérieur, ainsi que l'état du remboursement de la dette;

i) des renseignements de caractère sectoriel, y compris notamment des données nationales dans le contexte plus large de la situation et des perspectives régionales et mondiales.

111. Cette information est essentiellement analytique et interprétative et, comme on l'a déjà vu, il faudrait la demander à des sources très diverses. Ces analyses devraient être établies compte tenu des tendances et des projections régionales et mondiales. A partir de là, le "groupe national" devrait pouvoir identifier les principales incompatibilités entre les aspirations du pays telles qu'elles sont exprimées dans son plan de développement national et la situation future prévue dans les projections. Une fois ces problèmes identifiés, le groupe national pourra conseiller le gouvernement pour l'établissement du programme de coopération à soumettre au PNUD et peut-être à d'autres éléments du système des Nations Unies pour le développement de façon que ce programme apporte la meilleure contribution possible au développement du pays. Pour renforcer l'efficacité du programme national et si le gouvernement l'y invite, le groupe national pourrait également chercher à connaître le volume et le type des autres formes d'assistance (aide bilatérale, par exemple). Ainsi, le groupe et le gouvernement seraient en mesure d'élaborer le programme à financer par le PNUD en tenant compte des effets que l'assistance fournie par d'autres sources pourrait avoir sur le pays et son plan de développement ainsi que sur le programme du PNUD.

112. L'idéal serait d'arriver à ce que cette information analytique soit fournie régulièrement par les divers éléments composant le système des Nations Unies pour la coopération en matière de développement. Mais, en attendant la mise au point du sous-système d'information E et S, il est très probable que le rassemblement de ces données exigerait une assistance préparatoire sous la forme d'enquêtes, d'études, de recherches, de vérification des données, d'analyses interprétatives, etc.

2) Besoins en ce qui concerne le siège

113. Au siège du PNUD, le Directeur doit fournir des fonds pour appuyer les activités de programmation du PNUD dans les pays en voie de développement, compte tenu des limites des ressources financières globales. Pour appuyer cet effort de programmation sur le terrain, le siège doit s'acquitter des tâches ci-après :

a) formuler des directives générales pour le choix des objectifs à appuyer et pour le choix des projets spécifiques;

b) établir des chiffres de planification indicative ("ordres de grandeur") pour chaque pays où le PNUD intervient;

c) identifier les projets régionaux ou mondiaux qui pourraient profiter à un grand nombre de pays.

114. Pour s'acquitter de l'importante fonction qui lui incombe dans cette phase - répartition équitable des fonds - le Directeur doit considérer le pays dans un contexte global. Aussi a-t-il besoin de renseignements à un niveau d'agrégation plus élevé pour pouvoir déterminer la position du pays dans le monde. Pour pouvoir décider quelle est la meilleure répartition possible des ressources, il devrait se fonder sur une évaluation de la situation économique du pays et de ses aptitudes à utiliser l'assistance. Il aura donc besoin des renseignements ci-après :

a) séries statistiques mondiales des indicateurs de développement économique;

b) interprétations des projections et des tendances sectorielles et globales à l'échelon mondial;

c) évaluations des plans du pays - en particulier des ressources intérieures et extérieures disponibles - dans un contexte mondial, qui l'aideront à identifier les possibilités de coopération ou les incompatibilités dans les programmes de développement généraux.

115. Pour faciliter ce travail, il faudra faire entrer les données nationales dans un cadre de référence systématique de façon à permettre les intégrations et les comparaisons à l'échelon régional et mondial (voir schéma 6.4 et paragraphe 34).

3) Besoins des institutions spécialisées et d'autres organismes

116. L'information rassemblée à l'intention du Directeur devrait être présentée sous une forme appropriée au ministère de la planification du pays, au groupe national de programmation et aux institutions spécialisées, ce qui leur permettrait d'utiliser le même cadre de référence que le Directeur. L'information rassemblée par les soins du groupe national ou à son intention devrait elle aussi être communiquée aux institutions spécialisées et aux autres organismes des Nations Unies participant aux programmes nationaux. Elle devrait aider les institutions dans leurs activités intérieures de planification, notamment pour ce qui est d'élaborer des stratégies mondiales indicatives et d'établir des prévisions de dépenses initiales relatives à l'exécution de leurs programmes ordinaires et des projets du PNUD.

C. Problèmes des systèmes d'information existants

117. Bien qu'une information économique et sociale abondante soit actuellement produite, on n'a pas encore répondu à tous les besoins connus en la matière. Les problèmes tiennent essentiellement à ce que le fonctionnement des systèmes actuels de collecte des données est assuré par de nombreuses institutions ayant chacune ses propres intérêts et ses propres besoins. Il s'ensuit que :

- les données sont difficiles à classer ou à comparer;
- l'information est souvent périmée;
- le champ couvert par l'information est incomplet;
- les méthodes de diffusion des données sont inadéquates;
- l'information interprétative est insuffisante.

On trouvera dans les paragraphes qui suivent un examen plus détaillé de ces problèmes ainsi qu'une description des tentatives faites récemment pour les résoudre.

1) Description des problèmes

118. Les données sectorielles collectées par les institutions spécialisées ne sont pas toujours homogènes et sont par conséquent difficiles à analyser. Dans certains cas, elles sont même contradictoires. C'est ainsi par exemple qu'il peut y avoir incompatibilité entre les données relatives à la balance de la production et du commerce et celles qui concernent la consommation. Si les classifications des données à l'intérieur des diverses disciplines ont beaucoup contribué à rendre compatibles les statistiques nationales, il n'en reste pas moins qu'elles ne sont pas toujours comparables quand on passe d'une discipline à l'autre. Ainsi, on peut être en mesure de comparer le commerce de plusieurs pays mais ne pas pouvoir établir un rapport entre le commerce et la production d'un même pays, et du fait que les données rassemblées par les institutions ne concernent que les domaines qui les intéressent les diverses sources d'information sont souvent en désaccord même lorsqu'il y a chevauchement. Il arrive parfois

que les institutions n'utilisent pas les mêmes estimations démographiques ni les mêmes agrégats de comptabilité nationale ce qui fait que les projections ne sont pas toujours comparables. Les données exigent un gros travail d'évaluation et d'interprétation méthodiques avant que l'information qui a été consciencieusement rassemblée et compilée puisse être utilisée et interprétée à l'échelon national.

119. Il y a deux facteurs chronologiques dans la collecte de l'information qui compliquent l'utilisation des données. Tout d'abord, le cycle d'information - depuis la collecte dans le pays en passant par l'examen et l'exploitation dans les institutions jusqu'à la diffusion ou la publication - s'échelonne souvent sur une période de deux ou trois ans. Il arrive même qu'il soit plus long. Aussi les données sont-elles souvent périmées lorsqu'elles parviennent aux utilisateurs[1/]. En second lieu, les données rassemblées par les institutions portent sur des périodes de temps différentes et la fréquence de leur publication varie, de sorte qu'il est encore plus difficile de les comparer.

120. L'information rassemblée par les institutions spécialisées concerne les sujets qui relèvent de leur compétence. C'est notamment parce que la masse de l'information réunie par les diverses institutions ne couvre pas tous les sujets qu'il existe d'importantes lacunes difficiles à combler aux points centraux de rassemblement des données. C'est ainsi par exemple qu'il y a parfois un grand nombre de transactions commerciales qui ne sont pas enregistrées et que les données concernant les prix à la production, les prix des facteurs, ainsi que les prix de gros et de détail, sont très incomplètes.

121. La diffusion des données étant insuffisante, les utilisateurs sont mal renseignés sur les informations disponibles; en outre, les systèmes existants ne facilitent pas la recherche des données par pays, qui est une opération d'une importance capitale dans la procédure de programmation recommandée par l'Etude sur la capacité. Du fait que la plupart des ensembles secondaires sont ordonnés par matière ou par sujet, le rassemblement de toutes les données pertinentes pour un pays déterminé est un travail difficile qui demande beaucoup de temps.

122. Enfin, les systèmes actuels de collecte, de traitement et de diffusion sont essentiellement axés sur l'établissement de séries statistiques quantitatives, et non pas sur l'évaluation ou l'analyse des données. En outre, les interprétations et les analyses portent principalement sur les tendances passées et ne tiennent pas assez compte des données de conjoncture et de planification prévisionnelle. Il s'ensuit que les systèmes existants ne sont pas en mesure de fournir les données interprétatives détaillées et les prévisions pertinentes recommandées par l'Etude sur la capacité.

1/ Pour les secteurs rarement soumis à d'importantes fluctuations annuelles - statistiques de la population ou de l'enseignement, par exemple - le facteur temps n'est pas important.

123. Il y a beaucoup d'autres lacunes et problèmes en ce qui concerne les données, mais les cinq cas dont il vient d'être question sont de loin les plus urgents. Ce sont eux, par conséquent, que doit résoudre le sous-système d'information économique et social proposé. Cependant, comme on va le voir dans les paragraphes qui suivent, plusieurs tentatives d'amélioration ont été faites.

2) Tentatives d'amélioration faites actuellement

124. Dans tout le dispositif des Nations Unies, on a pris conscience de certains des problèmes que pose la communication des données économiques et sociales. A l'heure actuelle, les activités exercées dans trois services de ce dispositif contribuent à atténuer plusieurs de ces problèmes. Comme ces activités concernent directement la conception du système proposé, il convient d'examiner en détail le rôle des services en question. Il s'agit du rôle :

a) des divers services du Département des affaires économiques et sociales;

b) du Bureau de statistique de l'ONU;

c) des services de statistique des institutions.

125. Divers services du Département des affaires économiques et sociales sont chargés de rassembler des analyses économiques que le PNUD peut utiliser pour la planification du développement. C'est ainsi, par exemple, que le Centre de la planification, des projections et des politiques relatives au développement (CPPPD) construit des modèles de la croissance économique mondiale et rédige l'Etude sur l'économie mondiale, dans laquelle il analyse la situation économique dans le monde. (Ces modèles peuvent servir au siège, mais ils seraient probablement moins intéressants à l'échelon national). Les secrétariats des commissions économiques régionales font des études et des analyses concernant leurs régions respectives. Ces éléments, et avec eux d'autres services s'occupant de questions économiques au sein du Département, fournissent un point de départ pour l'établissement, au niveau du siège, d'analyses économiques et de fonctions de projection.

126. Le Bureau de statistique de l'ONU a essentiellement pour tâche de coordonner les activités statistiques des organismes des Nations Unies. Il est expressément chargé de "... la publication des statistiques ... de l'établissement de relations étroites avec les gouvernements nationaux et de la coordination pour ... la présentation, l'analyse et la publication des données statistiques ..."[1/].

127. Le Bureau de statistique de l'ONU a entrepris un grand nombre d'activités destinées à améliorer la coordination des travaux statistiques des organismes des Nations Unies et à répondre plus efficacement aux besoins en matière de développement. Il a joué un rôle de

---

1/ Nations Unies, Recherches et publications statistiques, annexe VI du trente-quatrième rapport du CAC (document E/4486/Add. 2 du 2 juillet 1968, par. 2).

premier plan pour l'exploitation par ordinateur de nombreuses séries importantes telles que les statistiques commerciales. Il a stimulé l'amélioration des statistiques dans les pays en voie de développement (en coopération avec les institutions spécialisées) et a formulé des recommandations sur les séries statistiques de base à utiliser par les pays en voie de développement pour leur planification économique et sociale.

128. Les services statistiques des institutions ont pour mandat de constituer des collections statistiques primaires sur les sujets qui relèvent de leur compétence. En outre, les institutions prennent les dispositions nécessaires pour établir des "profils nationaux", autrement dit des groupements types de données concernant chaque pays, qui faciliteront l'établissement des programmes nationaux. Les profils nationaux peuvent être communiqués à d'autres utilisateurs. En outre, en élaborant des stratégies mondiales indicatives, les institutions spécialisées ont établi des prévisions sur la situation mondiale par secteur d'activité qui fournissent elles aussi un point de départ pour la programmation nationale.

129. Ainsi, on peut dire que sous sa forme actuelle le système des Nations Unies pour le développement dispose des mécanismes et du cadre institutionnel nécessaires pour rassembler, collecter, traiter et publier les données économiques et sociales primaires et secondaires, et qu'il possède les compétences requises pour préparer les analyses, les interprétations et les prévisions appropriées. Le problème est tout simplement imputable à l'absence d'un effort concerté qui, en mobilisant ce potentiel, permettrait d'utiliser et d'améliorer les données économiques et sociales disponibles et ainsi d'améliorer l'efficacité de la politique, de la planification et des réalisations opérationnelles globales.

D. Conception d'un sous-système d'information économique et sociale

130. La conception d'un sous-système chargé de collecter, d'analyser et de diffuser les données économiques et sociales doit répondre à deux critères importants. Tout d'abord, il s'agit essentiellement d'aider le groupe national de programmation pour la mise au point et l'exécution des programmes nationaux du PNUD. Par conséquent, il faut avant toute chose donner au système une orientation nationale. C'est ainsi que l'utilisation d'un cadre national permettrait d'assurer l'homogénéité des données dans des domaines aussi disparates que le commerce et la production par exemple.

131. En second lieu, le sous-système doit considérer le dispositif des Nations Unies pour le développement comme une organisation intégrée et donc tirer parti des ressources et des compétences existantes. Par conséquent, sa conception doit éviter tout double emploi avec les moyens dont disposent actuellement les Nations Unies dans les domaines économique et technique.

132. Ces deux principes sont certes d'une importance capitale pour la mise au point d'un système efficace, mais d'autres considérations sont intervenues lors de l'élaboration du système proposé. Il faut qu'il serve d'autres usagers que le groupe national même si celui-ci doit en être le principal utilisateur. Le pays lui-même, le siège du PNUD, les institutions spécialisées et les autres organismes des Nations Unies ainsi que d'autres organisations d'assistance bilatérale et multilatérale seraient à la fois des sources et des utilisateurs d'information. Bien qu'à cet égard, le système des Nations Unies doivent être considéré comme un seul et unique système d'information, il faudra peut-être, pour obtenir les informations "nationales" nécessaires, faire appel à d'autres organismes travaillant dans le domaine des statistiques internationales. Dans certains cas, le PNUD devra peut-être stimuler, ou même entreprendre, des travaux tendant à rassembler des données dans des domaines jusque-là négligés où ses besoins d'information ne sont pas satisfaits.

133. Compte tenu de ces principes et de ces considérations, la conception du sous-système doit répondre aux conditions ci-après : établir un point de convergence sur le plan institutionnel; offrir des stimulants suffisants; rassembler les efforts faits actuellement en vue d'une amélioration; éliminer les lacunes et les incompatibilités; apporter les réformes institutionnelles nécessaires pour que l'information économique et sociale contribue efficacement au CCNUD. La conception du sous-système proposé repose sur les trois principes ci-après :

1) recours à des séries statistiques rétrospectives pour la construction d'un "cadre national" et d'un cadre d'information plus général, qui seraient établis l'un et l'autre par des institutions spécialisées compétentes (y compris l'ONU et les organisations qui lui sont rattachées);
2) construction d'un "cadre national" établi et mis à jour à l'échelon du pays;
3) utilisation d'un service central d'analyse et d'interprétation des données.

Chacun de ces principes est examiné ci-après.

1) Recours à des séries statistiques rétrospectives

134. Ces séries statistiques établies par les institutions spécialisées serviraient de base pour un cadre analytique général. Elles seraient utilisées pour les recherches fondamentales portant sur l'évolution en longue période et pour établir des analyses de conjoncture et des projections à long terme dans un horizon de planification appropriée. Les dispositions en vigueur sur le plan institutionnel pour la collecte et la publication de ces données devraient être maintenues. Mais, pour appuyer les systèmes proposés, les institutions devraient créer, ou fournir, des services supplémentaires pour :

a) l'analyse et l'interprétation des données;
b) la formulation de la politique à suivre dans les diverses disciplines;
c) l'élaboration de projections à plus long terme pour appuyer la programmation et la planification.

2) Construction du cadre national

135. Pour pouvoir être pleinement utilisables à l'échelon national, les données économiques et sociales doivent être, après avoir été dûment choisies, mises à jour et interprétées au niveau du pays. Bien des gouvernements procèdent actuellement à ces deux opérations, mais c'est pour leur propre compte et jamais il n'a été constitué un ensemble de données concernant les pays en voie de développement, qui soit revisé, traité, adapté aux données régionales et globales et présenté de façon à répondre aux besoins du système des Nations Unies pour le développement. On propose d'instaurer, pour l'exécution de ce travail, des relations de travail sous l'égide du représentant résident et avec l'appui du personnel des bureaux extérieurs ou régionaux des institutions spécialisées, de l'ONU et des organisations qui lui sont rattachées.

136. Chaque année, sauf si le pays lui-même l'a fait de façon satisfaisante, le groupe national devrait mettre à jour les données statistiques les plus importantes, faire des projections à court terme et établir des estimations au niveau de détail souhaité. Les méthodes à suivre pour l'obtention des données peuvent varier; dans certains cas il faudra peut-être improviser tandis que dans d'autres il sera peut-être utile d'effectuer des études préliminaires, des analyses et des travaux de recherche très poussés. Il faudrait utiliser les renseignements annuels les plus récents en attendant que les séries statistiques primaires correspondantes soient revisées dans le cadre du CCNUD. Les effectifs actuels suffiraient peut-être pour effectuer le travail de revision nécessaire, mais il faudra vraisemblablement les étoffer.

3) Service central d'analyse et d'interprétation des données

137. Le groupe national qui utilise et met à jour l'information à l'échelon du pays devrait être secondé, au siège, par un service qui s'occuperait de l'analyse et de l'interprétation des données. Ce service recevrait les renseignements rassemblés par le groupe national de programmation et notamment l'information de caractère sectoriel fournie par les institutions spécialisées; il serait chargé :

a) d'analyser et d'évaluer l'information reçue;

b) d'établir, ou de faire établir, des prévisions et des évaluations homogènes à l'échelon régional et mondial;

c) de tenir à jour le cadre national rétrospectif établi à partir des séries statistiques primaires rassemblées par les institutions spécialisées et qui serait utilisé aux fins de programmation par le groupe national et par les institutions de l'ONU;

d) d'établir des analyses et des interprétations qui serviraient au Directeur pour déterminer quelle devrait être la répartition des ressources financières;

e) de fournir des directives au groupe national pour la mise à jour du cadre national à l'échelon du pays.

138. La conception des systèmes d'information proposée ici implique que l'on romprait radicalement avec les méthodes et les formules actuelles. Il faudrait, par exemple, prévoir comme objectif à long terme une revision annuelle des données à l'échelon national, établir des projections pour appuyer la programmation et uniformiser, dans le cadre du système, l'analyse et l'interprétation des données. Toutefois, les systèmes en question sont conçus de telle façon que les services actuels pourraient s'acquitter des tâches prévues mais il faudrait apporter certaines modifications et notamment s'assurer le concours des experts des commissions économiques régionales. Le plus important, c'est que la conception proposée permettrait de fournir les données à l'échelon national sous une forme qui, non seulement en elle-même mais aussi compte tenu des données et des projections internationales, aiderait les pays à planifier leur développement.

E. Procédures de fonctionnement du système proposé

139. L'ordonnancement général des systèmes et le circuit d'information sont indiqués au schéma 6.7 qui montre que le pays est non seulement le point de départ mais aussi le point de convergence et l'aboutissement de toutes les activités. C'est le pays qui serait la source des collections statistiques primaires établies par sujet, et c'est lui qui serait l'utilisateur final des données.

140. Les données produites dans les pays seraient transmises aux institutions spécialisées compétentes. Lorsqu'elles seraient incomplètes, il faudrait que les institutions collaborent avec le représentant résident et choisissent des sources d'information officieuses ou encore qu'elles fassent établir des estimations, peut-être par leur personnel hors siège. Les services statistiques des institutions et le Bureau de statistique de l'ONU continueraient à fixer les définitions, les normes et les méthodes à employer pour la collecte des données statistiques. Grâce aux données intéressant leurs domaines de compétence et aux données plus générales du Bureau de statistique de l'ONU (population, comptabilités nationales), les institutions spécialisées devraient mettre au point des principes d'action par secteur, des stratégies mondiales et des projections à plus long terme. Ces données, dont la présentation aurait été normalisée, seraient ensuite communiquées au siège du PNUD aux fins d'analyse et de compilation.

141. Les données seraient utilisées au siège du PNUD pour construire le cadre national rétrospectif et déterminer les tendances, définir les principes d'action généraux et évaluer les incidences régionales et mondiales des tendances et des projections. Ces éléments devraient également être utilisés par le pays, les institutions spécialisées, le groupe national et les autres organismes d'assistance. Pour que ces analyses soient complètes, il faudrait que le siège organise l'acheminement des statistiques mondiales émanant des sources d'information

extérieures au système des Nations Unies. Etant donné qu'un bon nombre de ces analyses exigent la manipulation et le traitement de données quantitatives, le siège devrait faire connaître ses besoins en la matière au Centre international de calcul électronique et utiliser les services du Centre pour effectuer les opérations de traitement proprement dites.

142. Les étapes principales dont il vient d'être question concernent surtout l'acheminement des données statistiques et la construction des séries statistiques rétrospectives, opérations qui exigent des procédures bien structurées. En revanche, l'acheminement des données nécessaires pour l'information interprétative est fondé sur des procédures ad hoc. On peut se les procurer de plusieurs façons : dans le pays, à l'occasion de l'établissement du plan de développement national et au cours des examens annuels du programme national. Chaque année, le représentant résident et ses collaborateurs - assistés selon les besoins par le personnel des institutions spécialisées à l'échelon national - devraient reviser les éléments pertinents des séries statistiques primaires dans certaines disciplines, étant entendu que ces éléments pourraient être pris à des niveaux inférieurs aux séries statistiques primaires. Certaines séries pourraient ne pas être revisées, notamment lorsqu'il n'est pas utile ou nécessaire de les modifier chaque année. Les documents contenant des données rétrospectives E et S et les interprétations publiées ou non publiables devraient être catalogués, examinés, analysés, indexés, stockés et diffusés dans les mêmes conditions que l'information T et S (voir schéma 6. 6 et paragraphes 80 à 97 de la Section III ci-dessus).

143. La mise à jour des données interprétatives serait fondée sur les connaissances que l'on pourrait avoir du pays grâce aux contacts avec des fonctionnaires des ministères, et grâce aux experts, aux rapports techniques et scientifiques et à l'observation des opérations du programme national. Il importe que le personnel du siège donne des directives pour ce travail dans le pays de façon à assurer l'homogénéité des cadres nationaux.

144. Ces revisions statistiques font partie de l'examen national annuel, de même que les plans nationaux de développement, les programmes du PNUD, les programmes des institutions non financés par le PNUD, les plans des autres organismes d'assistance et les interprétations de conjoncture économique faites sur place. Tous ces éléments seraient à l'origine du courant d'information aboutissant au siège du PNUD et aux institutions spécialisées pour interprétation et examen. A partir de l'information qui lui serait ainsi transmise, le personnel du siège devrait établir un cadre national intéressant la période en cours et réévaluer les incidences régionales et mondiales des plans nationaux. Ces éléments, ajoutés à d'autres données d'information et aux analyses des projections régionales et mondiales déjà faites par le personnel du siège, constituent une part importante du cadre d'information à utiliser pour l'examen national annuel effectué à l'échelon du pays.

145. Les procédures dont on vient de donner les grandes lignes ne concernent que les principaux courants d'information; elles ne s'appliquent pas à ceux dont on aurait besoin pour assurer le fonctionnement de tous les rouages du système. D'ailleurs, les courants d'information n'ont été décrits qu'en fonction des quatre principaux utilisateurs : le pays, le groupe national de programmation, le siège du PNUD et les institutions spécialisées. Les détails et les courants d'information pour les autres utilisateurs devraient être mis au point ultérieurement dans le cadre de la conception proposée. Etant donné qu'une part aussi importante de l'information E et S nécessaire serait fondée sur des interprétations, des projections, etc., il est à craindre qu'il ne soit pas possible de régulariser complètement ce courant d'information. Aussi faudrait-il que le personnel du système des Nations Unies participant à ces activités soit parfaitement instruit de ce qui existe et de ce qui peut être fourni en fait de données d'information et qu'il fasse preuve d'ingéniosité et d'imagination dans leur utilisation.

F. Recommandations pour la mise en service du système

146. Pour appliquer la conception des systèmes et les procédures y relatives, qui viennent d'être exposées dans les sections précédentes, il faudra :

1) créer un dispositif central pour la mise au point et la gestion du sous-système d'information E et S;
2) doter le siège du PNUD d'un Service de la politique du programme[1/], qui serait chargé notamment des analyses, des interprétations et des projections économiques;
3) modifier les systèmes des institutions de façon à homogénéiser l'information nécessaire pour les projections et les analyses;
4) créer, à l'échelon national, les moyens de reviser et d'utiliser le cadre national;
5) fournir un appui financier, si besoin est, aux institutions spécialisées.

Chacune de ces mesures est décrite de façon plus détaillée dans les sections ci-après.

1) Création d'un dispositif institutionnel

147. Ainsi qu'il est recommandé au Chapitre 7[1/], la formulation de la politique opérationnelle générale du PNUD exige la création d'un Service de la politique du programme doté d'un personnel d'excellente qualité. Ce service, avec l'aide des Directions régionales du PNUD[2/] devrait pouvoir guider les groupes nationaux pour la revision annuelle du cadre national. L'élaboration et la gestion des systèmes d'information devraient être confiées à un autre service, le Service de la gestion et des systèmes d'information, qui aurait pour mandat de répondre aux besoins d'information du PNUD et qui devrait collaborer avec le Service de la politique du programme pour définir les besoins à satisfaire en matière de traitement de l'information et de documentation. Ces deux services devraient s'entendre avec le Centre international de

---

1/ Voir Chapitre 7, par. 103 à 106, pour plus de détails sur ce Service.

2/ Voir Chapitre 7, par. 91, pour plus de détails sur ces Directions.

calcul électronique et avec les institutions spécialisées pour répondre aux besoins concernant le traitement de l'information, ainsi qu'il est indiqué au paragraphe 141, et avec la Bibliothèque Dag Hammarskjöld et les institutions pour ce qui touche la documentation, comme on l'a vu au paragraphe 142.

2) Moyens à mettre en oeuvre pour l'analyse et l'interprétation de l'information

148. Il faut que le siège du PNUD soit en mesure d'évaluer et d'analyser l'information pour pouvoir intégrer et interpréter les données fournies par les institutions et par les pays. Une partie de ce travail pourrait être confiée au CPPPD, à d'autres services du Département des affaires économiques et sociales et aux commissions économiques régionales. Mais c'est au Service de la politique du programme que devrait incomber la responsabilité générale de cette fonction qu'il serait appelé à exercer au nom du Directeur. C'est de lui que devraient venir les initiatives nécessaires pour assurer que les besoins du PNUD sont satisfaits, et le Directeur disposerait donc d'un seul et même service sur lequel il pourrait compter pour l'exécution efficace des tâches en question.

3) Modification des systèmes des institutions

149. Il importe que les institutions fassent le nécessaire pour établir des projections, des interprétations et des analyses par sujet en vue d'appuyer le sous-système proposé. Ce travail pourrait exiger un changement dans les affectations de personnel et, dans certains cas, un renforcement des effectifs. En outre, les institutions seraient peut-être appelées à accepter la responsabilité de rassembler, à l'échelon national, des renseignements provisoires présentant un intérêt pour les groupes nationaux. Cette fonction, dès qu'elle serait assignée, devrait être soumise à la coordination générale du représentant résident.

4) Moyens à mettre en oeuvre pour la mise à jour de l'information dans le pays

150. Les représentants résidents devraient renforcer sur place les relations de travail avec les institutions et le personnel en poste dans le pays pour ce qui est du rassemblement et de l'utilisation des données nationales. Ce travail peut être entrepris immédiatement, et l'information peut être utilisée pendant la phase du CCNUD correspondant au programme national. A long terme, les ministères techniques du pays devraient être encouragés à reviser les aspects du cadre national qui peuvent être complétés grâce à des données collectées par leurs services.

5) Dispositions à prendre pour couvrir les dépenses correspondant à l'information E et S

151. Les procédures prévues dans la conception du sous-système proposé pour la collecte, le traitement et la diffusion des données exigeraient un effort important de la part du Bureau de statistique de l'ONU, du Centre international de calcul électronique et des institutions spécialisées. Selon l'interprétation de l'Etude sur la capacité, ce sont ces éléments qui sont

actuellement chargés de ce travail. Par conséquent, si le PNUD fait connaître ses besoins en la matière, ce sont ces services et les institutions qui devraient couvrir les dépenses nécessaires pour y répondre par prélèvement sur leur budget ordinaire et qui seraient sans doute obligés, si les activités opérationnelles recevaient le rang de priorité élevé que leur assigne l'Etude sur la capacité, de modifier l'ordre actuel de leurs priorités de travail pour répondre aux besoins du PNUD en matière d'information E et S; il faut reconnaître cependant qu'ils profiteraient tous de la conception et des procédures proposées. Malgré cela, on admet qu'il faudra peut-être prévoir une augmentation des budgets des institutions.

V. SOUS-SYSTEME D'INFORMATION OPERATIONNELLE ET ADMINISTRATIVE

A. Introduction

152. Les deux sections précédentes ont été consacrées à la conception de deux des éléments du système d'information recommandé pour appuyer les activités de coopération des Nations Unies pour le développement :

1) le sous-système d'information économique et sociale (E et S),

2) le sous-système d'information technique et scientifique (T et S).

Ces deux sous-systèmes sont essentiellement conçus pour fournir l'information nécessaire pour appuyer les procédures et le fonctionnement du Cycle de la coopération des Nations Unies pour le développement. Mais leur mandat ne s'arrêterait pas là; ils devraient également contribuer à fournir des renseignements aux gouvernements, aux institutions spécialisées pour ce qui est des activités prévues à leur programme ordinaire, et à d'autres utilisateurs (organismes et particuliers) ne faisant pas partie du système des Nations Unies.

153. On a suivi une démarche différente pour la conception du sous-système d'information opérationnelle et administrative (O et A). Le sous-système élaboré est destiné uniquement à appuyer le CCNUD puisque celui-ci relèverait de la compétence du Directeur et que, du fait de leur participation à ce cycle, les autres organisations seraient responsables devant le Directeur. L'Etude sur la capacité est convaincue qu'avec la coopération de tous les organismes des Nations Unies, le sous-système recommandé pour l'information O et A pourrait sans grande difficulté être étendu à toutes les autres activités opérationnelles du système des Nations Unies pour le développement et, par la suite, à toutes les activités non opérationnelles en matière de coopération pour le développement (voir schéma 6. 2).

154. La présente section se décompose comme suit :

- identification des besoins en matière d'information O et A;
- examen des problèmes qui se posent dans les systèmes existants d'information O et A et des efforts faits actuellement pour les résoudre;

- propositions concernant la conception et les procédures à appliquer pour l'information O et A;
- recommandations pour la mise en service du sous-système.

B. Conditions à remplir pour l'information opérationnelle et administrative

155. Le bon fonctionnement des cinq phases du CCNUD (voir schéma 6.3) exige une gestion efficace 1) des opérations relatives aux programmes et aux projets et 2) des activités administratives destinées à appuyer ces opérations. Ce sont ces activités qui par leurs caractères distinctifs déterminent les besoins du système des Nations Unies pour le développement en matière d'information opérationnelle et administrative. Les paragraphes qui suivent traitent successivement de chacune de ces activités.

1) Opérations relatives aux programmes et aux projets

156. La gestion de ces opérations nécessite une planification et un contrôle efficaces pour toute une gamme d'activités qui, à leur tour, exigent deux grands types d'information. Le schéma 6.8 montre comment la planification et le contrôle sont reliés à chaque phase du Cycle.

157. La planification des opérations commence avec la mise au point du programme national (première phase du cycle); elle se poursuit pendant toute la formulation du projet et empiète légèrement sur la phase correspondant à l'exécution. L'information reçue par rétroaction de toutes les phases du cycle sert à corriger et à ajuster la planification opérationnelle; il s'agit là d'un processus continu.

158. Les principaux élément d'information dont on aurait besoin pour la planification opérationnelle (voir schéma 6.3) comprennent notamment des éléments produits au cours des phases du CCNUD correspondant au programme national et à la formulation des projets, à savoir par exemple les ressources (financières et humaines) disponibles pour la mise au point du programme; les relevés de données fondamentales et interprétatives en matière économique et sociale, destinés à faciliter la planification du programme; les exposés de programme national définissant les ressources engagées par pays et pour une période déterminée par le système des Nations Unies pour le développement; les descriptions, préliminaires et détaillées, des divers projets de développement. Le schéma précité indique également les principaux éléments d'information nécessaires pour la planification opérationnelle et qui sont fournis par la phase du cycle correspondant à l'exécution, à savoir par exemple les rapports qui permettent d'obtenir en retour des renseignements sur l'état d'avancement des programmes et des projets déjà planifiés et en cours d'exécution (y compris les rapports d'évaluation et les rapports sur les activités consécutives). Grâce à ces éléments d'information et surtout à ceux qui sont produits pendant les phases de formulation et d'exécution des projets, les activités de planification permettraient de connaître la nature et la date des opérations prévues pour les projets

et pour les programmes nationaux, et de savoir qui se propose de les entreprendre. A partir de là, on pourrait ultérieurement a) savoir si les opérations prévues ont été exécutées (ou si elles se poursuivent) et b), dans le cas contraire, déterminer les causes de ce mauvais rendement.

159. Le contrôle opérationnel commence pendant la période où il y a chevauchement entre la formulation du projet et son exécution, et il se poursuit pendant l'évaluation des résultats et au cours des activités consécutives. Il a surtout pour objet de mesurer la progression des projets et des programmes par rapport au calendrier des travaux, aux dépenses prévues et aux étapes techniques et de renvoyer dans le circuit l'information ainsi rassemblée. Le contrôle opérationnel constitue donc la base des opérations ultérieures d'évaluation des résultats et de planification. Les principaux éléments d'information nécessaires pour le contrôle de la phase d'exécution du cycle comprennent notamment :

a) l'examen du projet ou les rapports sur l'état du projet permettant de mesurer les progrès par rapport aux objectifs fixés dans la description du projet;

b) les rapports techniques sur le projet qui rendent compte des conclusions de fond et des réalisations;

c) les rapports des représentants résidents qui permettent au siège d'évaluer de façon continue la situation du pays du point de vue du projet et de suivre les activités consécutives.

2) Appui administratif ou appui au programme

160. En plus de la gestion des programmes et des projets, le PNUD et les autres organisations participant à la coopération pour le développement exercent diverses activités administratives qui permettent de fournir un appui général aux opérations relatives aux programmes et aux projets. Ces activités d'appui doivent elles aussi être gérées, c'est-à-dire planifiées et contrôlées. Leurs relations avec le CCNUD sont indiquées au schéma 6. 8. Parmi ces activités administratives on relève : a) les activités concernant le personnel; b) l'achat et la fourniture du matériel et c) les services financiers et la comptabilité.

C. Problèmes des systèmes d'information O et A existants

161. Aux fins de l'Etude sur la capacité, on a examiné les processus de décision et les flux d'information du PNUD, du siège de l'ONU et de certaines institutions pour voir s'ils sont comparables et compatibles entre eux. Il a été possible de se faire une idée assez complète des processus opérationnels et administratifs de l'ensemble du système et de leurs besoins en matière d'information. Lors de l'analyse des résultats de cette enquête, les procédures recommandées pour le CCNUD ont été comparées aux procédures en vigueur. Il est apparu que l'on dispose actuellement d'éléments d'information analogues à ceux dont on a besoin pour

appuyer le cycle proposé, mais force a été de reconnaître qu'en raison des problèmes qui se posent dans le système d'information existant, il serait impossible de l'adopter immédiatement tel quel, comme sous-système d'information O et A du système des Nations Unies pour le développement. Les paragraphes qui suivent décrivent ces problèmes et certaines des améliorations en cours.

1) Problèmes actuels en matière d'information O et A

162. L'enquête faite auprès du PNUD, de l'ONU et de certaines institutions spécialisées a montré que si les systèmes existants d'information O et A ne fonctionnent pas de façon satisfaisante, c'est surtout parce qu'ils ne sont pas tous conçus en fonction des objectifs fondamentaux de la coopération des Nations Unies pour le développement, tels qu'ils sont recommandés dans la résolution 2188 (XXI) de l'Assemblée générale. Ainsi s'explique la prolifération des systèmes d'information. Les résultats de l'enquête montrent clairement les incidences défavorables de ce phénomène sur la gestion des activités opérationnelles et administratives.

163. Tout d'abord, l'information préparée pour répondre aux besoins des institutions spécialisées dans leur secteur d'activité ne permet pas d'appuyer pleinement la planification opérationnelle des activités financées par le PNUD, surtout si l'on se place du point de vue des nouveaux processus et des procédures recommandés dans l'Etude sur la capacité. Par exemple :

a) une institution regroupe, dans un seul rapport, l'information concernant :
   i) l'évaluation de la situation économique et sociale du pays;
   ii) l'état d'avancement des activités de coopération pour le développement exercées dans le pays;
   iii) les rôles des éléments du système des Nations Unies pour le développement et les relations entre ces éléments.

   Le rapport en question est conçu pour répondre aux besoins particuliers de cette institution en matière de planification et non pas aux besoins plus vastes du système des Nations Unies pour le développement.

b) une autre institution examine ses programmes nationaux à l'échelon régional sur la base de ses propres rapports nationaux et en fonction des directives de son programme. Aussi, aucune évaluation indépendante n'est-elle prévue pour pouvoir choisir entre les divers projets possibles.

c) une troisième institution évalue les ressources et les besoins globaux du pays sur la base des rapports émanant de ses bureaux régionaux et de ses services techniques au siège. Ensuite, elle considère cette évaluation en fonction de ses moyens et de ses possibilités de mettre au point et d'exécuter des projets intéressant uniquement son propre secteur d'activité.

Il n'est pas douteux que les institutions ont des besoins particuliers en matière d'information, mais du point de vue du système dans son ensemble la diversité de ces efforts de planification opérationnelle et leur manque de coordination conduisent trop souvent à des doubles emplois au niveau de la collecte et de l'analyse des données d'information.

164. S'agissant du contrôle des opérations, un problème important se pose du fait que la production et le traitement de l'information nécessaire pour le contrôle des projets diffèrent selon les institutions. Ce problème est compliqué par le fait que ce type d'information n'aboutit pas à un point de gestion central. Par exemple :

a) une institution organise des missions pour surveiller toutes les activités qu'elle entreprend à l'échelon national et pour aider à la programmation de l'élément Assistance technique du PNUD. Mais les résultats complets de ces enquêtes et la volumineuse documentation qui a servi à préparer les missions ne sont pas communiqués au siège du PNUD;

b) une autre institution fait établir une double série de rapports de contrôle des projets : en effet, les directeurs de projet envoient un jeu de rapports sur l'état d'avancement au siège de cette institution et celui-ci en établit un second qui est destiné au PNUD;

c) une troisième institution fait éditer par ses services organiques les rapports sur les projets envoyés par le personnel hors siège. Toutefois, rien ne permet de penser que cette procédure contribue à assurer un contrôle continu et efficace du projet; par ailleurs, cette institution n'a pas indiqué comment le PNUD était tenu régulièrement informé des changements ou des retards apportés aux projets.

On pourrait avancer d'autres preuves de la dispersion des flux d'information dans le domaine du contrôle opérationnel. Il n'existe pas de procédures bien établies pour comparer aux objectifs les réalisations effectives des projets et pour provoquer les mesures correctives nécessaires.

165. L'insuffisance de l'information gêne également les processus d'appui administratif. Mais, dans une large mesure, les difficultés tiennent au fait que ces systèmes d'appui fonctionnent de façon autonome et sans cohésion effective. C'est ainsi que chaque institution spécialisée, de même que le Service de recrutement pour l'assistance technique de l'ONU, possède ses propres listes et dossiers de personnel. Qui plus est, il n'y a pas de cadre de classification uniforme qui permettrait de les réunir en un système commun de nature à appuyer toutes les activités de la coopération des Nations Unies pour le développement. L'absence d'une classification uniforme a également une incidence défavorable sur les processus budgétaires et financiers du système des Nations Unies pour le développement.

166. Bien des problèmes que pose l'information nécessaire à l'appui administratif sont également imputables à l'insuffisance et à la dispersion de la planification opérationnelle. En voici quelques exemples :

a) S'agissant de l'achat et de la livraison du matériel, on sait que les principaux problèmes sont provoqués notamment :

i) par des retards dans l'acquisition et la distribution qui tiennent au fait que les spécifications des projets sont mal définies, et

ii) par l'absence de procédures et de systèmes d'information efficaces permettant de contrôler le stock total de matériel sur le terrain.

b) S'agissant des activités de recrutement, l'Etude sur la capacité a relevé qu'on se plaignait fréquemment de l'imprécision des descriptions de poste pour les directeurs de projet et le personnel technique affecté aux projets. Elle a noté également que le système ne permettait pas de savoir si les membres du personnel de contrepartie qui avaient reçu des bourses de perfectionnement revenaient à leur affectation initiale après avoir terminé leurs études.

Toutefois, bien des problèmes qui se posent dans le sous-système d'information O et A ont été identifiés et des efforts d'amélioration ont été entrepris.

2) Efforts faits actuellement en vue d'une amélioration

167. A la Section I, on a fait observer que des efforts sont entrepris à plusieurs niveaux du système des Nations Unies pour le développement en vue de renforcer les systèmes d'information. Certains tendent à assurer la mise en application des méthodes et des procédures de recherche documentaire ou à rationaliser la politique aux échelons supérieurs et la formulation du programme alors que d'autres visent à améliorer les processus de planification et de contrôle des opérations pour les activités financées par le PNUD. En voici quelques exemples :

a) Le PNUD et les institutions spécialisées sont en train de mettre au point de nouvelles procédures pour l'établissement et la distribution des rapports finals sur les projets du Fonds spécial exécutés par les institutions;

b) Le PNUD et l'UNESCO s'emploient notamment à améliorer la formulation des descriptions de projet grâce à l'application de l'analyse par réseaux, et d'autres institutions font des efforts analogues.

168. En outre, le travail du CCQAB et du Bureau de statistique de l'ONU dont il a été question précédemment (voir Section II) contribue à l'élaboration et à la mise en application d'un cadre de classification uniforme qui pourrait servir de base pour l'établissement de budgets par programme pour le système de développement des Nations Unies. De tels efforts procurent une vaste expérience pratique qui devrait être utile pour la mise en place d'un système d'information destiné à fournir un appui direct au CCNUD.

D. Conception du sous-système d'information opérationnelle et administrative

169. Pour la conception d'un sous-système d'information O et A qui permettrait de résoudre les problèmes susmentionnés, l'Etude sur la capacité s'est inspirée surtout de deux critères interdépendants. Un système d'information efficace du point de vue de la gestion des opérations et de l'appui administratif doit tout d'abord être adapté aux procédures et à la structure institutionnelle recommandées pour les activités de la coopération des Nations Unies pour le développement; en second lieu, il doit tirer parti, autant que possible, des ressources qui existent en matière d'information dans le système des Nations Unies pour le développement. Ces critères ont fait l'objet d'un examen à la Section II d'où il s'est dégagé deux principes importants qui affectent la nature du sous-système d'information O et A :

a) d'après les propositions de l'Etude sur la capacité, c'est au Directeur du PNUD qu'incombe, en dernier ressort, la responsabilité de la gestion des activités opérationnelles, qui, à leur tour, tendent à l'accomplissement de la mission et à la réalisation des objectifs du système des Nations Unies pour le développement tels qu'ils s'expriment dans le CCNUD. Il s'ensuit que les chefs de secrétariat et les hauts fonctionnaires des institutions spécialisées et des services opérationnels de l'ONU seraient appelés à fournir un appui au Directeur lorsque ces organismes interviennent comme organisations chargées de l'exécution ou lorsqu'ils fournissent un appui technique pour les opérations financées par le PNUD.

b) l'information opérationnelle et administrative provient essentiellement des plans et des activités exécutés à l'échelon national. Les projets sont la source de l'information opérationnelle qui en retour est utilisée surtout pour leur planification et pour leur contrôle. Quant à l'information administrative, elle a son origine dans les fonctions confiées au bureau du représentant résident encore que chaque service du système des Nations Unies pour le développement puisse, à l'occasion, être invité à contribuer à l'information administrative. Ce type d'information est nécessaire pour assurer une gestion efficace à presque toutes les étapes du CCNUD, mais c'est surtout pour le contrôle des projets pendant la phase d'exécution qu'il est le plus important.

Dans les derniers paragraphes de la présente section, on propose une conception et des procédures fondées sur ces deux principes et qui pourraient être appliquées aux trois principaux processus de gestion O et A (à savoir, le contrôle des opérations, l'appui administratif, la planification des opérations).

1) Conception et procédures du contrôle des activités opérationnelles

170. Les responsables de l'élaboration des systèmes devraient s'occuper avant tout de mettre au point des procédures rationnelles pour obtenir l'information nécessaire pour le contrôle opérationnel. Fort heureusement, le PNUD, les institutions spécialisées et l'ONU ont déjà

considérablement amélioré leurs procédures de contrôle des projets, et leur travail en la matière se poursuit. En prenant comme base pour ces efforts de mise au point le nouveau système de présentation des rapports du Fonds spécial, le Directeur pourrait, sans grande difficulté, renforcer son système de contrôle opérationnel notamment en classant dans un même dossier les rapports, les exposés de programme national et, plus tard, les rapports d'évaluation et les rapports sur les activités consécutives. En outre, après avoir étudié les rapports des institutions, l'Etude sur la capacité estime qu'ils devraient répondre aux impératifs de contrôle opérationnel des organisations chargées de l'exécution, et aussi des besoins du PNUD.

171. Il importe toutefois que ces rapports soient adaptés aux exigences de la gestion. Aussi, faut-il bien préciser les trois élément ci-après : a) les besoins d'information de chacun des principaux niveaux de gestion à l'intérieur du système des Nations Unies pour le développement; b) les flux d'information dans l'ensemble du système (c'est-à-dire la question de savoir qui produit et qui reçoit l'information); et c) les moyens d'exploitation des rapports (c'est-à-dire, les responsables qui en sont chargés et les méthodes employées). Chacun de ces éléments est examiné ci-après.

172. Les types d'information nécessaires pour la gestion du CCNUD ont été présentés au schéma 6.3 et examinés de façon succincte à la Section II. On a pu y voir que l'information O et A serait produite ou reçue à presque toutes les étapes du cycle, mais que c'est pendant la phase d'exécution qu'elle est la plus utile sous la forme, par exemple, des budgets de projet, des rapports sur l'état des projets, des rapports d'inspection, des rapports spéciaux des représentants résidents. Ces rapports seraient utilisés de façon plus ou moins détaillée à chaque échelon important de la structure du système des Nations Unies pour le développement. Il faudrait que les représentants résidents reçoivent des rapports trimestriels et annuels sur l'état d'avancement des projets afin de pouvoir suivre les activités y relatives et prendre les mesures correctives nécessaires.

173. Les rapports devraient permettre de comparer les progrès réalisés par rapport aux plans et de voir dans quelle mesure on s'en est écarté de façon que l'administration puisse s'occuper des mesures correctives nécessaires. On trouvera au schéma 6.9 un modèle de ce type de rapport.

174. Ces rapports sur l'état des projets devraient être envoyés également aux Directions régionales, qui auraient besoin en outre des rapports d'inspection sur les projets (voir schéma 6.10) et des rapports spéciaux préparés par le représentant résident pour contrôler les projets et les programmes nationaux dans la région géographique relevant de sa compétence. Pour faciliter le contrôle opérationnel, il faudrait également que les services du siège puissent

consulter les archives relatives au personnel (pour connaître, par exemple, les niveaux d'effectifs actuels et prévus, les postes importants qui vont être vacants au siège et dans les services extérieurs) ainsi que les archives financières pour connaître, par exemple, les dépenses correspondant au programme national. Les schémas 6.11 et 6.12 indiquent comment pourraient être conçus les rapports tirés de ces archives administratives. Actuellement, le PNUD s'occupe, en collaboration avec la FAO et le siège de l'ONU, de la question du traitement électronique des données relatives aux dépenses et aux engagements de dépenses pour les projets. Ces données exigent encore un grand nombre d'opérations manuelles du fait que les modes de présentation des rapports diffèrent d'une institution à l'autre; cependant, des efforts sont déployés pour assurer une présentation uniforme. Si l'on y parvient, le PNUD et les institutions devraient pouvoir échanger des données sous une forme exploitable par ordinateur et sans intervention manuelle. C'est là un effort qui devrait être encouragé, accéléré et étendu à toutes les institutions aussitôt que possible. En fait, l'établissement des rapports financiers est sans doute le domaine qui se prête le mieux à la réalisation rapide d'un accord entre toutes les institutions sur l'uniformisation de la classification et de la catégorisation des données et des modes de présentation des rapports, uniformisation qui ne pourra qu'accélérer l'intégration du système.

175. Bien que les modèles proposés (voir schémas 6.9 à 6.12) ne concernent que les activités et les dépenses dont le Directeur est responsable, il n'y a pas de raison qu'ils ne puissent pas être adoptés par toutes les organisations du système des Nations Unies pour le développement. L'uniformisation de la terminologie et des cadres de classification pour toutes les activités du système des Nations Unies, dont s'occupe le CAC, faciliterait l'emploi de ces rapports et de ces formulaires types. En outre, si le PNUD intensifiait considérablement ses activités pendant la prochaine décennie et au cours des années suivantes, il faudrait établir une projection prévisionnelle des ressources financières disponibles et des contributions attendues.

176. Dans le système envisagé, l'information nécessaire pour le contrôle O et A prendrait sa source au niveau du projet et du bureau du représentant résident pour atteindre les échelons les plus élevés de l'organisation. C'est ainsi que pendant l'exécution les rapports d'inspection sur le projet seraient établis par le représentant résident et envoyés au gouvernement, aux Directions régionales et au Service de la gestion et des systèmes d'information (SGSI), qui de leur côté regrouperaient ces rapports de façon qu'ils puissent être présentés au Directeur et au Service de la politique du programme. Des copies en seraient également envoyées pour référence au Service de l'inspection et de l'évaluation. Le directeur du projet établirait aussi des rapports trimestriels et annuels sur l'état du projet. Ces rapports seraient envoyés au représentant résident, à la Direction régionale intéressée et à l'organisation ou à l'agent

chargé de l'exécution. Sur la base de ces rapports, le SGSI établirait au siège des tableaux récapitulatifs (voir schéma 6.13) qui seraient communiqués au Directeur et aux principaux services.

177. Le traitement de l'information nécessaire pour le contrôle des activités opérationnelles serait, ainsi qu'on l'a déjà indiqué dans la présente section, effectué par le SGSI pour le compte du Directeur. Etant donné que les éléments de l'information pour le contrôle O et A seraient produits ou reçus par les services organiques ou administratifs des institutions spécialisées ou de l'ONU, le SGSI collaborerait avec le Groupe consultatif technique[1/] pour élaborer et appliquer les procédures nécessaires. Au début, on pourrait recourir à un traitement manuel pour la plupart de ces rapports puisque la présentation des renseignements sur le contrôle des opérations serait fondée sur le système d'établissement des rapports du Fonds spécial. Mais, à mesure que les dossiers s'enrichiraient et que les modes de présentation se perfectionneraient, on pourrait utiliser le traitement par ordinateur pour établir en temps voulu des résumés précis à l'intention des responsables de la gestion et des organes directeurs.

2) *Conception des processus d'appui administratif*

178. En élaborant le système proposé pour l'information d'appui administratif, on est parti du principe a) que le Directeur du PNUD planifiera, budgétisera et contrôlera les éléments de son organisation s'occupant des activités relatives au programme et des activités d'appui et b) que le Directeur s'assurera, par voie de contrat, les services des institutions spécialisées pour les diverses phases du CCNUD (ou pour la phase d'exécution lorsqu'il s'agira d'organisations extérieures). Il devra continuer à veiller à ce que chaque service de son organisation planifie et budgétise ses activités et à ce que les rapports sur ces activités soient regroupés pour être présentés à intervalles réguliers au Conseil d'administration; il lui faudra également des rapports sur les dépenses et les activités des services du PNUD pour pouvoir contrôler leur efficacité (voir les formulaires présentés à titre d'exemple aux schémas 6.14 et 6.15). En tant qu'agents autonomes, les institutions spécialisées ou les sous-traitants indépendants appelés à prêter leur concours pendant une des phases du CCNUD devraient s'acquitter des fonctions administratives nécessaires pour appuyer les opérations du programme et des projets qu'ils ont accepté d'entreprendre (à savoir, par exemple, le recrutement des directeurs de projet et du personnel technique, la livraison du matériel). Ainsi, le Directeur ne s'occuperait pas et ne serait pas censé s'occuper de ces fonctions administratives[2/] sauf si elles concernent : a) la capacité d'exécution de l'institution ou de l'agent; b) le coût du projet ou c) la réalisation effective du projet. Par conséquent, bien que n'ayant pas à imposer aux institutions leurs procédures administratives internes, le Directeur serait fondé à demander à tous

1/ Voir Chapitre 7, par. 102, pour plus de détail sur ce Groupe.

2/ Exception faite des cas où il aurait négocié directement le contrat dans les conditions décrites au Chapitre 5, par. 125.

les agents d'exécution éventuels de fournir, selon une présentation type, la preuve qu'ils sont capables d'exécuter le projet à l'étude. Il demanderait également que lui soit présentée, dans le cadre des projets du budget figurant dans les plans d'opération, une description des dépenses et des dispositions prévues en matière d'appui. (On trouvera au schéma 6.16 un modèle du formulaire qui pourrait être employé à cet effet). Enfin, le Directeur pourra demander des éclaircissements sur ces activités ou ces dépenses s'il ressort de ses rapports de contrôle (voir schémas 6.13 et 6.17) que l'exécution du projet est compromise par l'inefficacité des opérations.

179. Il serait donc souhaitable que l'ONU et toutes les institutions spécialisées coopérant au développement s'emploient à uniformiser davantage les fonctions administratives ainsi que l'information et les rapports y relatifs. L'Etude sur la capacité est parvenue à la conclusion que c'est au CAC qu'il incombe de coordonner ces fonctions et de présenter des suggestions destinées à assurer une uniformité ou une centralisation plus poussées. L'efficacité des services d'appui étant l'une des préoccupations centrales et permanentes du PNUD du fait qu'il en est le principal utilisateur, il importe par conséquent que le Directeur fasse connaître clairement les besoins du PNUD dans ce domaine. Il serait peut-être utile aussi pour l'ensemble du programme que le PNUD exerce effectivement certaines fonctions de coordination ou de service central ou, du moins, qu'il prête certains membres du SGSI pour aider à l'élaboration de cadres de classification et de procédures uniformes qui serviraient de point de départ pour l'élaboration des systèmes d'information.

3) Conception de la planification des activités opérationnelles

180. L'information à utiliser pour la planification opérationnelle concernera essentiellement les projets et sera nécessaire surtout pendant les dernières étapes de la phase du programme national (identification du rôle du système des Nations Unies pour le développement, préparation et examen du programme national, etc.) et au début de la phase correspondant à la formulation du projet (préparation de la description du projet, choix de l'agent chargé de l'exécution, etc.). Cette information serait reproduite dans les budgets de projet et dans les plans d'opérations dont l'établissement serait facilité par les rapports sur l'état du projet et autres rapports du même type. Ainsi, l'expérience acquise à l'occasion de projets analogues entrepris dans des conditions identiques ou similaires servira pour la planification des projets nouveaux.

181. Du point de vue de la conception et des procédures de la planification opérationnelle, les besoins en matière d'information sont à peu près les mêmes que pour le contrôle des activités opérationnelles. Les rapports et analyses spécifiques contiendraient les mêmes types d'information que les rapports de contrôle dont il a été question plus haut. La différence tiendrait

surtout au fait que pour l'information nécessaire à la planification on utiliserait généralement les données rétrospectives tirées des archives conservées par les principaux services du PNUD et par les services des institutions spécialisées; il s'agirait de décrire les activités prévues. L'information nécessaire au contrôle concerne, au contraire, les activités récemment terminées; elle servirait à comparer les réalisations effectives aux réalisations envisagées et à constituer les archives d'information rétrospective nécessaires pour les futures opérations de planification.

182. Alors que le CCNUD serait appliqué en même temps dans les pays membres en voie de développement, l'information nécessaire à la planification opérationnelle exigerait au contraire une longue période de perfectionnement. Au début, on se servirait pour l'établissement des plans de toutes les informations dont on pourrait disposer. L'information acquise avec l'expérience et celle tirée des archives O et A permettraient d'améliorer la planification. Enfin, la planification opérationnelle devrait s'améliorer à mesure que serait perfectionnée l'information fournie par les autres sous-systèmes (monographies nationales, données interprétatives E et S, etc.).

E. Recommandations pour la mise en service du sous-système

183. Pour pouvoir passer de la conception à la mise en service du système O et A proposé, il faudrait :

1) établir le SGSI au siège du PNUD d'où il dirigerait la mise au point des systèmes d'information O et A;
2) élaborer des cadres de classification pour les projets et les programmes;
3) créer un système d'information pour le contrôle opérationnel sur la base des procédures actuellement utilisées pour la présentation des rapports;
4) renforcer l'information pour la planification opérationnelle en formant des spécialistes des techniques d'analyse par réseaux;
5) améliorer l'information d'appui administratif.

Chacune de ces mesures est examinée dans les sections qui suivent.

1) Installation du SGSI au siège du PNUD

184. Conformément aux recommandations faites au Chapitre 7 au sujet de l'organisation, la création du SGSI et sa dotation en personnel devraient être un objectif prioritaire. Ce service devrait être dirigé par un haut fonctionnaire et compter parmi ses effectifs des personnes connaissant bien l'élaboration et l'analyse des systèmes ainsi que les applications des ordinateurs. La Direction des relations extérieures, de l'évaluation et des rapports pourrait fournir du personnel à ce nouveau service.

185. L'idéal serait de doter le SGSI d'effectifs suffisants avant qu'il prenne la direction des opérations de mise en service. Toutefois, étant donné le travail fait actuellement au PNUD et dans les institutions spécialisées en vue de l'élaboration de systèmes d'information, le système des Nations Unies pour le développement pourrait avoir avantage à commencer ses opérations de mise en service sans attendre que soient définitivement arrêtées les dispositions institutionnelles recommandées par l'Etude sur la capacité.

2) Elaboration de codes de classification des projets

186. La mise au point de codes de classification est une condition indispensable au contrôle efficace des projets de développement financés par le PNUD. Le SGSI devrait s'employer tout d'abord à élaborer, pour le compte du Directeur, un cadre de classification de nature à répondre aux besoins du siège du PNUD, étant entendu toutefois que l'objectif général serait d'intégrer dans un cadre commun et uniforme les efforts déployés dans l'ensemble du système, par le CUO, le CCQAB, par exemple.

187. Le codage des projets devrait tenir compte des caractéristiques suivantes : a) pays/région; b) secteur économique ou secteur intéressé; c) type de projet; d) source de financement. Le schéma 6. 18 montre comment pourraient s'agencer les relations entre ces divers facteurs si on utilisait la ventilation des secteurs et des sous-secteurs présentée, à titre d'exemple, dans le rapport du CCQAB.

188. Ce cadre de classification pourrait alors être utilisé pour :

a) collecter les données financières (exemple : information, codée par projet et par programme national, sur les dépenses prévues par rapport aux dépenses effectivement faites);

b) collecter les données non financières (exemple : information, codée par projet et par programme national, sur la date d'achèvement d'une étape du projet par rapport à la date fixée dans le plan de travail; résultats techniques obtenus par rapport aux résultats techniques prévus);

c) combiner les données financières et non financières (exemple : comparaison des avantages obtenus et des avantages prévus, du point de vue des coûts unitaires).

L'information ainsi compilée pourrait être facilement regroupée par grande catégorie : région, secteur, sous-secteur, état d'avancement du projet, etc. Une fois regroupées et mises en mémoire, les données seraient à la disposition du Directeur et de ses collaborateurs aux fins de l'analyse du programme et pour l'établissement des rapports à l'intention du Conseil d'administration et d'autres organes gouvernementaux.

189. Pendant la mise au point du code de classification, le SGSI devrait, en collaboration avec les institutions, définir ce qu'il faudrait faire pour la classification des programmes, des études à entreprendre, etc. Une fois ce travail préliminaire terminé, il devrait donner

communication des besoins du PNUD de façon qu'ils puissent être adaptés aux autres cadres de classification en cours d'élaboration dans le système des Nations Unies.

3) Création d'un système de contrôle des activités opérationnelles

190. Dès la mise en place des premiers éléments du SGSI, il faudrait examiner et perfectionner le système de présentation des rapports récemment appliqué par le PNUD en tenant compte des principales conceptions présentées dans l'Etude sur la capacité. En tant que service chargé de diriger ce travail pour le compte du Directeur, le SGSI devrait coopérer étroitement avec les autres services du PNUD et s'occuper tout d'abord des modes de présentation et des procédures à utiliser pour les rapports sur l'état d'avancement des projets. Quoi qu'il en soit, il faudrait également accélérer l'élaboration et l'adoption des formules types de descriptions de projets, et de rapports sur l'évaluation et les activités consécutives.

4) Renforcement de l'information nécessaire pour la planification des activités opérationnelles

191. Bien que le programme tendant à renforcer ce type d'information dépende de la rapidité avec laquelle seront constituées les archives contenant les rapports de contrôle opérationnel et mis en place les éléments du sous-système E et S, on pourrait néanmoins prendre sans plus tarder plusieurs mesures à cet effet. Il s'agirait notamment :

a) De dresser, par type de projet, des listes de projets indiquant les dépenses ou les engagements de dépenses ainsi que la situation ou l'état d'avancement du projet; il faudrait faire de même pour les activités non opérationnelles car ces deux types de listes seraient utiles pour l'établissement des programmes nationaux. Ce travail devrait être confié au SGSI.

b) De faire établir par les services administratifs des institutions spécialisées des rapports sur la capacité et la situation opérationnelle des institutions, ainsi que des rapports sur le contrôle des projets, qui permettraient d'appuyer la phase du CCNUD correspondant à la formulation des projets.

c) De développer les efforts faits en vue d'améliorer la présentation des descriptions de projet en donnant une formation aux méthodes de l'analyse par réseaux, telles que celles qui sont actuellement envisagées à l'UNESCO et dans d'autres institutions. C'est le PNUD qui devrait prendre la direction des opérations à ce sujet.

5) Amélioration de l'information d'appui administratif

192. Au fur et à mesure que seraient appliquées les réformes institutionnelles recommandées au Chapitre 7 et les modifications du système de gestion financière examinées au Chapitre 9, le SGSI devrait étudier les méthodes à utiliser pour la planification, la budgétisation et le contrôle des activités d'appui du PNUD. D'autres modifications et améliorations s'avéreront sans aucun doute souhaitables, et les besoins en matière d'information s'en trouveront modifiés.

Les changements qui seraient ainsi apportés devraient être conformes aux procédures générales et aux cadres de classification du système des Nations Unies qui sont actuellement en cours d'élaboration.

VI. PRINCIPES ET DIRECTIVES A SUIVRE POUR LA MISE EN SERVICE DU SYSTEME

A. Introduction

193. Le présent chapitre a été jusqu'ici consacré à la description de la conception proposée par l'Etude sur la capacité pour un système d'information général qui pourrait recevoir l'assentiment de tous les membres du système des Nations Unies. Cette conception tient compte : a) de la nature du système des Nations Unies pour le développement; b) des types et des circuits d'information nécessaires pour servir l'objectif fondamental du système des Nations Unies pour le développement tel qu'il s'exprime dans le CCNUD; c) des procédures et des responsabilités institutionnelles à définir en ce qui concerne le traitement de l'information dans le système; et d) des mesures recommandées, à propos de chaque sous-système d'information pour pouvoir passer de la conception à l'application proprement dite. L'objet de cette dernière section est le suivant :

- Enoncer les principes à suivre pour la mise en vervice du système;
- Définir la nature des responsabilités de gestion et des dispositions institutionnelles nécessaires pour assurer une mise au point rationnelle des systèmes;
- Indiquer les voies dans lesquelles pourrait s'engager le système des Nations Unies pour le développement en utilisant le matériel de traitement électronique des données pour appuyer la conception recommandée.

B. Principes à suivre pour la mise en service des systèmes

194. La mise en application des conceptions proposées exigera des efforts considérables et prolongés de la part de tous les organismes des Nations Unies. Jusqu'à présent, les efforts consacrés aux systèmes d'information ou à des questions connexes ont en général abouti à la création d'un comité de coordination (ou d'un organe analogue) chargé d'étudier la situation, de proposer des améliorations et d'exhorter les divers organes directeurs à entériner ses constatations. Mais les résultats obtenus avec cette méthode ont été longs à se concrétiser notamment parce que la portée de l'enquête restait limitée et que les intéressés n'étaient pas disposés à appliquer les réformes ou à renoncer à leur autonomie. La faiblesse de ces progrès est sans doute à l'origine de l'immense déception exprimée par les gouvernements à l'égard du système des Nations Unies, déception qui a conduit, à son tour, à multiplier les groupes d'étude, les consultations et les comités de coordination.

195. L'Etude sur la capacité recommande pour l'établissement du système d'information proposé une démarche différente qui repose sur deux principes fondamentaux : 1) l'affectation des responsabilités de gestion pour la mise en service du système et 2) l'installation de contrôles pour les activités touchant à l'élaboration et à la création des systèmes.

1) Affectation des responsabilités de gestion

196. L'Etude sur la capacité recommande que le Directeur du PNUD soit chargé de veiller à ce que les objectifs fondamentaux énoncés dans la résolution 2188 (XXI) de l'Assemblée générale soient atteints en ce qui concerne les opérations du PNUD. S'il est responsable de la réalisation de ces objectifs et des activités entreprises à cette fin, il faut donc lui fournir l'information nécessaire pour planifier et contrôler ces activités et lui donner les pouvoirs et les moyens de l'obtenir. La majeure partie de cette information existe déjà dans le système des Nations Unies mais elle n'est pas fournie sous une forme ou d'une manière permettant de l'utiliser efficacement. Pour obtenir l'information présentée sous la forme ou de la manière requise pour qu'il puisse s'acquitter de ses responsabilités, le Directeur devrait faire appel à toutes les sources existantes, faire connaître ses besoins et se procurer l'information, si possible, auprès d'autres organisations. Mais si elle ne lui est pas fournie après qu'il aura clairement exposé ses besoins, il devrait mettre au point lui-même les systèmes d'information nécessaires ou prendre la direction des travaux en collaboration avec ceux qui en ont également besoin. Pour cette dernière fonction, il devrait, bien entendu, disposer d'un personnel qualifié et recevoir l'appui et le concours entiers et actifs des chefs de secrétariat des autres institutions participant au programme et de leurs collaborateurs respectifs.

2) Etablissement de contrôles pour la mise en service

197. Les nombreux efforts isolés et désordonnés qui ont été faits, dans le passé, pour résoudre les problèmes d'information du système des Nations Unies pour le développement ont permis au mieux d'obtenir des avantages marginaux dans l'ensemble du système, et dans les cas défavorables ont abouti à des doubles emplois et ont été loin de donner les résultats escomptés. Pour éviter que des difficultés analogues ne viennent gêner la mise en place des systèmes proposés, il importe d'établir deux contrôles.

198. Il faudrait tout d'abord fixer des priorités pour toutes les mesures à prendre. Ces priorités permettraient de diriger et de contrôler plus facilement sur le plan général l'élaboration des systèmes et leur mise en service, tout en contribuant à garantir que les efforts tendent à l'établissement de systèmes qui appuient vraiment les activités du système des Nations Unies en matière de coopération pour le développement.

199. Il faudrait, en second lieu, limiter la présentation des propositions, des résolutions et des initiatives tendant à améliorer les systèmes d'information et les examiner compte tenu

des priorités susmentionnées. Il n'est pas douteux qu'on proposera d'entreprendre de nouveaux efforts et que nombre de ces propositions seront intéressantes. Mais avant de les approuver, il faudrait peser soigneusement leurs avantages et voir si elles ne risquent pas de compromettre les efforts en cours. Il s'agirait donc : a) d'examiner chaque proposition soumise, b) de se prononcer sur son utilité et c) de demander la mise en application de celles qui sont utiles.

200. Aucun de ces deux contrôles n'existe à l'heure actuelle encore que de nombreux efforts aient été faits pour les instituer[1/]. Malgré ces efforts, la volonté des organismes des Nations Unies d'agir de concert, qui est un des éléments essentiels de tout système, n'a pas été suffisamment forte, apparemment. L'un des moyens de promouvoir une action concertée consisterait à définir clairement les responsabilités de gestion fixées aux Chapitres 5 et 7 et qui sont appliquées ici aux systèmes d'information.

C. Responsabilités de gestion

201. Le présent chapitre définit les conceptions et les procédures des sous-systèmes destinés à fournir trois grandes catégories d'information (information T et S, E et S, O et A). Mais le centre des responsabilités de gestion et leurs limites varient avec chaque type d'information. Comme on l'a déjà vu, le Directeur et ses collaborateurs seraient appelés à mettre au point les sous-systèmes nécessaires. Lorsqu'il n'est pas le seul utilisateur d'un type d'information particulier, il devrait, avec ses collaborateurs, faire connaître ses besoins aux autres responsables et, le cas échéant, prendre la direction des efforts d'élaboration des systèmes de façon à garantir que les besoins du PNUD sont satisfaits. L'effort de mise au point d'un système a commencé avec la présente Etude et il faudrait poursuivre activement ceux qui lui ont fait suite récemment et dont il est question à la Section I. Il faudrait les appliquer simultanément aux trois types d'information susmentionnés; toutefois, étant donné que c'est le Directeur qui est le seul responsable de la gestion des éléments du PNUD dans le CCNUD et, par conséquent, du contrôle des activités opérationnelles et de la planification de l'information, il est logique qu'il donne la priorité au type d'information qui y correspond.

1) Information opérationnelle

202. Dans le domaine de l'information opérationnelle, le Directeur du PNUD serait essentiellement chargé : a) de donner le détail des besoins en matière d'information et b) d'élaborer les procédures détaillées devant régir la communication des renseignements nécessaires au fonctionnement du cycle. Les données seront fournies surtout par les services de sa propre organisation ou par les agents qu'il engage pour exécuter des éléments du programme du PNUD. C'est dans le cadre de cette structure que s'opérera la communication des données en question.

1/ Résolution 1455 (XLVII) du Conseil économique et social.

Ainsi, bien que sa coordination avec d'autres systèmes soit essentielle, le sous-système d'information opérationnelle serait presque entièrement placé sous le contrôle du Directeur. La gestion des opérations courantes d'exploitation des systèmes d'information opérationnelle devrait être assurée par le chef du SGSI, qui prendrait l'initiative des mesures d'exécution recommandées à la Section V pour l'information O et A.

2) Information E et S et information T et S

203. Le Directeur serait l'un des principaux utilisateurs de l'information traitée et fournie par les sous-systèmes E et S et T et S, et son auxiliaire le plus important à cet égard serait le Service de la politique du programme (SPP). Ainsi qu'il est indiqué au Chapitre 7, le SPP analyserait les besoins et les courants de l'assistance technique ainsi que son évolution et les problèmes qu'elle pose. Ce serait également le "brain-trust" appelé à définir les "ordres de grandeur", à examiner objectivement les programmes nationaux et à jouer un rôle d'animateur dans l'élaboration de politiques nouvelles en matière de développement.

204. Conformément à ces importantes fonctions, le SPP devrait jouer un rôle capital pour définir les besoins du Directeur en matière d'information E et S et d'information T et S. Le SGSI devrait travailler en collaboration étroite avec le SPP et fournir les compétences nécessaires pour l'élaboration du système. Tout le personnel du PNUD devrait rester constamment en rapport avec les autres organisations du système des Nations Unies pour le développement.

205. Si le Directeur disposait de l'information dont il a besoin en la matière la gestion générale du CCNUD s'en trouverait considérablement améliorée, de même que seraient améliorées la qualité et la régularité des informations, ainsi que leur circulation entre les autres organisations composant le système des Nations Unies pour le développement.

3) Information administrative

206. Le contrôle du Directeur sur l'information administrative ne s'appliquerait qu'à ses propres services et aux sous-traitants qu'il engagerait pour exécuter des projets de développement financés par le PNUD dans la mesure où leur administration risquerait de compromettre l'efficacité des opérations extérieures dont il est responsable. On ne saurait donc attendre du Directeur qu'il assume la responsabilité d'une information administrative qui soit uniforme dans tout le système des Nations Unies. Toutefois, ses besoins en la matière devraient vraisemblablement avoir une influence importante étant donné que son action intéresse une grande partie des activités du système.

207. Il n'existe pas actuellement de cadre de classification uniforme qui permettrait d'améliorer dans l'ensemble du système des Nations Unies la qualité et l'homogénéité des agrégats, des comparaisons et des analyses de données d'information administrative. Le Directeur pourrait légitimement entreprendre l'élaboration d'un cadre de classification qui servirait

essentiellement ses propres besoins en tant que chef de secrétariat du PNUD (voir schéma 6. 19), mais la question de la classification a pour le système des Nations Unies des implications plus vastes qui excluent la possibilité d'une telle initiative.

208. Le CCQAB a déjà proposé des cadres de classification budgétaire uniforme pour l'ensemble des activités des Nations Unies (maintien de la paix et de la sécurité, droits de l'homme, développement économique et social, etc.). En outre, le Bureau de statistique de l'ONU a préparé, à la demande du CUO, un système de codage par pays. Il faudrait que la classification proposée pour les projets et les activités financés par le PNUD soit compatible avec ces efforts.

209. A la Section V, on a présenté à titre d'exemple un ensemble de facteurs de classification utilisant le cadre budgétaire proposé par le CCQAB (voir schéma 6. 18); on trouvera au schéma 6. 19 un exemple de système de codage répondant aux besoins du PNUD. Il ne s'agit pas pour le moment de savoir quel devrait être le contenu précis de ce système mais plutôt d'admettre le fait que si le Directeur n'est pas habilité à imposer un code de classification uniforme pour toutes les activités des Nations Unies il n'en a pas moins besoin de toute urgence d'une classification uniforme des activités dont il est responsable et qui représentent une part importante de toutes les activités des Nations Unies. Par conséquent, tout ce que le PNUD fera dans le domaine de la classification devrait être compatible avec les travaux en cours du CAC et du CCQAB et vice versa.

D. Mécanismes à utiliser pour la mise en service des systèmes

210. Pour proposer la conception d'un système de stockage et de recherche de l'information destiné à appuyer la coopération des Nations Unies pour le développement, on est parti de l'hypothèse qu'une bonne partie de l'information serait à plus ou moins brève échéance traitée par ordinateur. C'est donc dans cette perspective qu'ont été conçus la plupart des procédures et des exemples proposés, mais il n'en reste pas moins possible de continuer à traiter manuellement la plus grande partie de l'information. On n'a pas essayé dans la présente Etude d'examiner en détail les possibilités de traitement électronique. Il ressort d'une enquête faite récemment sur les ordinateurs en service aux Nations Unies que le système dispose ou a passé commande d'un matériel dont la capacité, au total, est plus que largement suffisante pour couvrir tous ses besoins prévus, encore qu'en certains endroits il puisse parfois être surchargé. D'ailleurs, les ordinateurs n'étant pas autre chose qu'un auxiliaire de gestion, l'impératif premier pour le système des Nations Unies est de se mettre d'accord sur les objectifs et les tâches à prévoir en matière de gestion, et non pas de se concentrer dès à présent sur les instruments à utiliser pour l'exécution de ces tâches.

211. Toutefois, étant donné que le système des Nations Unies dispose déjà d'une capacité de traitement électronique plus que suffisante, du moins pour le proche avenir, et que les installations en question représentent des dépenses considérables et en expansion constante, il est légitime que les gestionnaires du système des Nations Unies s'en soient préoccupés. Ainsi qu'il est indiqué plus haut, on estime que le système d'information proposé finirait par avoir largement recours aux ordinateurs et que, de ce fait, il absorberait une partie de la capacité de traitement électronique qui est actuellement excédentaire. Les trois formules suggérées ci-après illustreront comment le système proposé pourrait faire intervenir les ordinateurs dans la collecte, le traitement, le stockage, la recherche et la diffusion des données d'information.

a) Continuer, comme par le passé, à acheter et à utiliser de façon désordonnée et incohérente le matériel de traitement électronique des données. Cette expérience s'est avérée peu satisfaisante et coûteuse et nul ne le conteste aussi bien dans le système des Nations Unies pour le développement qu'en dehors de ce système. Cette politique devrait être abandonnée.

b) Installer à Genève un autre grand service d'ordinateur analogue au Centre international de calcul électronique. Etant donné les besoins du Directeur en matière de planification et de contrôle du programme, cette proposition ne présenterait d'intérêt que si le siège du PNUD était, lui aussi, transporté à Genève. Si le PNUD conservait son siège actuel, la capacité des services existant en Europe (OMS, OIT, AIEA, par exemple) serait suffisante pour répondre aux besoins des organisations du système des Nations Unies pour le développement qui y sont actuellement situées. En pareil cas, un supplément de capacité d'ordinateurs à Genève ne serait d'aucune utilité pour le PNUD à moins que les communications électroniques intercontinentales ne deviennent plus sûres et plus économiques; le PNUD pourrait alors être desservi de façon appropriée par un terminal relié à l'ordinateur de Genève.

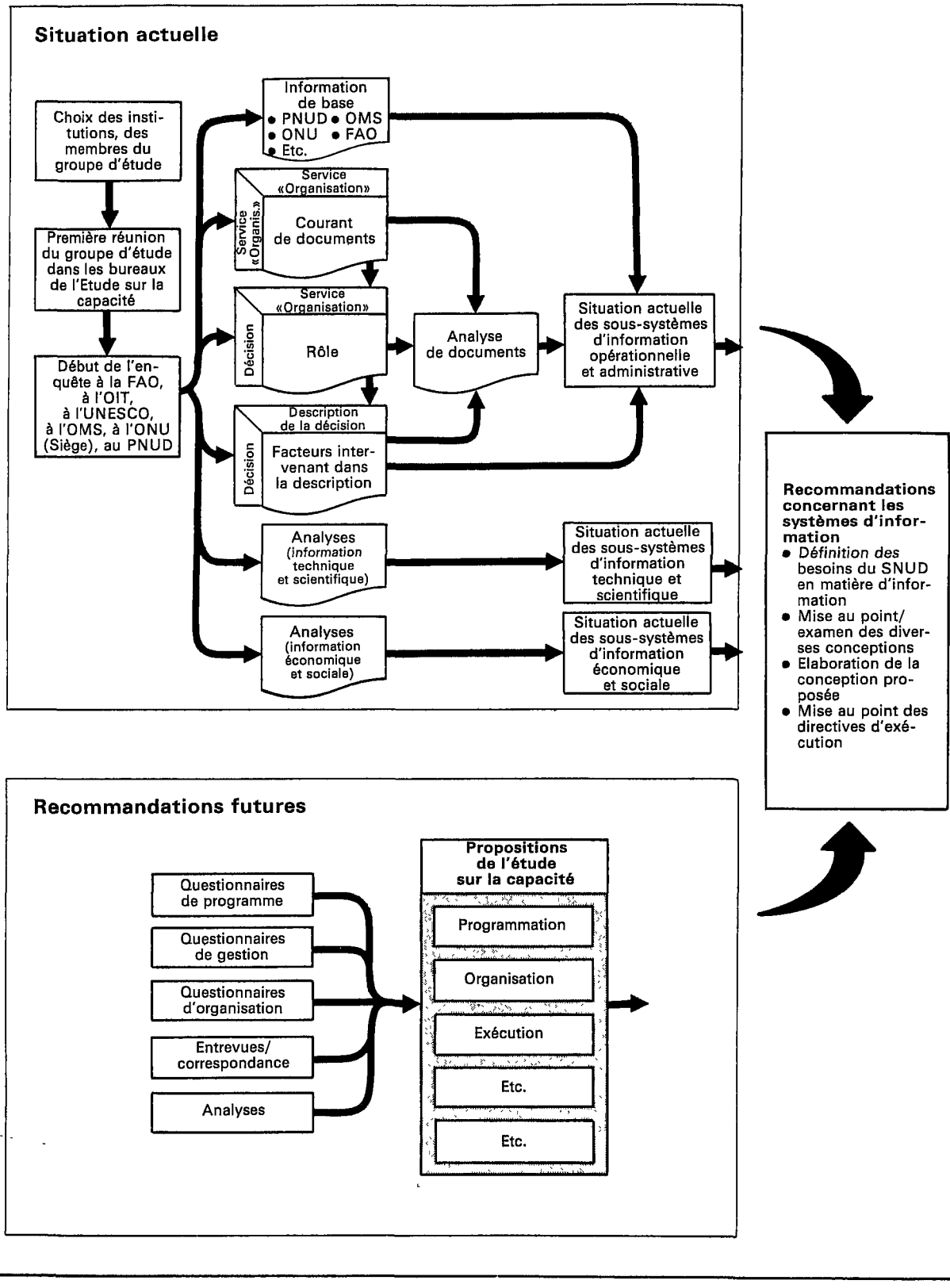
c) Utiliser les services d'ordinateur existant dans le système des Nations Unies pour le développement, étant entendu, toutefois, que le Centre international de calcul électronique serait doté de moyens de traitement électronique plus importants. Cette formule à laquelle souscrit l'Etude sur la capacité serait celle qui bouleverserait le moins les services actuels tout en permettant de disposer des moyens plus étendus dont ont besoin le Directeur et ses collaborateurs pour la collecte, le traitement, le stockage, la recherche et la diffusion des données d'information en matière de gestion. Le PNUD serait relié au Centre par un terminal.

212. Quel que soit l'endroit choisi pour l'implantation des services d'ordinateur, il importe avant toute chose de décider quel est le type d'information nécessaire pour appuyer les activités de la coopération des Nations Unies pour le développement, où cette information sera

obtenue et à qui elle sera fournie. Cela exigera un effort concerté de la part des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies, qui devront être aidés par un service d'élaboration des systèmes compétent tel que le SGSI dont la création est recommandée pour le PNUD. La question de l'endroit où serait situé le matériel proprement dit et de son degré de centralisation ou de décentralisation devient alors presque accessoire. Pour assurer la mise en service du système il faut donc a) que les cadres supérieurs soient résolus à passer à l'action et b) que l'on recrute de bons spécialistes de la conception des systèmes.

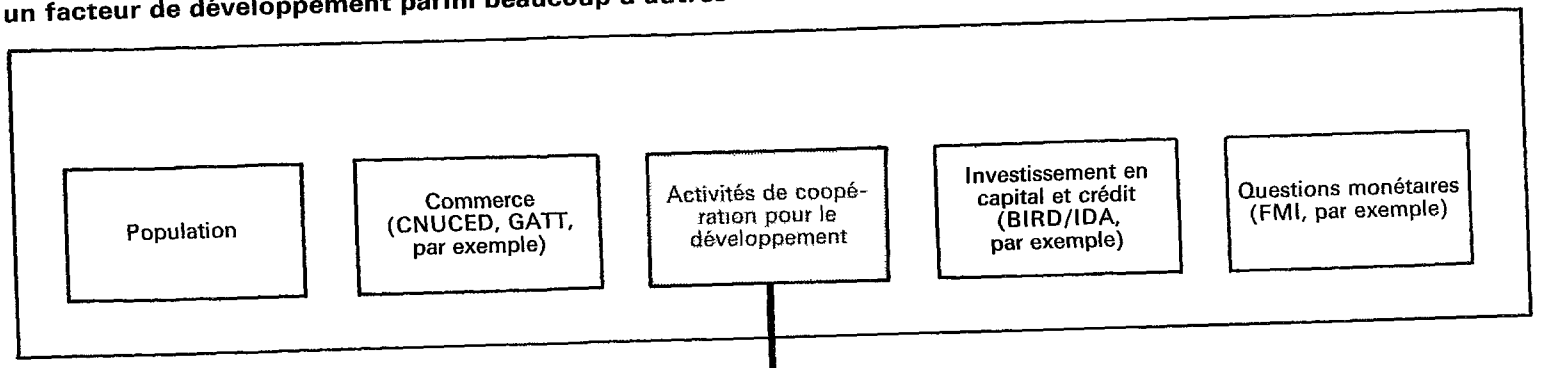
213. Dans le présent chapitre, on a beaucoup insisté sur la coordination interinstitutions et, plus précisément, sur l'intérêt d'une planification poussée et détaillée ainsi que sur la nécessité d'obtenir les meilleurs résultats possibles en ce qui concerne la catégorisation, la classification, la présentation et la maintenance des données entrant dans le processus d'information. Un tel effort s'impose non seulement pour répondre aux besoins immédiats en matière d'information mais aussi pour poser les bases d'un système d'information hautement intégré dont la mise en place dans l'ensemble du système des Nations Unies est un des moyens logiques de résoudre à long terme ses problèmes d'information. Plus tard, lorsque les communications entre les grands ordinateurs et les terminaux éloignés seront devenues plus économiques et tout à fait sûres, il sera temps de considérer la possibilité d'installer un grand ordinateur central pour les Nations Unies. Mais l'utilisation d'un matériel aussi perfectionné ne sera possible que si la préparation a été bonne. Même alors il faudra reconnaître que le cerveau humain restera toujours l'élément le plus important du système. Celui-ci ne peut pas et ne devrait pas être entièrement mécanisé. Il est conçu pour servir des êtres humains et pour les aider à être plus inventifs et plus créateurs. Il ne peut pas fonctionner sans leur coopération pleine et entière ou s'ils n'ont pas la volonté de le faire fonctionner.

Démarche suivie pour l'étude du système d'information

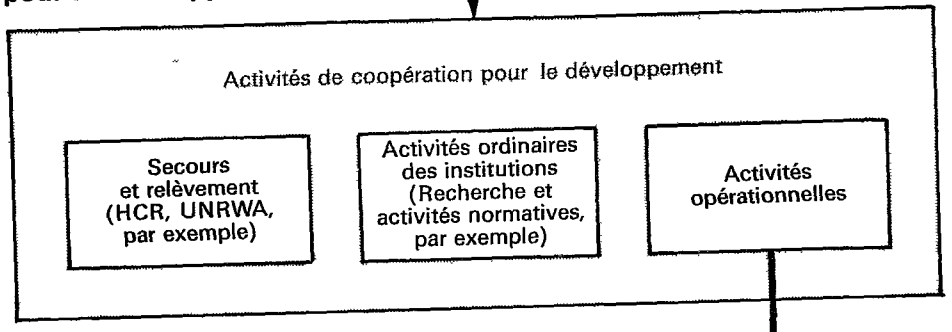


Facteurs du développement économique et social

La coopération des Nations Unies pour le développement: un facteur de développement parmi beaucoup d'autres



Les trois formes de la coopération pour le développement



Le programme financé par le PNUD, élément central des activités opérationnelles

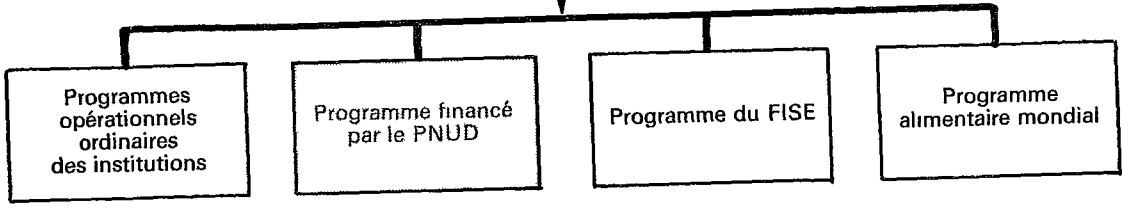
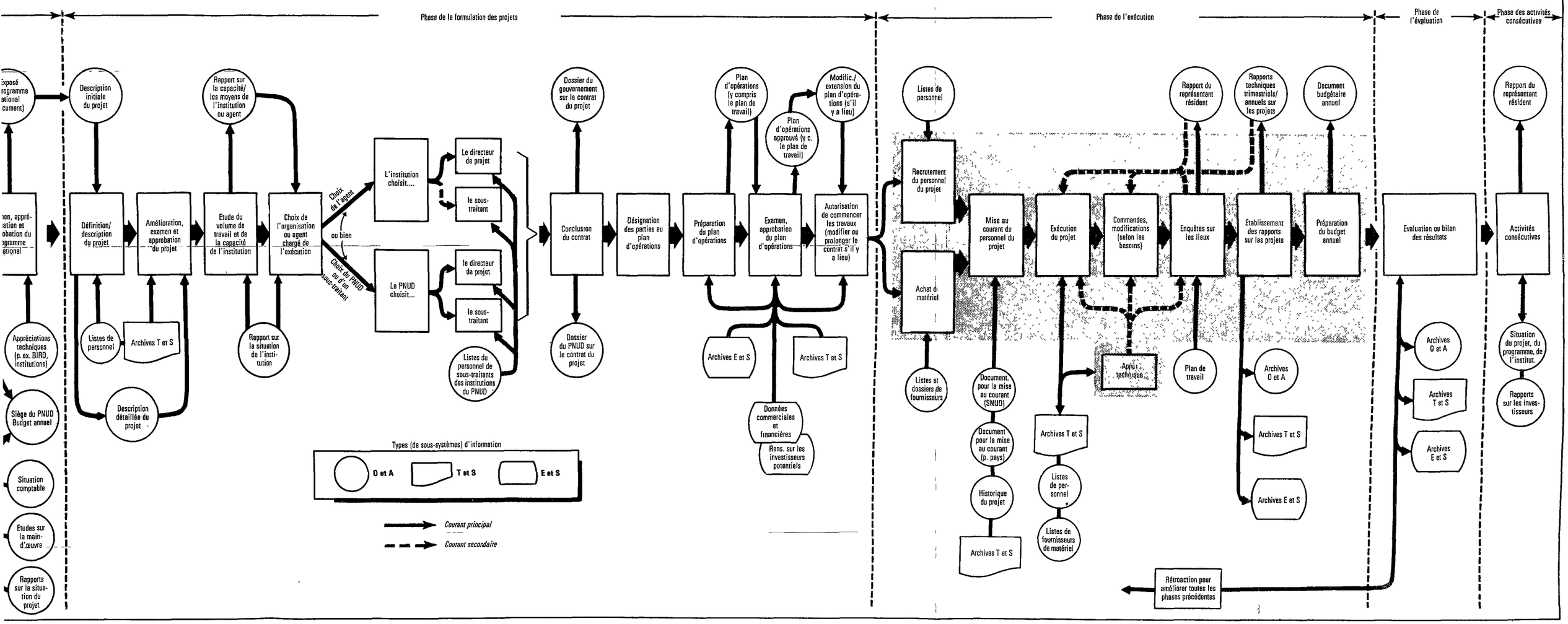


Schéma 6.2

Schéma 6.3

Cycle de la coopération des Nations Unies pour le développement



Cycle de la co

Phase de l'élaboration du programme national

Phase de la formulation des projets

Phase de l'ex

«Ordres de grandeur» pour le pays

«Profil» du pays

Plan de développement du pays

Projets en cours

Exposé du programme national (document)

Description initiale du projet

Rapport sur la capacité/ les moyens de l'institution ou agent

Dossier du gouvernement sur le contrat du projet

Plan d'opérations (y compris le plan de travail)

Plan d'opérations approuvé (y c. le plan de travail)

Modific./ extension du plan d'opérations (s'il y a lieu)

Listes de personnel

Le Siège évalue la situation, suggère la politique à suivre et indique un «ordre de grandeur»

Evaluation de la situation économique et sociale du pays

Identification des objectifs généraux de développement du pays et de ses ressources

Identification du rôle de l'aide extérieure

Identification du rôle du SNUD[1]

Etablissement du programme national

Examen, appréciation et approbation du programme national

Définition/ description du projet

Amélioration, examen et approbation du projet

Etude du volume de travail et de la capacité de l'institution

Choix de l'organisation ou agent chargé de l'exécution

Choix de l'agent

ou bien

Choix du PNUD ou d'un sous-traitant

L'institution choisit....

Le directeur de projet

le sous-traitant

Le PNUD choisit...

le directeur de projet

le sous-traitant

Listes du personnel de sous-traitants des institutions du PNUD

Conclusion du contrat

Désignation des parties au plan d'opérations

Préparation du plan d'opérations

Examen, approbation du plan d'opérations

Autorisation de commencer les travaux (modifier ou prolonger le contrat s'il y a lieu)

Recrutement du personnel du projet

Achat de matériel

Mise au courant du personnel du projet

Exécution du projet

Estimation des contributions des donateurs

Etat des projets et progr. du SNUD[1] en cours d'exécution

Orientation de la politique à l'échelon législatif

Budget du programme

Etats synoptiques des courants et des problèmes d'assistance

Etudes économiques sur le pays (toutes provenances)

Archives E et S

Archives T et S

Plan de développement du pays

Programmes d'assistance a) bilatéraux, b) d'autres organes extérieurs au SNUD

Archives E et S

Archives T et S

«Profil» du pays

Programmes d'autres institutions

Rapport sur l'état des projets du SNUD

Appréciations techniques (p.ex. BIRD, institutions)

Siège du PNUD Budget annuel

Situation comptable

Etudes sur la main-d'œuvre

Rapports sur la situation du projet

Listes de personnel

Archives T et S

Description détaillée du projet

Rapport sur la situation de l'institution

Dossier du PNUD sur le contrat du projet

Données commerciales et financières

Rens. sur les investisseurs potentiels

Archives E et S

Archives T et S

Listes et dossiers de fournisseurs

Document pour la mise au courant (SNUD)

Document pour la mise au courant (p. pays)

Historique du projet

Archives T et S

Archives T et S

Listes de personnel

Listes de fournisseurs de matériel

Types (de sous-systèmes) d'information

O et A

T et S

E et S

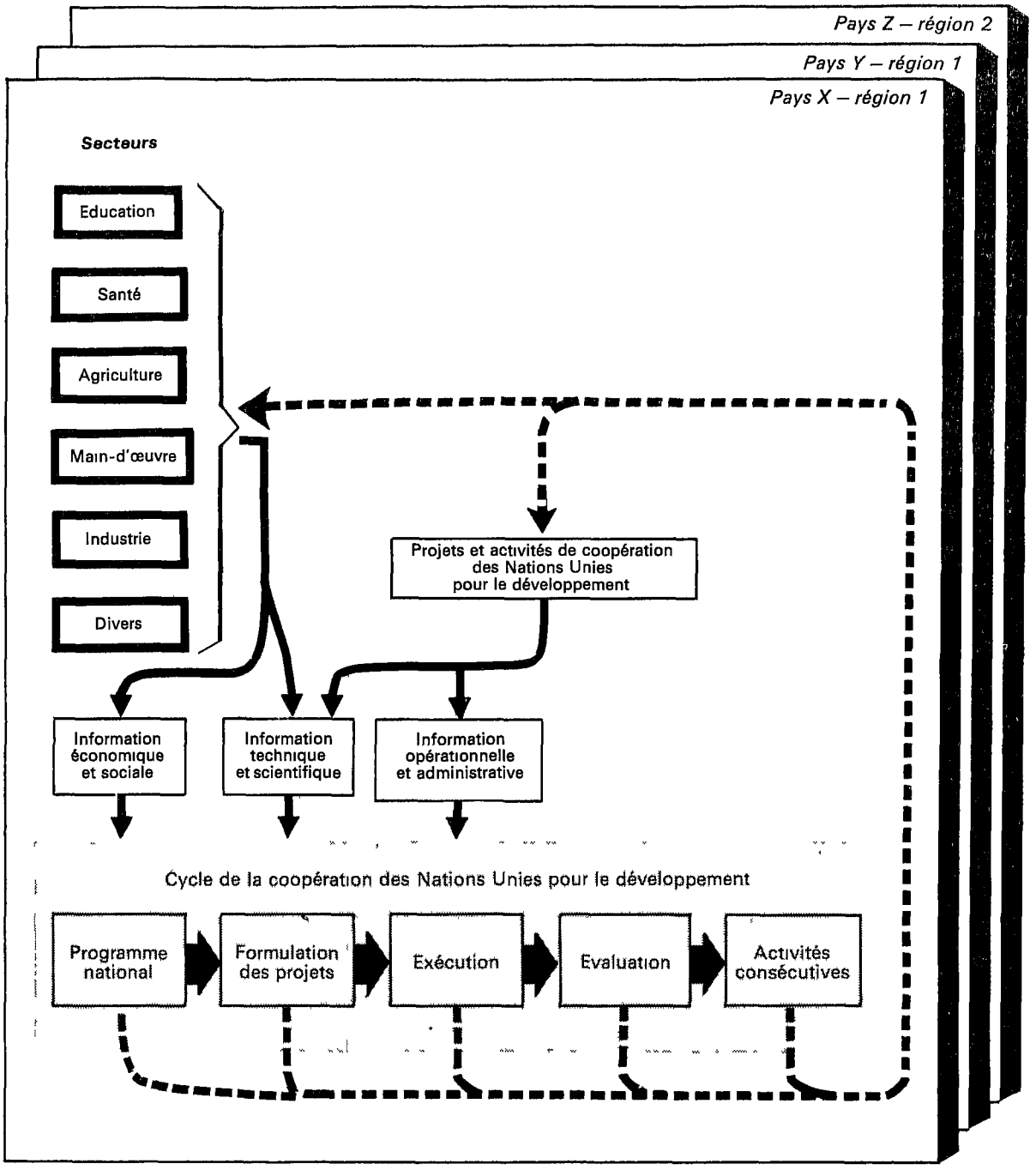
Courant principal

Courant secondaire

[1] *SNUD: système des Nations Unies pour le développement*

Schéma 6.4

Relation entre les sous-systèmes d'information et les phases du cycle de la coopération des Nations Unies pour le développement



ANALYSE COMPARATIVE DES SYSTEMES DE RECHERCHE DOCUMENTAIRE

ELEMENT D'ANALYSE	ONU	FAO	OIT	SYSTEME PROPOSE POUR L'UNESCO
Règles régissant l'accès à l'information	Le moyen de recherche le plus utilisé actuellement est l'index. La recherche par ordinateur exige le développement des moyens pour l'exploration des fichiers.	Recherche manuelle sur index imprimés. Recherche par ordinateurs en cours de programmation.	Le demandeur indique la combinaison booléenne des descripteurs avec restrictions de langue, restrictions de date et autres relations (par exemple, proximité des descripteurs et des noms d'affinité).	Mêmes règles que l'OIT.
Méthodologie	Les profils de documents contiennent des renseignements sur les documents (par exemple, spécifications du contenu des extraits). Les profils de documents sont rédigés en une seule langue (généralement l'anglais). A partir des renseignements qu'ils contiennent, on établit : - des listes de documents - des index par pays - des index par sujet - des index de citations - des index renvoyant aux résolutions - des index renvoyant aux rapports - des index renvoyant aux débats des organisations - des recueils de textes de résolutions et décisions - des listes d'extraits des passages pertinents des textes - des recherches statistiques - des recherches mondiales. Les profils de termes contiennent des termes utilisés dans le système en quatre langues. Les renseignements qu'ils contiennent permettent : - de dresser des listes structurées de termes - d'établir des index et des listes.	Chaque "unité documentaire" (document ou partie de document) est assortie de renseignements bibliographiques et d'une "Analyse d'indexage" qui contient des séries de phrases utilisant des descripteurs (termes d'indexage fondamentaux), des mots-clés (termes nouvellement créés) et des mots d'association libre. Le classement de base permet d'établir a) des index imprimés comprenant des renseignements bibliographiques, des index d'auteurs, des index par sujet et par pays du type KWIC et b) une cartothèque de base. Le vocabulaire d'indexage contient actuellement 3.000 descripteurs et 5.500 mots-clés. Thésaurus en cours d'élaboration. Des diagrammes fléchés ("lexicogrammes") indiquant les termes apparentés dans les principales disciplines ont été établis.	On fournit des renseignements bibliographiques sur les documents. Des analyses spéciales utilisant des descripteurs tirés d'un thésaurus donnent des renseignements sur le contenu des documents. Le processus d'entrée permet d'établir des fiches de bibliothèque et des journaux bibliographiques hebdomadaires. Le thésaurus contient actuellement quelque 1.300 descripteurs dont aucun ne doit nécessairement se trouver dans le texte du document.	Besoins et procédés analogues à ceux de l'OIT.
Date de mise en service	Etude de faisabilité - 1966. Projet pilote - 1967. Nouvelle expansion en 1968 et 1969.	Elaboration de la méthodologie - 1966. Mise en service depuis janvier 1967 a) d'un Index ordinaire .b) d'Index rétrospectifs (1945-1966). Achèvement en mars 1969.	Exploitation sur cartes perforées - janvier 1965. Exploitation par ordinateur - avril 1969.	La mise au point doit commencer en 1969 et se poursuivre en 1970. Mise en service le 1er janvier 1971.

ANALYSE COMPARATIVE DES SYSTEMES DE RECHERCHE DOCUMENTAIRE

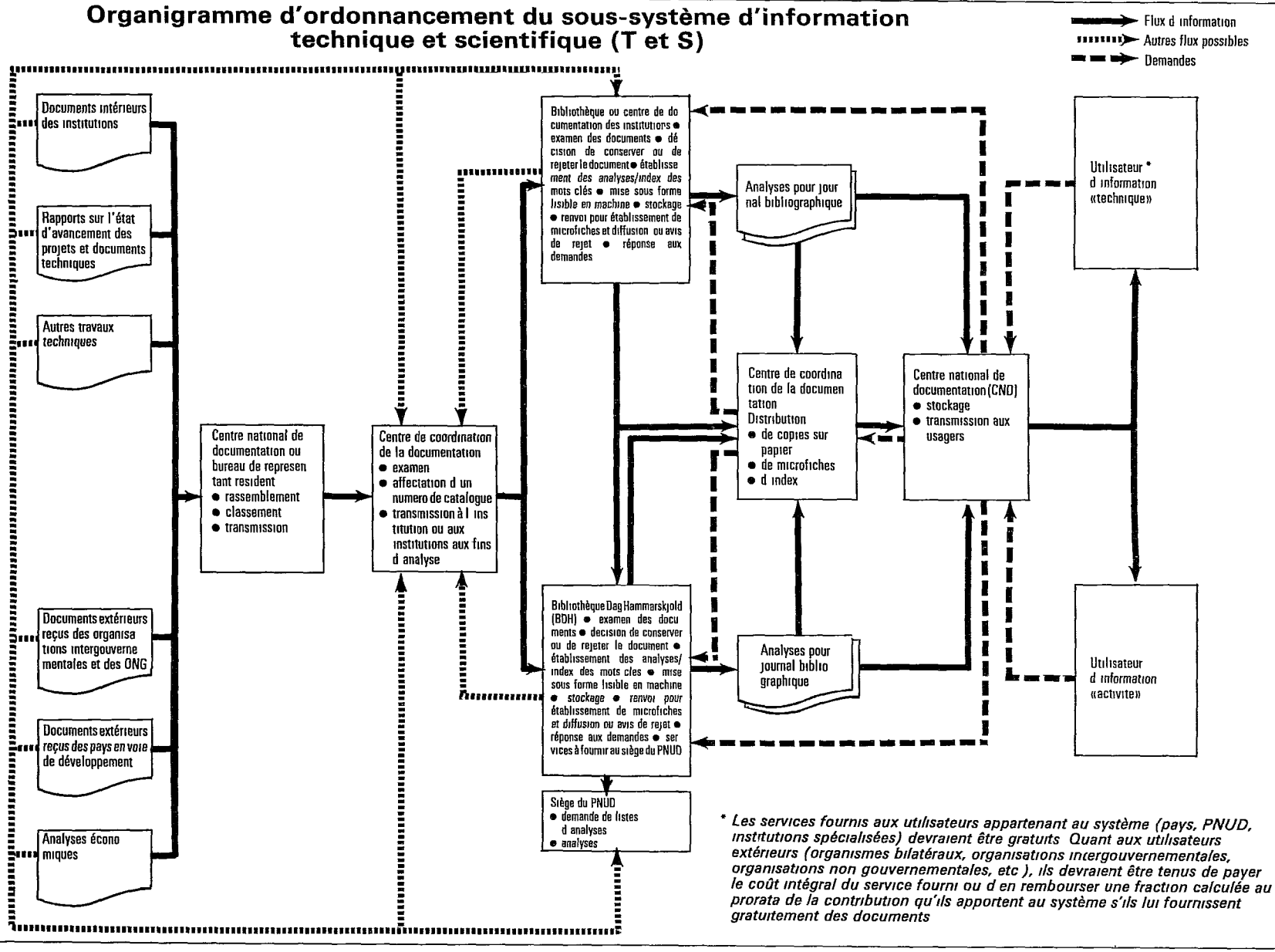
ELEMENT D'ANALYSE	ONU	FAO	OIT	SYSTEME PROPOSE POUR L'UNESCO
Champ d'application (documents y compris)	Totalité des documents pertinents publiés par les Nations Unies. Documentation émanant de sources autres que l'ONU et concernant des questions dont s'occupe l'Organisation.	Documents techniques (publiés et non publiés) produits par la FAO. Rapports et documents techniques sur les projets FAO/PNUD (FS). Projets de recherche agricole dans les pays en voie de développement. Documents techniques (généralement non publiés) intéressant les secteurs d'activité de la FAO, produits dans les pays en voie de développement ou concernant les pays en voie de développement (documents établis à l'occasion de projets du Fonds spécial pour les Centres nationaux de documentation).	Choix de documents produits par l'OIT ou ailleurs et concernant les grands programmes de l'Organisation.	Totalité des documents et des publications de l'UNESCO, y compris les documents non publiés d'un intérêt durable. D'ici à 1973, documents émanant d'autres organisations et d'Etats membres et concernant les activités spécifiques de l'UNESCO.
Services	Etablissement d'index (en quatre langues) assez précis pour permettre l'exploration sans ordinateur. Stockage sur microfiches et diffusion du texte intégral de documents importants.	Services d'information périodique sur la base d'"index ordinaires" (jusqu'à présent 22 listes cumulatives mensuelles et 4 listes cumulatives semestrielles) et d'"index spéciaux" rétrospectifs (13 jusqu'à présent). Etablissement sur demande de bibliographies spéciales sur des sujets déterminés (moyens utilisés : recherche manuelle sur index et photocopie de fiches de la cartothèque de base). Reproduction des documents pertinents stockés sur microfiches (9.000 jusqu'à présent) - agrandissements ou copies de microfiches.	Etablissement de journaux bibliographiques hebdomadaires reproduits en 1.100 exemplaires. Mise à disposition de moyens d'exploration pour la recherche de références documentaires. Etablissement d'index produits par l'ordinateur pour faciliter la recherche manuelle. Stockage sur microfiches et documentation de données concernant des projets de recherche bénéficiant de l'appui de l'OIT.	Mêmes services qu'à l'OIT.
Moyens de stockage	Mémoire à cellules. Disques.	Bandes magnétiques pour l'enregistrement de base (renseignements bibliographiques et analyses d'indexage). Stockage sur disque prévu à brève échéance. Microfiches pour documents indexés.	Informations stockées auparavant sur carte perforée. Actuellement, stockage sur bande magnétique et sur disque.	Bande magnétique et disque.
Ordinateur en service	IBM 360/30 avec unités de mémoire à cellules 2321 et unités de disque 2311 (1967). IBM 360/65 avec possibilité de remplacer les modules 2321 par des modules 2314 (1969).	Matériel antérieur : IBM 360/20 et 360/40. Matériel actuel : Honeywell 1250 de la FAO (128 K, 5 dérouleurs de bande, 5 unités de disque).	IBM 360/30. Terminal en ligne installé en juillet 1968 et installation prévue pour avril 1970 d'unité de disque 2314.	Matériel prévu : 1902-A ICL.

ANALYSE COMPARATIVE DES SYSTEMES DE RECHERCHE DOCUMENTAIRE

ELEMENT D'ANALYSE	ONU	FAO	OIT	SYSTEME PROPOSE POUR L'UNESCO
Volume actuel du stock	1.200 documents (30.000 pages) produits à l'occasion de la vingt-deuxième session de l'Assemblée générale. Il n'est pas prévu à l'heure actuelle de stocker les documents antérieurs à 1969.	Au mois de mai 1969 : 23.000 unités documentaires indexées sous 236.000 rubriques (auteurs et références matières). 9.000 microfiches.	Au 16 avril 1969 : 29.000 documents mis en fichier.	40.000 documents.
Taux d'accroissement	1969 - 5.000 documents supplémentaires.	Volume prévu à la fin de 1969 - 30.000. Taux de croissance annuel (documents FAO et FAO/PNUD/FS) : entre 5.000 et 10.000.	Environ 10.000 par an d'ici à 1970.	Taux d'accroissement prévu : 10.000 par an.
Dépenses d'investissement	Mise au point réalisée en collaboration avec l'Université de New York avec remboursement forfaitaire dont le montant n'a pas été indiqué.	Mise au point financée conjointement par le PNUD (FS) et la FAO. La mise au point et la programmation des systèmes ont exigé environ trois années-homme.	L'étude, la conception et la programmation des systèmes ont exigé neuf années-homme. Coût de l'utilisation d'un ordinateur extérieur pour les essais : 25.000 dollars.	114.000 dollars (Budget de 1970). Conception des systèmes Programmation Essais Indexage Matériel
Dépenses de fonctionnement	Le budget de 1969 prévoit : 20.000 dollars pour les services d'ordinateur (y compris la programmation); l'augmentation du nombre de postes exigée par le système - cinq spécialistes, quatre commis; 20.000 dollars pour l'établissement des index; 25.000 dollars pour la confection de 10.000 microfiches (représentant 500.000 pages)	Le coût estimatif par unité documentaire se situe entre 10 et 12 dollars. Il se décompose comme suit : bibliographie; analyse et indexage; perforation et vérification des cartes perforées; exploitation par ordinateur; production d'environ 3.000 copies imprimées de chaque index; confection des microfiches. Il n'est pas tenu compte des coûts de service (bibliographies spéciales et services de reproduction) ni de la mise au point et de la maintenance des systèmes.	La préparation d'un système automatisé exige des dépenses de fonctionnement dépassant de 25 pour cent celles des systèmes classiques de catalogage et de classification.	Montant estimatif (non encore approuvé) de 500.000 dollars pour deux ans (1971-1972), qui sera couvert pour moitié environ par des ressources existantes (recyclage des archivistes, des bibliothécaires, etc.) et pour moitié environ par prélèvement sur des fonds nouveaux.

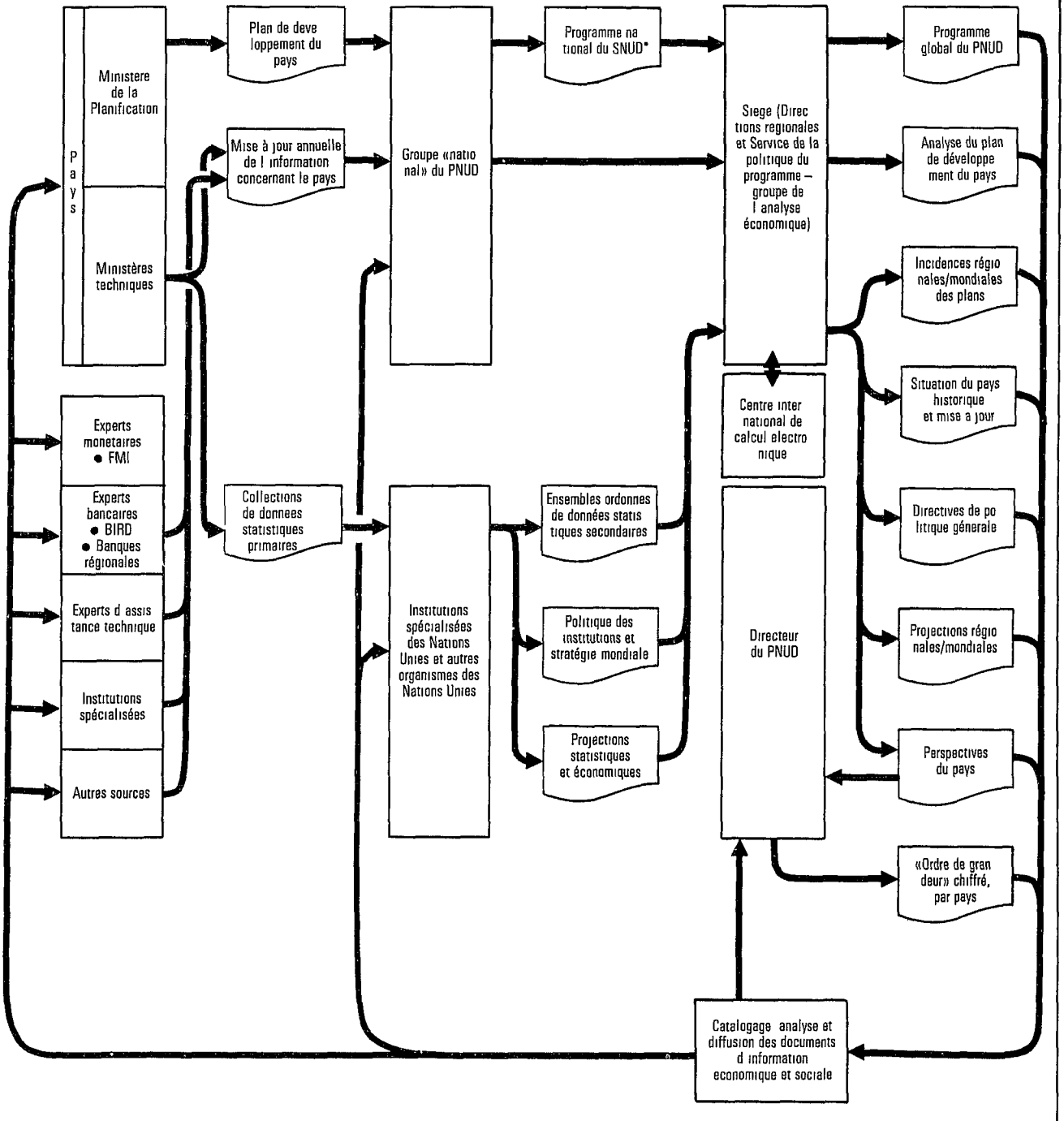
Schéma 6 6

Organigramme d'ordonnancement du sous-système d'information technique et scientifique (T et S)



** Les services fournis aux utilisateurs appartenant au système (pays, PNUD, institutions spécialisées) devraient être gratuits Quant aux utilisateurs extérieurs (organismes bilatéraux, organisations intergouvernementales, organisations non gouvernementales, etc), ils devraient être tenus de payer le coût intégral du service fourni ou d en rembourser une fraction calculée au prorata de la contribution qu'ils apportent au système s'ils lui fournissent gratuitement des documents*

Organigramme d'ordonnancement du sous-système d'information économique et sociale



* SNUD Système des Nations Unies pour le développement

Cycle de la coopération des Nations Unies pour le développement et principales méthodes de gestion

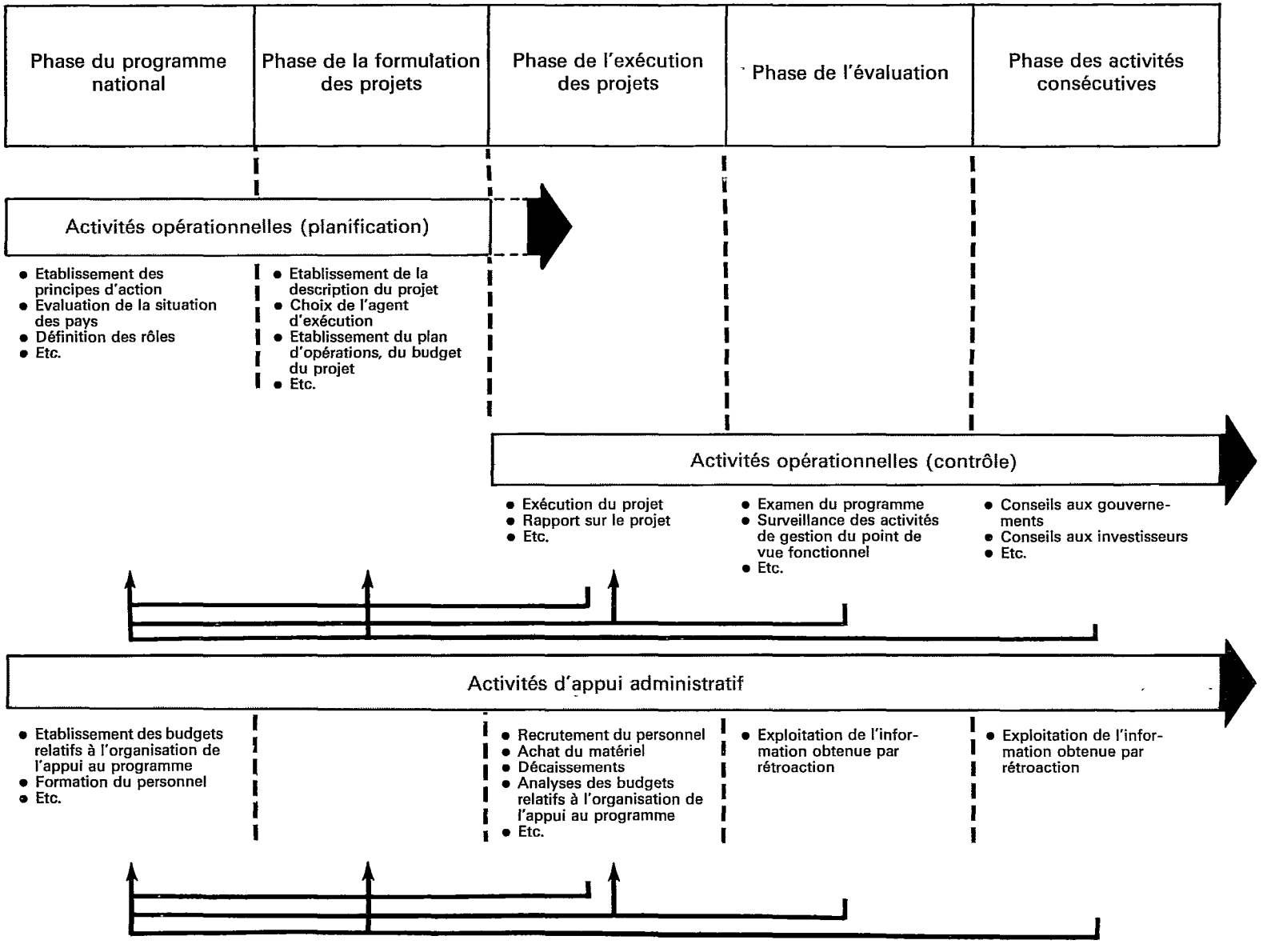


Schéma 6.8

Schéma 6.9

Etabli par: _____

Date: _____

PNUD

Rapport sur l'état du projet

I. IDENTIFICATION DU PROJET:

Numéro du projet_____ Région_____ Pays_____ Secteur_____ Sous-secteur_____

Type de projet_____ Agent chargé de l'exécution_____ Organisme de contrepartie (le cas échéant)_____

Directeur du projet_____ Date du début des opérations sur le terrain_____ Date d'achèvement prévue_____

II. SITUATION GÉNÉRALE DU PROJET PAR RAPPORT AUX OBJECTIFS:

☐ En avance sur le calendrier d'exécution

☐ Conforme au calendrier d'exécution

☐ En retard, mais les objectifs seront atteints

☐ En retard, et les objectifs ne seront pas atteints

III. SITUATION DE CERTAINS OBJECTIFS/DE CERTAINES ÉTAPES DU PROJET:

- DÉPENSES (en milliers de dollars) Budget du projet Dépenses effectives à ce jour

  Différence entre dépenses prévues et dépenses effectives

- Etapes (réalisations) techniques fixées dans le plan d'opérations — Date d'achèvement — Explication des écarts par rapport au plan

a) _____ _____ _____

_____ _____

_____ _____

_____ _____

_____ _____

NOTE: Ce formulaire est destiné uniquement à servir d'EXEMPLE. Son format n'est pas le format réel et il ne peut être utilisé tel quel pour présenter un rapport final.

b) _____ _____ _____

_____ _____

_____ _____

_____ _____

IV. MESURES NÉCESSAIRES À CETTE DATE/RESPONSABILITÉ

1. _____

_____

_____

_____

2. _____

_____

_____

3. _____

_____

_____

_____

_____

Schéma 6.10

PNUD

Rapport d'inspection sur le projet

Etabli par: _____

Date: _____

I. IDENTIFICATION DU PROJET

Numéro du projet_____ Région_____ Pays_____ Secteur_____ Sous-secteur_____ Type de projet_____

Agent chargé de l'exécution_____ Directeur du projet_____ Date de l'inspection_____ Organisme de contrepartie (le cas échéant)_____

II. SITUATION GÉNÉRALE DU PROJET PAR RAPPORT AUX OBJECTIFS

☐ Conforme au calendrier d'exécution ☐ En avance sur le calendrier d'exécution ☐ En retard, mais les objectifs seront atteints
☐ *En retard, et les objectifs ne seront pas atteints*

III. SITUATION DE CERTAINS OBJECTIFS/DE CERTAINES ÉTAPES DU PROJET

Coût total du projet	☐ Conformément au budget	☐ Ecarts par rapport au budget	Ampleur de l'écart et explication
Coût par éléments:			Total: _____
a) Personnel du projet			
b) Personnel de contrepartie			
c) Boursiers			
d) Matériel/Fournitures			
e) Divers			

Etapes (réalisations) techniques	Date d'achèvement Prévue	Effective	Explication de l'écart par rapport au plan
a)			
b)			
c)			
Etc.			

IV. BESOINS DU PROJET

Recommandations du Directeur du projet	Responsabilité	Mesures prises à ce jour	Mesures à prendre par le PNUD
a)			
b)			
c)			
Etc.			

NOTE: Ce formulaire est destiné uniquement à servir d'EXEMPLE. Son format n'est pas le format réel et il ne peut être utilisé tel quel pour présenter un rapport final.

Schéma 6.11

Date: _____

PNUD

Rapport trimestriel sur la situation du personnel du Siège

Service	Postes d'administrateur				Postes d'agent des services généraux				Total			
	Autorisés	Pourvus	Vacants	Engagements	Autorisés	Pourvus	Vacants	Engagements	Autorisés	Pourvus	Vacants	Engagements
SPP Section A												
Section B												
SGSI Section A												
Section B												
F et C Section A												
Section B												
P et F Etc.												
Etc.												
Etc.												

NOTE: Ces formulaires sont destinés uniquement à servir d'EXEMPLES. Leur format n'est pas le format réel et ils ne peuvent être utilisés tels quels pour présenter un rapport final.

Date: _____

PNUD

Rapport trimestriel sur la situation du personnel des services extérieurs

Indicatif du pays	Postes d'administrateur				Postes d'agent des services généraux				Total			
	Autorisés	Pourvus	Vacants	Engagements	Autorisés	Pourvus	Vacants	Engagements	Autorisés	Pourvus	Vacants	Engagements
Pays «A»												
Pays «B»												
Etc.												

Date: _____

PNUD

Rapport trimestriel sur les vacances de postes importants

Service ou pays d'affectation	Rang	Titre	Fonction	Activité de recrutement
P et F (Siège) Section A				
Section B				
SGSI (Siège) Section A				
Section B				
F et C (Siège) Etc.				
Pays «X» Etc.				

Schéma 6.12

Date: _____

PNUD

Rapport trimestriel sur la situation (bureaux extérieurs) – Fonds pour l'appui au programme national

Indicatif du pays	Activité	Budget annuel	Trimestre considéré			Depuis le début de l'année			EXPLICATION DE LA DIFFÉRENCE (entre les prévisions et les dépenses effectives)
			Prévisions	Dépenses effectives	Différence	Prévisions	Dépenses effectives	Différence	
	Activité des services du représentant résident								
	Projet «A»								
	Projet «B»								
	Activité des services du représentant résident								
	Projet «A»								
	Projet «B»								
	Etc.								

NOTE: Ces formulaires sont destinés uniquement à servir d'EXEMPLES. Leur format n'est pas le format réel et ils ne peuvent être utilisés tels quels pour présenter un rapport final.

Date: _____

PNUD

Rapport mensuel sur la situation (Siège) – Fonds pour l'appui au programme

Service du Siège	Secteur d'activité du programme	Budget annuel	Mois considéré			Depuis le début de l'année			EXPLICATION DE LA DIFFÉRENCE (entre les prévisions et les dépenses effectives)
			Prévisions	Dépenses effectives	Différence	Prévisions	Dépenses effectives	Différence	
SPP	Analyse du programme								
	Projections économiques								
	Examen des projets Etc.								
SGSI	Système d'information: analyse								
	Programmation du TEI								
	Etablissement de rapports. Etc.								
Etc.									

Schéma 6.13

Date: _____

PNUD

Aperçu des programmes nationaux, par projet

Indicatif du pays	Secteur économique	Type de projet demandé	Objectifs	Dates prévues		Prévisions budgétaires (en milliers de dollars)			Experts		Agent chargé de l'exécution	Observations
				Commencement	Achèvement	Total	PNUD	Autres sources	Nombre	Total des années de travail		

NOTE: Ces formulaires sont destinés uniquement à servir d'EXEMPLES. Leur format n'est pas le format réel et ils ne peuvent être utilisés tels quels pour présenter un rapport final.

Date: _____

PNUD

Rapports sommaires sur la situation des projets

Indicatif du pays/ No du projet	Agent chargé de l'exécution	Situation du projet par rapport aux objectifs	Mesures à prendre par le PNUD	Mesures prises par le PNUD

Schéma 6.14

PNUD

Rapport mensuel sur la situation (Siège) – Fonds de soutien

Date: _____

Elément du PNUD	Budget annuel	Dépenses depuis le début de l'année		Explication de la différence (entre les prévisions et les dépenses effectives)	Mesures recommandées/ responsabilité	Mesures prises
		Prévues	Effectives			

NOTE: Ce formulaire est destiné uniquement à servir d'EXEMPLE. Son format n'est pas le format réel et il ne peut être utilisé tel quel pour présenter un rapport final.

Schéma 6.15

Date: _____

PNUD

Rapport semestriel sur la situation du personnel

Elément du PNUD	Postes d'administrateur				Postes d'agent des services généraux				Total			
	Autorisés	Pourvus	Vacants	Engagements	Autorisés	Pourvus	Vacants	Engagements	Autorisés	Pourvus	Vacants	Engagements
Siège												
Directions régionales												
Bureaux des représentants résidents												
SPP (Siège)												
SGSI (Siège)												
Etc.												
Pays «A»												
Pays «B»												

NOTE: Ces formulaires sont destinés uniquement à servir d'EXEMPLES. Leur format n'est pas le format réel et ils ne peuvent être utilisés tels quels pour présenter un rapport final.

Date: _____

PNUD

Rapport semestriel sur les postes vacants

Elément du PNUD	Nombre de postes vacants				Engagements	Perspectives de recrutement	Incidences des vacances de postes sur le programme
	Administrateurs	Pourcentage du chiffre autorisé	Agents des services généraux	Pourcentage du chiffre autorisé			
Siège							
Directions régionales							
Bureaux des représentants résidents							
SPP (Siège)							
SGSI (Siège)							
Etc.							
Pays «A»							
Pays «B»							

Schéma 6.16

PNUD

Estimation des coûts

Nom et adresse du soumissionnaire	Désignation du projet	Indicatif du pays

Description détaillée	Mois/ hommes	Coût par mois	Coût estimatif total (en millions de $)
1. COÛT DU PERSONNEL DIRECTEMENT EMPLOYÉ (préciser la catégorie professionnelle et les compétences)			
Coût total du personnel directement employé			
2. MATÉRIEL (préciser les articles et l'utilisation)	Nbre estimatif de mois	Coût par mois	
Coût total du matériel utilisé directement			
3. MATÉRIAUX ET FOURNITURES UTILISÉS DIRECTEMENT			
Coût total des matériaux et fournitures utilisés directement			
4. FRAIS DE VOYAGE (s'ils sont imputés directement)			
a. Transports			
b. Indemnité journalière ou frais de subsistance			
Total des frais de voyage			
5. CONTRATS DE SOUS-TRAITANCE (voir ligne 11)			
6. Total des coûts directs			
7. DÉPENSES GÉNÉRALES ET D'ADMINISTRATION			
8. Coût total estimatif			
9. PRIX FORFAITAIRE CONVENU OU BÉNÉFICE (pour les entreprises privées seulement)			
10. COÛT TOTAL ESTIMATIF (plus le prix forfaitaire convenu ou le bénéfice)			

NOTE: Ce formulaire est destiné uniquement à servir d'EXEMPLE. Son format n'est pas le format réel et il ne peut être utilisé tel quel pour présenter un rapport final.

11. RENSEIGNEMENTS SUR LE CONTRAT DE SOUS-TRAITANCE (utiliser des feuillets supplémentaires au besoin)

Nom et adresse du sous-traitant	Travaux confiés au sous-traitant	Coût

12. SIGNATURE DU REPRÉSENTANT AUTORISÉ

Date:

Schéma 6.17

Date: _____

PNUD

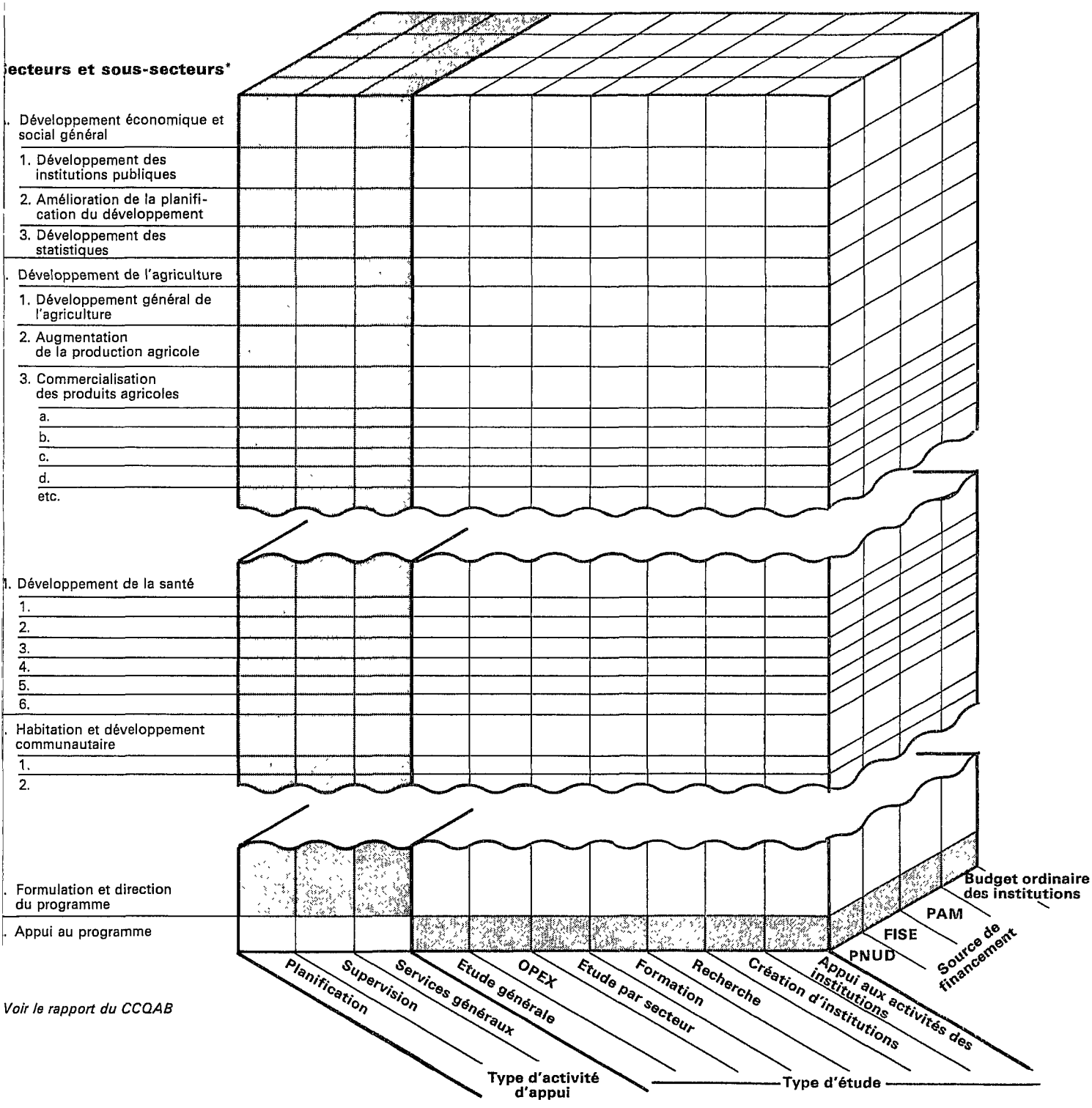
Rapport trimestriel sur la situation (bureaux extérieurs) – Fonds du programme

Indicatif du pays	Budget annuel	Dépenses depuis le début de l'année		Explication de la différence (entre les dépenses prévues et les dépenses effectives)	Mesures recommandées/ Responsabilité	Mesures prises
		Prévues	Effectives			

NOTE: Ce formulaire est destiné uniquement à servir d'EXEMPLE. Son format n'est pas le format réel et il ne peut être utilisé tel quel pour présenter un rapport final.

Schéma 6.18

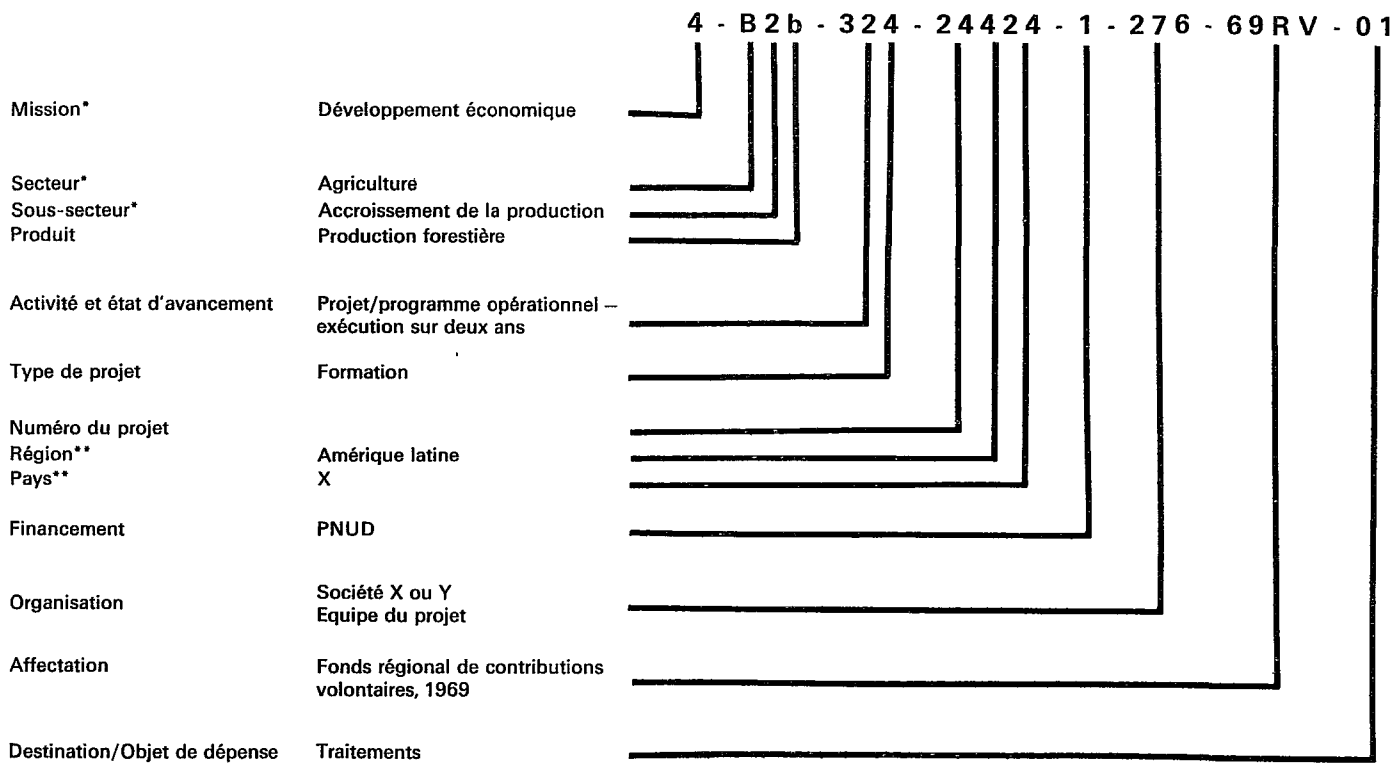
Relations des facteurs déterminants pour la classification des projets et des activités d'appui



Voir le rapport du CCQAB

Cadres de classification des projets et autres activités

Hypothèse de codage



* *Voir rapport du CCQAB*
** *A l'étude par le CUO*

Schéma 6.19

QUATRIEME PARTIE

ORGANISATION, ADMINISTRATION ET FINANCES

Blank page

Page blanche

Chapitre 7

ORGANISATION

Sommaire

		Paragraphes
I.	INTRODUCTION	1
II.	ORGANISATION ACTUELLE	5
	A. Généralités	5
	B. Les organes directeurs	12
	C. Gestion du système	15
	D. Coordination	19
	E. Représentation sur le terrain	20
	F. Imperfections du système actuel	23
III.	OBJECTIFS FONDAMENTAUX	26
IV.	METHODES PERMETTANT D'ATTEINDRE CES OBJECTIFS	31
	A. Le modèle opérationnel idéal	31
	B. Autres méthodes envisagées	34
	1) Réduction des activités opérationnelles et suppression du PNUD ou restriction rigoureuse de ses attributions	35
	2) Maintien des activités de préinvestissement mais en les intégrant aux activités d'investissement de la BIRD et de l'IDA	41
	3) Maintien de la structure existante avec de légères modifications	46
	4) Modifications de structure tendant à promouvoir des méthodes plus collectives à tous les niveaux	48
V.	LE MODELE RECOMMANDE	52
	A. Rôle des principaux éléments administratifs du système des Nations Unies pour le développement	53
	1) Le rôle du PNUD	55
	2) Le rôle du Département des affaires économiques et sociales de l'ONU	57
	3) Le rôle des institutions spécialisées	58
	4) Le rôle des éléments du système des Nations Unies qui fournissent d'autres ressources pour les activités opérationnelles de développement	64

Paragraphes

a) Préinvestissement 65

i) Programmes d'assistance technique de l'ONU et des institutions spécialisées non financés par le PNUD . . . 65

ii) Programme alimentaire mondial (PAM) 66

iii) Fonds des Nations Unies pour l'enfance (FISE) 67

b) Investissement 68

i) La BIRD et ses filiales 68

ii) Le Fonds d'équipement 70

B. Le rôle des gouvernements 71

C. La structure recommandée 73

1) Organisation à l'échelon national 75

a) Caractéristiques générales 75

b) Fonctions du représentant résident et organisation de son bureau 76

i) Fonctions 76

ii) La centralisation des fonctions d'appui administratif . . 79

iii) Effectifs et organisation du bureau du représentant résident 80

iv) Relations entre le représentant résident et les représentants locaux des autres éléments du système des Nations Unies pour le développement 84

v) Bureaux de liaison du PNUD dans les pays développés . . 89

2) Organisation à l'échelon exécutif (siège) 90

a) Caractéristiques générales 90

b) Les directions régionales 91

c) Les "services" 93

d) Le Groupe consultatif technique 102

e) Le Service de la politique du programme 103

f) Le Groupe des ressources pour le développement 107

g) Coordination des politiques de développement économique et social au niveau le plus élevé des secrétariats 108

3) Relations à l'échelon régional 112

a) Les secrétariats des commissions économiques régionales et les instituts régionaux de planification 117

b) Les bureaux régionaux des institutions spécialisées 119

4) L'échelon gouvernemental 120

	Paragraphes
VI. APPLICATION ET COUT DES RECOMMANDATIONS	122
A. Plan d'application général	122
1) La première phase : 1970-1971	123
2) La deuxième phase : 1972-1975	131
3) Examen des progrès réalisés	136
VII. PERSPECTIVES A LONG TERME	139
A. Autres modifications éventuelles à l'échelon intergouvernemental	141
B. Autres modifications éventuelles à l'échelon du secrétariat	145
C. L'objectif final	148

RESUME DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

Blank page

Page blanche

Chapitre 7

ORGANISATION

"При умелой, правильной постановке вопросов одна уже постановка вопросов ... дает возможность исправления".1/

- В.И. Ленин, "Сочинения", издание 4-е, Москва 1950, том 33, стр.21.

I. INTRODUCTION

1. La simplification et la rationalisation des procédures actuelles selon les propositions formulées dans les chapitres précédents pourraient grandement contribuer à accroître l'efficacité du système des Nations Unies pour le développement. Cependant, comme il a été indiqué dans les Chapitres 2 et 3, nombre des plus graves difficultés dont souffre le système résultent de défauts d'organisation fondamentaux, qui concernent surtout les activités opérationnelles. Il faut donc transformer cette organisation complexe et encombrante en un système plus méthodique2/.

2. C'est ici que l'Etude sur la capacité s'est heurtée à un dilemme. D'une part, du fait que l'on a un certain recul, il n'est pas trop difficile d'imaginer le genre d'organisation multilatérale qui permettrait le mieux de gérer efficacement un programme opérationnel de coopération pour le développement véritablement adapté aux besoins les plus urgents des différents pays. D'autre part, on ne peut pas oublier qu'il existe déjà une structure organique et un programme qui fonctionne et que tous deux ont des résultats considérables à leur actif, malgré les défauts qui leur sont inhérents. Ce serait certainement sacrifier la réalité au rêve que de proposer une réforme radicale, visant à supprimer le système existant, si imparfaits que puissent paraître certains de ses éléments. Dans l'Etude sur la capacité, on a donc adopté un point de vue pragmatique et l'on s'est efforcé de bâtir sur ce qui existe déjà, sans perdre de vue le but ultime vers lequel doivent tendre, à plus longue échéance, l'ensemble des modifications proposées dans le Chapitre 4. Autrement dit, on s'est efforcé tout au long de l'Etude de mettre de côté le bon grain avant de brûler l'ivraie.

1/ V.I. Lénine, "Oeuvres" (texte original, 4ème édition, Moscou, 1950, vol. 33, p. 21) : "Si les questions sont formulées intelligemment et justement, le seul fait de les formuler ... rend possibles des améliorations." [Traduction du Secrétariat de l'ONU].

2/ Cf. Rapport de la Commission du développement international, op. cit., p. 208 du texte anglais : "Faire en sorte que l'aide soit efficace n'est pas simplement une question de procédures et de techniques. Plus importants encore sont l'organisation d'ensemble et l'objectif général. Au fur et à mesure que le système de l'aide s'est développé, ses ramifications se sont multipliées et entremêlées. Il est indispensable que ce mécanisme devienne plus cohérent si l'on veut que l'aide puisse être utilisée au mieux." [Traduction du Secrétariat de l'ONU].

3. Cela ne veut pas dire qu'il faille se complaire dans la facilité. La structure actuelle doit quand même être modifiée profondément. Les gouvernements se trouvent en fait devant un choix politique fondamental : ou bien accepter les limites du système actuel avec tout ce qu'il comporte de privation d'avantages pour les pays membres en voie de développement et de rendement insuffisant des contributions au programme, ou bien procéder aux grandes réformes nécessaires pour surmonter les difficultés actuelles et permettre une expansion rapide. Etant donné les difficultés politiques auxquelles risque de se heurter une telle oeuvre, on a adopté dans l'Etude un point de vue pragmatique. Mais il faut souligner qu'il s'agit simplement d'ouvrir la voie vers le but visé et non d'éluder la question fondamentale. L'Etude mène à la conclusion réfléchie qu'il n'y a pas moyen d'esquiver le problème actuel, héritage du passé, sans se dérober aux exigences de l'avenir.

4. Sur la base des observations qui précèdent, le présent chapitre indique tout d'abord la nature et les imperfections de l'organisation actuelle; il expose ensuite les différentes solutions de rechange qui pourraient être adoptées; puis il présente le modèle recommandé, qu'il décrit de façon plus détaillée, ainsi que les mesures nécessaires à sa mise en oeuvre. Enfin, il tente de situer ces propositions dans une perspective à plus long terme.

II. ORGANISATION ACTUELLE

A. Généralités

5. Actuellement, par suite de l'expansion considérable des activités économiques et sociales, les organismes des Nations Unies dépensent près de cinq fois plus pour la coopération en vue du développement que pour les activités dans le domaine politique et pour le maintien de la paix. Le gouvernement d'un Etat membre peut obtenir des conseils ou une aide pour presque n'importe quel problème de développement auprès d'un ou plusieurs de ces organismes. Les principaux domaines d'activité dans lesquels le système peut fournir des services de nature diverse sont :

- le crédit et l'investissement;
- le commerce;
- la coopération pour le développement, englobant toute une série de domaines spécialisés parmi lesquels il convient de mentionner la population, qui revêt une importance particulière.

6. Pour les questions monétaires et les problèmes relatifs aux investissements et aux crédits externes, des conseils et une aide sont fournis par le FMI, la BIRD et ses filiales - la SFI et l'IDA. Une autre source possible d'assistance financière, encore qu'elle soit minime actuellement, est le Fonds d'équipement des Nations Unies, qui est administré par le PNUD. Bien qu'elles ne fassent pas officiellement partie du système des Nations Unies,

les banques régionales de développement - la Banque interaméricaine de développement, la Banque africaine de développement et la Banque asiatique de développement - fournissent également une aide semblable sur une base multilatérale.

7. La CNUCED et le GATT fournissent des conseils et de l'aide pour les questions relatives au commerce.

8. L'aide au développement peut avoir pour objet d'identifier et d'utiliser les ressources naturelles, de stimuler l'expansion de secteurs particuliers et d'accroître la capacité des institutions et de l'infrastructure à contribuer au développement; dans ces domaines, toute une série d'organismes offrent leur coopération, notamment le PNUD, qui est financé à part et dont le programme, à l'heure actuelle, est normalement exécuté par les différents éléments du système des Nations Unies pour le développement; le Département des affaires économiques et sociales de l'ONU et ses divers centres et divisions, agissant dans le cadre du programme ordinaire de l'ONU; les services des commissions économiques régionales; les institutions spécialisées et l'AIEA, dont certaines ont leur propre programme d'assistance technique financé sur leur budget ordinaire ou par des sources extrabudgétaires autres que le PNUD; des organismes subsidiaires de l'ONU, comme l'ONUDI et la CNUCED; la BIRD et ses filiales, qui agissent surtout dans le domaine des investissements en capitaux; le PAM, qui apporte une aide sous forme de denrées alimentaires; et le FISE, qui soutient des programmes en faveur des mères et des enfants.

9. Pour les questions démographiques, les organismes des Nations Unies qui offrent un concours sont essentiellement le PNUD, le Département des affaires économiques et sociales de l'ONU, l'OMS, le FISE et, depuis peu, la BIRD.

10. En outre, une aide sous forme de secours est fournie à certaines conditions par le HCR, l'UNRWA et, dans une certaine mesure, le PAM. Les pays peuvent encore trouver une autre forme importante d'assistance en participant aux programmes ordinaires des institutions spécialisées - conférences, travaux de recherche et travaux de caractère normatif.

11. Le schéma 7.1 indique les différents éléments du système des Nations Unies qui offrent une coopération pour le développement. N'y figurent que les grands organismes et les principaux types de représentation sur le terrain.

B. Les organes directeurs

12. Les gouvernements des Etats membres ont placé à la tête de ce système l'Assemblée générale et le Conseil économique et social. Ils ont également créé des conférences, assemblées, congrès, conseils d'administration, comités et conseils distincts pour les organismes suivants : chacune des onze institutions spécialisées, y compris la BIRD et le FMI; l'AIEA; les trois programmes opérationnels (PNUD, FISE, PAM); des organes de

l'Assemblée générale tels que la CNUCED et l'ONUDI et les deux programmes de secours (HCR et UNRWA). A l'échelon régional, des commissions économiques régionales intergouvernementales ont été créées pour l'Afrique, l'Asie et l'Amérique latine, et un certain nombre d'organes intergouvernementaux de nature diverse ont été établis au sein de certaines institutions spécialisées (par exemple l'OMS, la FAO).

13. Les institutions spécialisées, y compris le FMI et la BIRD, sont liées à l'ONU par un accord en vertu duquel elles acceptent que leurs activités soient coordonnées par le Conseil économique et social. Les organes directeurs du PNUD, du PAM, du FISE, du HCR et les commissions économiques régionales dépendent du Conseil économique et social tandis que ceux de l'ONUDI, de la CNUCED, de l'UNRWA ainsi que le Conseil économique et social lui-même dépendent de l'Assemblée générale.

14. Des organes permanents ont également été créés pour formuler et énoncer des directives politiques concernant d'autres aspects fondamentaux des problèmes de développement. Cinq de ces organes[1/] dépendent directement de l'Assemblée générale et huit autres[2/] du Conseil économique et social. Ces organes aident tous les éléments du système des Nations Unies pour le développement à établir et à exécuter leurs programmes. Ils peuvent également conseiller les Etats membres en voie de développement qui cherchent des appuis pour leur développement. Les institutions et les pays peuvent également trouver des orientations en matière de coopération pour le développement auprès de certains organes de session : trois des grandes commissions de l'Assemblée générale (la Deuxième, la Troisième et la Cinquième) et trois comités de session du Conseil économique et social (le Comité économique, le Comité social et le Comité de coordination). Les institutions spécialisées ont créé d'autres comités et organes subsidiaires qui s'occupent de divers problèmes techniques ou autres aspects particuliers de la tâche qui leur incombe.

C. Gestion du système

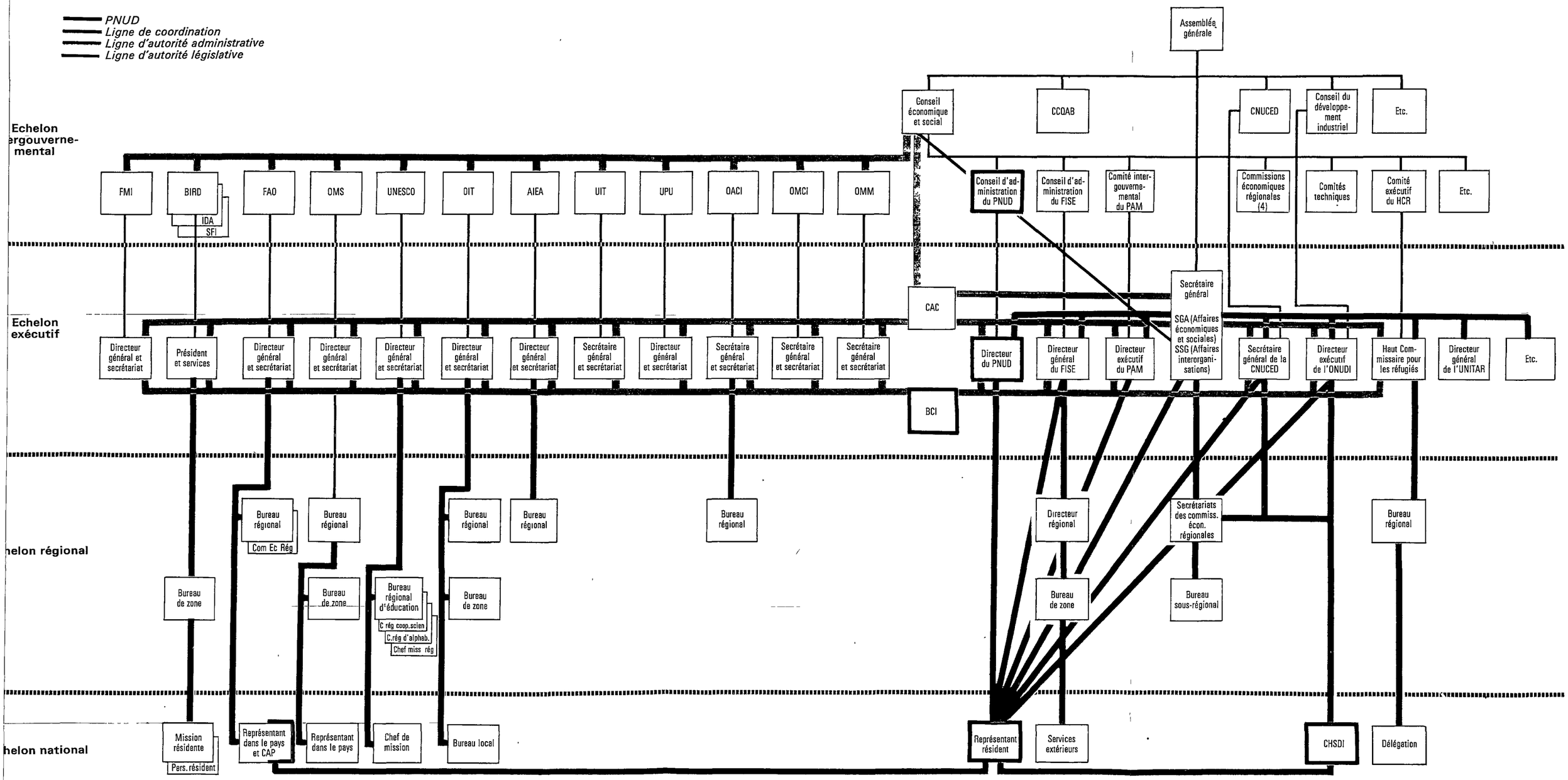
15. A la tête de chaque organe principal des Nations Unies se trouve un chef de secrétariat, secondé par des cadres administratifs dont l'effectif varie entre plus de 500 au PNUD, 200 à 300 à la CNUCED, à l'ONUDI et au FISE et moins de 200 au PAM, au HCR, à l'UNRWA

1/ CNUDCI, Conseil d'administration (pas encore créé) du Fonds d'équipement des Nations Unies, Comité des utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique, Comité consultatif scientifique des Nations Unies, Comité des utilisations pacifiques du fond des mers.

2/ Commission de statistique, Commission du développement social, Commission de la population, Comité consultatif sur l'application de la science et de la technique au développement, Comité de la planification du développement, Comité de l'habitation, de la construction et de la planification, Commission des droits de l'homme, Commission de la condition de la femme.

Schéma 7.1

La coopération des Nations Unies pour le développement: éléments principaux de la structure actuelle



B. Ce schéma a été établi à titre purement indicatif et n'est pas complet (par exemple, les liens existant entre les institutions et les représentants résidents du PNUD n'y apparaissent pas tous).

et dans les commissions économiques régionales. Les institutions spécialisées et l'AIEA comptent environ 6.500 administrateurs[1/].

16. Au nom de l'Assemblée générale et du Conseil économique et social, le Secrétaire général exerce, sous diverses formes, et avec l'aide du Secrétariat de l'ONU, un contrôle et un pouvoir politiques et administratifs sur les organes qui dépendent directement de l'ONU. Son principal instrument de direction politique est le Département des affaires économiques et sociales. Ce service, qui groupe plus de 500 administrateurs, dirigés par un secrétaire général adjoint, assure également des services de secrétariat pour le Conseil économique et social, l'Assemblée générale et plusieurs de leurs organes subsidiaires. En outre, le Département des affaires économiques et sociales met en oeuvre un vaste programme opérationnel intéressant divers secteurs et financé à la fois par le budget ordinaire de l'ONU qu'alimentent les quotes-parts des Etats Membres, par des contributions volontaires versées au titre du PNUD et par des fonds spéciaux[2/]. Les diverses tâches administratives (par exemple, en matière de budget, de personnel, etc.) sont confiées à d'autres secrétaires généraux adjoints et sous-secrétaires généraux. Le contrôle administratif s'exerce directement par divers moyens budgétaires et autres, plus ou moins rigoureux, et, indirectement, par le pouvoir qu'a le Secrétaire général de nommer les directeurs de certains organismes des Nations Unies ou de proposer les candidats à ces postes.

17. Dans le cas des institutions spécialisées, le Secrétaire général se borne à coordonner leurs activités en vertu des accords communs. Il exerce un contrôle particulièrement étroit sur les activités des organismes de l'ONU financées sur le budget alimenté par les quotes-parts des Etats Membres, un contrôle modéré sur les activités des institutions des Nations Unies financées par des contributions volontaires et un contrôle très léger sur les institutions spécialisées qui ne sont liées à l'ONU que par des accords communs. Les services qui concourent à la gestion du système font fonction de secrétariat pour leurs organes directeurs respectifs et pour les différents comités subsidiaires et, partant, ils formulent également, ou du moins influencent, la politique suivie dans les secteurs dont ils sont chargés. Ils exécutent les programmes ordinaires de conférences, de recherche et de travaux de caractère normatif; ils gèrent les affaires des institutions; ils participent à l'élaboration de projets de coopération pour les pays en voie de développement et apportent un soutien technique et administratif à la plupart des 8.000 personnes affectées à ces projets, qui sont financés à 80 % par le PNUD[3/].

1/ Pour plus de détails, voir Cinquième Partie, Appendice 6, tableau 18.

2/ Pour les montants exacts, voir Cinquième Partie, Appendice 6, tableaux 11, 12 et 13.

3/ Voir Cinquième Partie, Appendice 6, tableau 18.

18. Pour préparer l'Etude sur la capacité, on a étudié de façon assez approfondie l'organisation interne que les institutions ont adoptée pour s'acquitter de cette dernière fonction, mais un exposé détaillé allongerait inutilement le présent document. Il suffit de noter que les activités opérationnelles ne sont pas organisées de la même façon dans toutes les institutions. Elles le sont, semble-t-il, de trois façons différentes. Selon une première méthode, un service spécial est chargé de la planification et du contrôle de l'exécution de tous les projets entrepris par l'institution en matière d'assistance technique et d'investissement. La deuxième méthode, à l'autre extrême, consiste à confier l'entière responsabilité des projets aux services ordinaires de l'institution, qu'il s'agisse de services organiques ou de services qui gèrent des programmes; le contrôle des opérations de programmation et d'exécution des projets s'exerce surtout au moyen de mesures et de rapports financiers internes, parfois sous l'autorité d'un service interne restreint créé à cet effet. La troisième méthode se situe à mi-chemin entre les deux premières; elle suppose l'existence d'un service distinct exerçant un contrôle direct sur une partie du processus global, que ce soit l'élaboration ou l'exécution des projets.

D. Coordination

19. Plusieurs organes ont été créés, tant à l'échelon intergouvernemental qu'à l'échelon des secrétariats, pour tenter de coordonner les activités de ces divers rouages des Nations Unies. Cinq grands organes de coordination ont été créés à l'échelon du Conseil économique et social et de l'Assemblée générale : le Comité du programme et de la coordination (CPC); le Comité élargi du programme et de la coordination (CEPC); le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB); le Comité des commissaires aux comptes; et le Corps commun d'inspection relevant de l'Assemblée générale. Le Secrétaire général préside le Comité administratif de coordination (CAC), qui réunit les chefs des secrétariats des institutions spécialisées et, sur invitation, les directeurs des autres organismes des Nations Unies. Le CAC est assisté par le Sous-Secrétaire général aux affaires interorganisations et ses collaborateurs ainsi que par certains services du Département des affaires économiques et sociales. Il comprend plus de vingt comités permanents, sous-comités, organes interorganisations et groupes de travail. Pour le PNUD, il a été créé un Bureau consultatif interorganisations (BCI), composé des chefs des secrétariats des organisations participantes et chargées de l'exécution, qui est présidé par le Directeur du PNUD.

E. Représentation sur le terrain

20. A l'échelon des pays, les activités de coopération pour le développement sont administrées de multiples façons. Le PNUD a environ 90 représentants résidents, assistés d'un personnel dont l'effectif varie selon l'importance du programme mis en oeuvre dans

le pays intéressé. Plusieurs organisations (par exemple l'ONU elle-même, la CNUCED, l'ONUDI, le PAM, etc.) et certaines institutions spécialisées reconnaissent également le représentant résident comme leur représentant. Cependant, les grandes institutions (FAO, OIT, UNESCO, OMS et FISE) ont toutes leurs propres services extérieurs : bureaux régionaux, bureaux sous-régionaux, représentants par pays, représentants régionaux ou plusieurs de ces éléments à la fois. L'ONU a également un réseau de commissions économiques régionales[1/].

21. De temps en temps, les institutions, y compris le PNUD, envoient des missions spéciales pour des travaux de programmation, d'élaboration de projets ou d'évaluation. Enfin, chaque institution désigne nommément des experts et des directeurs de projet qui, avec les membres de leur équipe (les 8.000 personnes affectées aux projets mentionnées précédemment), fournissent effectivement sur place les services de coopération pour le développement.

22. Ainsi, en résumé, le système actuel de coopération des Nations Unies pour le développement comprend une vingtaine de grandes institutions et autres organismes qui à leur tour sont dirigés, orientés sur le plan de la politique générale à suivre et coordonnés par une trentaine d'organes directeurs composés de représentants des gouvernements et agissant à un échelon intermédiaire entre les gouvernements et les secrétariats[2/]. Sur le terrain, il existe au moins six modes différents de représentation, comme le montre le schéma 7.1.

F. Imperfections du système actuel

23. Une simple description du système actuel de coopération pour le développement fait ressortir ses principales imperfections : il est beaucoup trop fragmenté et il y a de larges chevauchements d'activité qui posent de grands problèmes de coordination et entraînent beaucoup trop de complications bureaucratiques. Certains peuvent trouver à redire à la méthode employée ci-dessus qui consiste à classer les différents organismes des Nations Unies par catégorie et par fonction. D'autres prétendront que toute entreprise internationale - surtout si elle concerne la coopération pour le développement - ne peut être que complexe. Pourtant le tableau ci-dessus est sans doute plutôt modéré et il est probable qu'une étude plus approfondie ferait découvrir d'autres organismes. Et, même si chaque institution est responsable au premier chef devant un seul et unique organe directeur, l'existence permanente de tant d'autres organes ayant le droit et, en fait, l'obligation de donner leur avis sur les questions de politique ne peut que diminuer la capacité du système des Nations Unies pour le développement.

1/ Pour plus de détails sur le réseau d'organisations à l'échelon régional, voir Cinquième Partie, Appendice 3.

2/ C'est là une estimation prudente du nombre des grands organes intergouvernementaux; ceux-ci sont à leur tour renforcés par d'innombrables comités, sous-comités et groupes spéciaux.

24. Les défauts de la structure organique actuelle et les limitations qu'ils imposent à la capacité du système des Nations Unies ont été décrites dans le Chapitre 3[1/]. Il suffit de rappeler qu'ils font naître un sentiment de frustration chez tous les participants au programme - les Etats membres en voie de développement, les Etats membres développés, les institutions spécialisées et le PNUD - et qu'ils sont à l'origine des critiques selon lesquelles le système est trop onéreux, étant donné surtout que la responsabilité de l'utilisation des fonds n'est pas clairement définie. Le plus grave est encore que ce système empêche d'atteindre l'objectif du programme, qui est de promouvoir une coopération efficace pour le développement.

25. Malgré des efforts soutenus pour définir avec précision les fonctions et les responsabilités des différents représentants, institutions et organismes chargés de l'élaboration de la politique et de la coordination, il y a toujours des chevauchements considérables d'activité à chaque échelon du système qui est censé favoriser le développement - or le développement est une oeuvre qui ne peut être conçue que comme un tout et qui doit être exécutée de même. Ainsi, faute d'un pouvoir central chargé de définir les compétences et de fixer les processus (c'est-à-dire de diriger effectivement toute l'opération), le système actuel extrêmement fragmenté continuera probablement à être une source de frustration, à ne pas être pleinement efficace et par là même à réduire la capacité du système des Nations Unies d'accomplir la tâche définie dans les chapitres précédents.

III. OBJECTIFS FONDAMENTAUX

26. Si l'objectif suprême est de concevoir une structure organique qui permette au système des Nations Unies pour le développement de satisfaire aux exigences si admirablement énoncées dans la résolution 2188 (XXI) de l'Assemblée générale[2/], les gouvernements doivent alors admettre les limitations évidentes du "pseudo-système" actuel et reconnaître que le seul moyen d'atteindre le but visé est d'adopter une conception beaucoup plus systématique et intégrée en ce qui concerne aussi bien les politiques de développement que l'utilisation des ressources. Il devient urgent de créer une organisation qui fonctionne conformément aux politiques précises élaborées par les gouvernements des Etats membres et qui :

- soit directement responsable devant eux;
- dirige effectivement les activités opérationnelles des organismes des Nations Unies en faveur du développement économique et social des Etats membres;
- axe franchement son action sur les besoins des pays, sans négliger les exigences des politiques adoptées à l'échelon régional et mondial qui sont susceptibles d'accélérer le processus du développement.

1/ Par. 127 à 144.

2/ Voir le texte cité dans le Chapitre premier, par. 8.

27. La création d'une telle organisation aurait quelques autres conséquences. Il faudrait en effet distinguer nettement, au niveau des structures, les activités opérationnelles des activités n'ayant pas un caractère opérationnel, pour que le programme soit orienté vers l'action et administré avec efficacité de façon à atteindre des objectifs précis dans un délai donné. Pour cela, il faudrait aussi que, des organes directeurs et exécutifs les plus élevés, l'autorité passe le plus directement et le plus nettement possible à l'échelon du pays où les mesures concrètes doivent être prises. Il ne faut pas croire que cela supposerait une scission totale avec les activités constitutionnelles non opérationnelles des organisations internationales. Bien au contraire, les deux types d'activités sont complémentaires même si, comme on l'a indiqué dans les chapitres précédents, l'équilibre qui doit exister entre les deux a été rompu par le développement considérable des activités opérationnelles et les mesures spéciales prises au cours des années pour les intégrer dans le système existant. Il faut donc trouver des moyens nouveaux de rétablir cet équilibre afin qu'il puisse y avoir entre les organisations des échanges d'idées et d'expérience mutuellement avantageux sans que cela compromette l'efficacité de leurs activités ordinaires. En fait, la structure organique nouvelle répondrait à un besoin vital en regroupant les diverses filières du développement qui sont actuellement dispersées entre de très nombreux organismes des Nations Unies. Elle devrait être le thème central des débats auxquels l'ONU et les institutions spécialisées procèdent séparément sur de nombreux problèmes étroitement liés entre eux, et l'on pourrait ainsi économiser à la fois du temps et de l'argent. En outre, pour justifier son caractère multilatéral, l'organisation doit être à même d'utiliser efficacement toutes les ressources dont elle dispose pour promouvoir le développement, que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur du système, dans les pays développés ou dans les pays en voie de développement.

28. Conformément à la conception plus intégrée exposée ci-dessus, l'organisation devrait être structurée de façon à pouvoir planifier, entreprendre et exécuter la série d'activités liées les unes aux autres qui sont désignées dans l'Etude par l'expression "Cycle de la coopération des Nations Unies pour le développement". Elle serait ainsi à même de jouer le rôle qui lui revient dans les différentes phases des programmes par pays décrites au Chapitre 5, savoir l'élaboration, la mise en oeuvre, l'évaluation des projets et les activités consécutives.

29. Voilà, au minimum, ce qu'exige la situation actuelle. Mais, comme on a demandé que soit examiné dans le cadre de l'Etude ce qui se produirait si les ressources doublaient en cinq ans, il y a lieu de regarder plus loin. En outre, dans la perspective à plus long terme d'une ou deux générations futures évoquée au Chapitre 4, la seule chose certaine est qu'il y aura des changements importants d'ici à la fin du siècle. On ne peut pas prévoir quelles en seront les incidences sur le système des Nations Unies pour le développement : il se peut qu'une action plus intensive soit nécessaire dans le domaine de la coopération pour le développement ou que

l'accent soit déplacé vers les questions relatives à la population ou au commerce. Quels que soient les problèmes nouveaux qui surgiront, l'organisation doit être prête à les affronter. Elle doit donc être ouverte aux idées nouvelles et elle doit en fait s'efforcer de trouver une nouvelle manière d'aborder le problème du développement tout en étant suffisamment souple dans sa forme pour pouvoir s'adapter rapidement aux circonstances nouvelles.

30. En résumé, les mots d'ordre doivent être les suivants : des directives cohérentes sur le plan de la politique générale; des opérations de développement efficaces répondant directement aux besoins des pays et fondées sur une gestion et une utilisation globales des ressources; des responsabilités nettement définies et l'aptitude au changement.

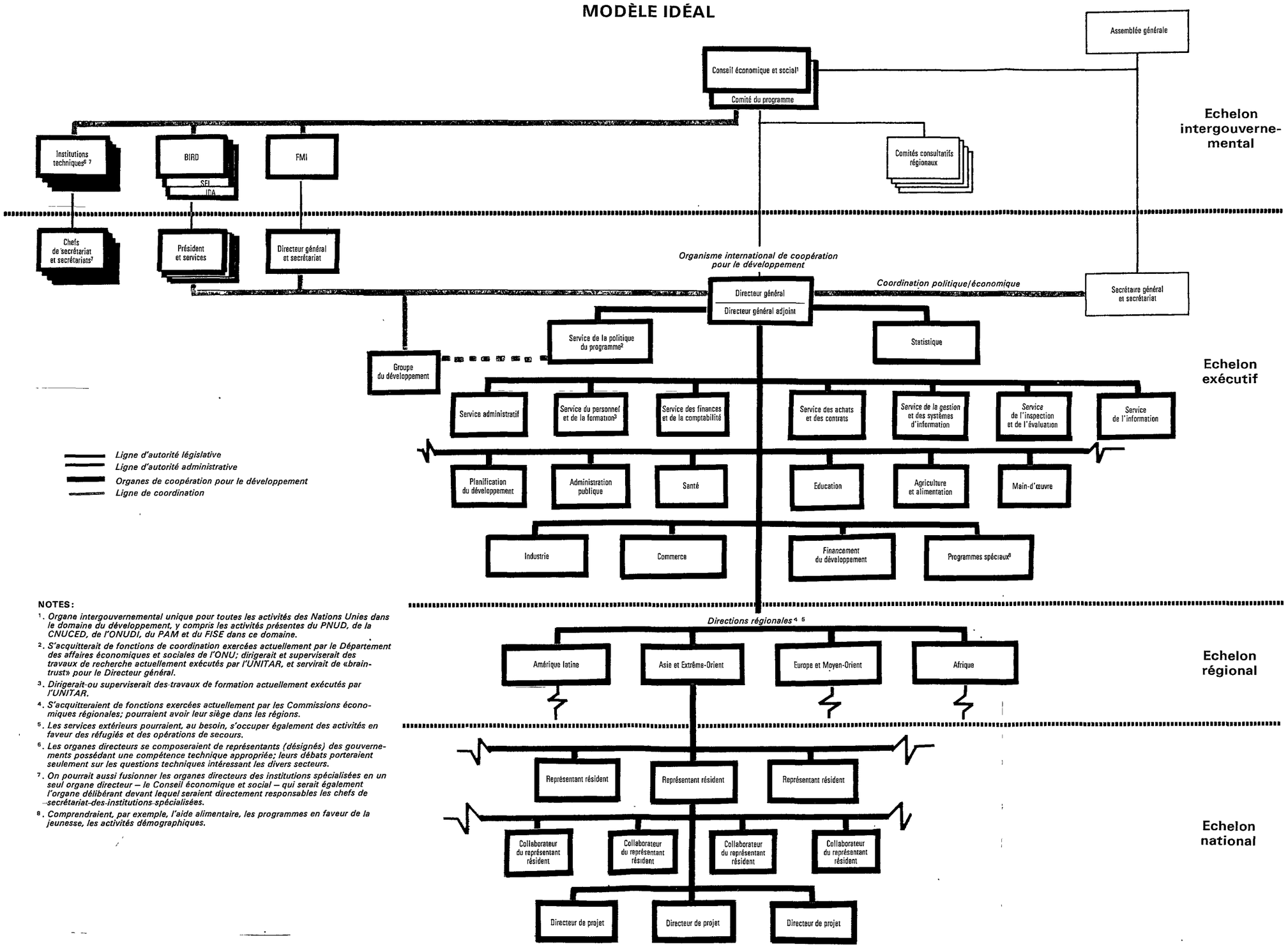
IV. METHODES PERMETTANT D'ATTEINDRE CES OBJECTIFS

A. Le modèle opérationnel idéal

31. Si l'on devait partir de zéro et si en même temps l'on pouvait profiter de l'expérience acquise dans les opérations multilatérales de développement qui ont eu lieu au cours des 20 dernières années, il serait assez facile d'imaginer le type d'organisation qu'il faudrait créer; néanmoins, beaucoup de soin et de lucidité serait évidemment nécessaire pour mettre au point les détails d'une structure entièrement consacrée à une tâche - la coopération pour le développement - qui est en soi manifestement complexe. Il faudrait créer une organisation unique et la doter de ressources et d'un pouvoir suffisants pour affronter, selon une conception intégrée, le problème du développement dans son ensemble - un organisme international des Nations Unies pour le développement, par exemple. On trouvera dans le schéma 7.2, une interprétation possible d'un tel modèle. L'organisme en question serait responsable devant un seul organe intergouvernemental chargé de l'élaboration de la politique qui, quant à lui, se consacrerait entièrement au développement au sens le plus large. Le secrétariat serait structuré de manière à pouvoir entreprendre dans les pays en voie de développement des activités opérationnelles efficaces. Cela exigerait un réseau important de services extérieurs, dotés de pouvoirs suffisants, et, pour les appuyer, des services centraux composés de trois sortes de départements : des départements sectoriels chargés des principaux aspects du développement, tels que l'agriculture, l'industrie, les ressources naturelles, l'éducation, la santé, l'emploi et la mise en valeur des ressources humaines, des départements non sectoriels s'occupant de questions telles que le commerce, la population, le crédit, la planification du développement, les statistiques et l'administration publique et enfin des départements régionaux, comprenant des bureaux par pays, où les programmes de coopération concernant les différents pays seraient traités de façon intégrée. Pour faciliter une décentralisation maximale en faveur des échelons où l'on agit, ces départements régionaux pourraient être situés dans les régions

Schéma 7.2

MODÈLE IDÉAL



NOTES:

1. *Organe intergouvernemental unique pour toutes les activités des Nations Unies dans le domaine du développement, y compris les activités présentes du PNUD, de la CNUCED, de l'ONUDI, du PAM et du FISE dans ce domaine.*
2. *S'acquitterait de fonctions de coordination exercées actuellement par le Département des affaires économiques et sociales de l'ONU; dirigerait et superviserait des travaux de recherche actuellement exécutés par l'UNITAR, et servirait de «brain-trust» pour le Directeur général.*
3. *Dirigerait ou superviserait des travaux de formation actuellement exécutés par l'UNITAR.*
4. *S'acquitteraient de fonctions exercées actuellement par les Commissions économiques régionales; pourraient avoir leur siège dans les régions.*
5. *Les services extérieurs pourraient, au besoin, s'occuper également des activités en faveur des réfugiés et des opérations de secours.*
6. *Les organes directeurs se composeraient de représentants (désignés) des gouvernements possédant une compétence technique appropriée; leurs débats porteraient seulement sur les questions techniques intéressant les divers secteurs.*
7. *On pourrait aussi fusionner les organes directeurs des institutions spécialisées en un seul organe directeur – le Conseil économique et social – qui serait également l'organe délibérant devant lequel seraient directement responsables les chefs de secrétariat des institutions spécialisées.*
8. *Comprendraient, par exemple, l'aide alimentaire, les programmes en faveur de la jeunesse, les activités démographiques.*

géographiques correspondantes. De toute façon, il est bien entendu que tout serait axé sur les besoins des différents pays. Les départements sectoriels rempliraient une fonction purement technique en conseillant les divisions régionales sur des questions particulières, dans le cadre général d'un programme de développement, à tous les stades de l'exécution, et ils superviseraient du point de vue technique toute opération entrant dans le champ de leurs compétences respectives. En d'autres termes, les intérêts de chaque secteur seraient clairement subordonnés aux exigences de la stratégie globale nationale. Pour effectuer les opérations, d'une part on recruterait directement et individuellement des experts pour les petits projets et, d'autre part, pour tous les projets de grande envergure, on établirait des contrats de sous-traitance; dans l'un et l'autre cas, l'organisme serait directement responsable devant l'organe directeur de l'utilisation des ressources mises à sa disposition. En fait, l'autorité suivrait une ligne absolument claire descendant de l'organe directeur à l'organisme et de celui-ci aux bureaux régionaux (le cas échéant) et aux équipes travaillant dans les pays, tandis que les responsabilités se répartiraient aussi clairement en remontant d'un échelon à l'autre.

32. Cela ne signifie pas que les institutions spécialisées, telles qu'elles existent, deviendraient inutiles; toutefois, elles auraient une fonction très différente. Elles seraient en effet chargées de la recherche et de l'établissement de normes dans le domaine de leur compétence; chacune passerait au crible, dans son domaine respectif, les connaissances et les données d'expérience recueillies à l'échelle mondiale auprès de ses Etats membres et ferait des recommandations en vue de leur utilisation dans le cadre de politiques nationales et internationales plus réalistes et de programmes opérationnels plus efficaces. En bref, leur rôle concernerait essentiellement la recherche et aurait un caractère consultatif. Les organes directeurs seraient composés de représentants des gouvernements, l'idéal étant que ce soient des personnes ayant les qualifications techniques nécessaires désignées par les gouvernements, et ils n'examineraient que des questions techniques. Par contre, les départements sectoriels de l'organisme international de développement s'occuperaient exclusivement des questions opérationnelles dans les domaines relevant de leur compétence. Les institutions spécialisées pourraient facilement demeurer des organisations autonomes afin de préserver l'indépendance de leurs recommandations scientifiques et techniques, mais il faudrait établir des liens réciproques étroits entre elles et l'organisme de développement, de façon qu'il y ait, dans les deux sens, un échange permanent d'idées et de données d'expérience, de connaissances théoriques et pratiques.

33. Malheureusement, nous ne vivons pas dans un monde idéal et nous ne travaillons pas dans le vide. Toute tentative d'introduire un modèle idéal du genre de celui qui est esquissé ci-dessus entraînerait inévitablement un bouleversement général et le remaniement de la

Charte des Nations Unies et des constitutions des institutions spécialisées. En conséquence, il faut trouver l'équilibre entre le meilleur type d'organisation qui puisse être conçu et ce qui est réalisable dans les circonstances actuelles. Il convient donc d'examiner d'autres systèmes possibles dont la mise en place pourrait intervenir dans un avenir plus proche. A ce stade, certains objecteront sans doute qu'il est donc vain d'envisager une quelconque solution idéale, même en théorie, puisqu'elle est manifestement irréalisable. L'Etude sur la capacité soutient au contraire qu'il est indispensable de définir les caractéristiques fondamentales du modèle idéal pour pouvoir, à partir de là, formuler une proposition plus satisfaisante du point de vue pratique. En d'autres termes, l'adoption d'une conception réaliste signifie non pas que l'on accepte totalement le statu quo mais plutôt que l'on envisage une série d'améliorations sélectives dont chacune serait soigneusement conçue pour tendre à la plus grande ressemblance possible avec le modèle idéal, surtout à moyen et à long terme. Seule, cette méthode permettra au système international de ne plus avoir à improviser continuellement des solutions ad hoc, comme il l'a fait par le passé, à son grand détriment. Avec, devant soi, un programme d'activités de 25 ans ou plus, il importe d'avoir un repère sûr pour se guider.

B. Autres méthodes envisagées

34. Dans le cadre de l'Etude, plusieurs autres solutions possibles ont été examinées qui, en dépit des quelques variantes, peuvent se classer en quatre grandes catégories selon les mesures qu'elles préconisent[1/] :

a) Réduction des activités opérationnelles et suppression du PNUD ou restriction rigoureuse de ses attributions;

b) Maintien des activités de préinvestissement mais en les intégrant aux activités d'investissement de la BIRD;

c) Maintien de la structure organique actuelle avec de légères modifications;

d) Mise au point d'une organisation de caractère plus collectif à laquelle tous les grands éléments du système participeraient plus complètement à tous les niveaux.

1) Réduction des activités opérationnelles et suppression du PNUD ou restriction rigoureuse de ses attributions

35. Cette possibilité se situe à l'opposé du modèle idéal. C'est en un sens la réponse la plus logique aux tenants les plus acharnés de l'idée - exprimée à plusieurs reprises lors de la préparation de l'Etude sur la capacité - que l'incidence de l'assistance technique fournie par l'ONU et les institutions spécialisées sur le progrès économique et social des pays en voie de développement n'a été en aucune manière proportionnée aux dépenses engagées. La plupart de ces critiques extrêmement sévères dénotent également un scepticisme profond quant au

---

1/ Cette analyse ne se prétend pas exhaustive. Plusieurs autres solutions sont concevables mais l'Etude se concentre sur celles qui sont considérées comme les plus importantes.

bien-fondé d'une conception multilatérale pour des activités opérationnelles qui exigent des décisions rapides et des mesures efficaces; selon elles, les résultats des divers programmes des Nations Unies au cours des deux dernières décennies prouveraient cette incapacité foncière. Si l'on se range à cet avis, on est forcé de conclure que le système des Nations Unies a fait une erreur fatale en prenant la responsabilité d'activités opérationnelles pour lesquelles il n'était pas fait et dans lesquelles il ne pouvait aboutir qu'à un échec.

36. Si l'on allait jusqu'au bout de ce raisonnement, la conclusion logique serait qu'il faut limiter le rôle du système des Nations Unies pour le développement essentiellement au rassemblement de données, à des travaux de recherche et d'étude sur les problèmes et à la définition de politiques, de buts, de normes et d'objectifs généraux. Toutes les activités opérationnelles nécessaires seraient réintégrées dans les programmes et budgets ordinaires de l'ONU et des institutions spécialisées et seraient de portée relativement limitée[1/]. L'accent serait mis sur la réalisation des tâches pour lesquelles les divers éléments du système des Nations Unies ont été créés à l'origine, à savoir l'étude et la discussion approfondie en vue de parvenir à des accords auxquels tous les Etats membres puissent souscrire et de stimuler ainsi la coopération internationale.

37. Selon cette solution, la structure organique du système des Nations Unies pour le développement comprendrait essentiellement :

a) le Conseil économique et social, chargé de définir la politique générale;
b) le Département des affaires économiques et sociales, chargé de faire des études et de présenter des suggestions quant aux politiques qui devraient être adoptées; et
c) les institutions spécialisées, chargées de rassembler les données, d'effectuer des travaux de recherche, de définir des normes dans leurs domaines d'activité respectifs et d'organiser des conférences pour encourager les Etats membres à adopter les politiques qu'elles ont approuvées et celles qui ont été définies par le Conseil économique et social.

Si l'on supprimait toutes les activités opérationnelles de quelque ampleur, le PNUD deviendrait alors inutile.

1/ Une autre solution - qui cependant ne serait pas préconisée par les auteurs des critiques évoquées au paragraphe 35, qui estiment que ni l'ONU ni les institutions qui lui sont rattachées n'auraient dû s'engager dans des opérations - serait que les programmes ordinaires des institutions deviennent proportionnellement plus importants, les fonds auparavant acheminés par le PNUD étant répartis entre elles (mais pas forcément aux mêmes niveaux) dans le cadre des budgets ordinaires alimentés par les quotes-parts des Etats membres ou par la voie de fonds spéciaux. Il ressort de l'Etude sur la capacité que les objections à un tel arrangement sont sans appel - il ne ferait que perpétuer la fragmentation sectorielle des activités à l'échelon des pays et exacerber les rivalités entre organisations que tant de mesures prises au cours des dernières années avaient pour but d'atténuer.

38. Une variante moins radicale de cette méthode consisterait à ne pas supprimer entièrement les activités opérationnelles du système des Nations Unies pour le développement mais plutôt à ne retenir que celles qui ont pour but d'aider les gouvernements à planifier le développement de leur pays et à renforcer leurs structures administratives au moyen du programme OPEX. Dans ce modèle, un PNUD fortement restreint pourrait trouver sa place; il aurait la responsabilité principale de surveiller ces activités et de coordonner les efforts des différents secteurs. Cependant, il est à peu près certain que cette tâche pourrait être accomplie aussi bien, sinon mieux, par le Département des affaires économiques et sociales, étant donné la longue expérience qu'il a dans le domaine de la planification du développement, de l'administration publique et de la fourniture de services OPEX.

39. Cette solution constitue une réponse, séduisante par sa simplicité, aux nombreux problèmes complexes et ingrats que pose la gestion. Il ressort cependant de l'Etude sur la capacité que cette réponse ne peut être considérée comme valable puisque le système des Nations Unies constitue le seul mécanisme international capable de fournir toute une gamme de services pour l'aide au développement et que le PNUD occupe une place unique au sein de ce système. Ensemble, ils ont la possibilité d'apporter une contribution importante à la solution des problèmes de développement. La plupart des gouvernements des pays en voie de développement qui se sont prononcés à ce sujet pour les besoins de l'Etude partagent certainement cet avis : tout en exprimant leur préoccupation concernant des aspects particuliers, et souvent importants, du programme, dont l'efficacité a besoin d'être renforcée, la plupart d'entre eux ont affirmé leur foi dans la validité de cette conception et ont souligné leurs besoins permanents et croissants en matière de coopération multilatérale. En outre, on estime dans l'Etude que le modèle en question entraînerait inévitablement une nouvelle dispersion des activités sectorielles, tant sur le plan de la recherche qu'en ce qui concerne les programmes opérationnels susceptibles d'être maintenus. Cela constituerait sans aucun doute un pas en arrière, compte tenu notamment des progrès hésitants, mais néanmoins significatifs, qui ont été réalisés dans ce domaine au long des années et étant donné la conviction croissante que les problèmes du développement constituent un tout.

40. C'est pourquoi, dans l'Etude sur la capacité, cette solution a été écartée sans hésitation.

2) Maintien des activités de préinvestissement mais en les intégrant aux activités d'investissement de la BIRD et de l'IDA

41. Cette variante est en un sens une prolongation de la précédente mais elle en diffère suffisamment pour justifier une étude séparée. Elle part aussi de l'idée que le système des Nations Unies pour le développement, tel qu'il est actuellement organisé, n'est pas fait pour fournir directement une aide multilatérale sur une grande échelle. On reconnaît cependant qu'il existe un besoin constant, et à vrai dire croissant, de coopération dans le domaine du

préinvestissement et que, pour fournir ce service, une organisation internationale a des avantages intrinsèques considérables sur les autres méthodes. Pour les partisans de cette thèse, la principale difficulté, indépendamment des structures et des procédures incommodes - a été l'absence d'un lien suffisamment étroit entre les activités de préinvestissement et les principales sources d'investissement proprement dit, de sorte qu'une bonne partie de ces activités n'ont pas atteint leur but ou, en fait, n'ont pas été suffisamment orientées vers lui. Cet argument peu conduire à penser - et cela aussi a été suggéré à plusieurs reprises lors de la préparation de l'Etude sur la capacité - que les fonctions du PNUD dans le domaine du préinvestissement devraient être transférées à la BIRD ou, plus précisément, à l'IDA.

42. Tout en supposant forcément, comme la solution précédente, la suppression du PNUD, un tel arrangement n'empêcherait pas que des activités opérationnelles puissent être poursuivies sur une très grande échelle par d'autres éléments du système des Nations Unies, notamment les institutions spécialisées. Celles-ci pourraient continuer à agir au nom de la BIRD dans leurs domaines d'activité respectifs, selon une version élargie de l'arrangement qui existe déjà avec la FAO et l'UNESCO[1/]. Il est cependant probable que cela réduirait dans une certaine mesure leurs activités opérationnelles - tout au moins dans l'avenir immédiat et à supposer que le montant global des fonds alloués au préinvestissement soit maintenu à peu près au niveau actuel - puisque la BIRD continuerait certainement à sous-traiter la plupart de ses travaux à l'extérieur du système (même si, selon ce modèle, on peut envisager que les institutions spécialisées soient chargées de surveiller au nom de la Banque les contrats de sous-traitance).

43. Un tel système présente de très grands avantages. Tout d'abord, comme on l'a indiqué précédemment, les activités de préinvestissement entreprises par le système des Nations Unies seraient beaucoup plus étroitement rattachées, de toutes les manières, à une source importante d'investissement et probablement, par cet intermédiaire, aux banques régionales et aux sources bilatérales de crédit. Deuxièmement, la Banque a montré qu'elle était une organisation efficace, entièrement orientée vers l'action et soucieuse d'obtenir des résultats tangibles à un coût raisonnable. Les arrangements qu'elle a conclus avec la FAO et l'UNESCO illustrent parfaitement sa conception réaliste, qui ne sort pas du cadre contractuel et qui permet au bailleur de fonds - la Banque elle-même en l'occurrence - d'exercer un contrôle beaucoup plus rigoureux sur les sommes allouées que ne le prévoient les arrangements plus lâches proposés par le PNUD. Troisièmement, la Banque a déjà une activité de préinvestissement, par le biais de ses arrangements avec les institutions spécialisées[2/] et par d'autres

---

1/ Il est donné des précisions sur cet arrangement au paragraphe 59 du Chapitre 9.

2/ Voir Chapitre 2, par. 48, Chapitre 4, par. 29, et Chapitre 9, par. 59.

voies, ce qui lui a permis d'acquérir une certaine expérience en la matière. Enfin, et surtout, en donnant à la BIRD l'entière responsabilité des activités multilatérales de préinvestissement, on résoudrait le problème qui commence à se poser du chevauchement avec le PNUD et l'on réglerait une fois pour toutes la question de la démarcation entre les fonctions de ces deux organismes[1/].

44. Malgré des arguments aussi convaincants, cette solution n'a pas été retenue dans l'Etude. La Banque a certaines déficiences sur le plan politique qui en font un instrument moins approprié que le PNUD pour assurer une coopération multilatérale. Sa composition n'est pas universelle, les pays d'Europe orientale n'y sont pas représentés. En outre, le vote est pondéré de sorte que l'influence des pays donateurs y est plus manifeste qu'au PNUD. Enfin, le terme de préinvestissement est ambigu. La coopération technique que demandent les pays en voie de développement n'est pas toujours de nature à faire naître, directement ou indirectement, un besoin d'investissement, encore que dans bien des cas elle facilite la mise en place de l'infrastructure générale sans laquelle aucun investissement en capitaux n'a de chance de fructifier. Une grande partie de ces activités, si vitales soient-elles, ne peuvent pas, par leur nature même, être une source de revenu ou provoquer une augmentation rapide du PNB. Il est donc peu probable qu'elles suscitent l'intérêt d'une institution bancaire quelconque, si libérale soit-elle dans sa politique[2/], et l'on ne peut guère compter non plus à cet égard sur les sources bilatérales de coopération technique. En conséquence, si le système des Nations Unies pour le développement cessait ses activités dans ce domaine, il laisserait un très grand vide qui aurait peu de chance d'être comblé par d'autres organismes.

45. Aussi cette deuxième solution a-t-elle également été rejetée dans l'Etude sur la capacité, au moins pour le moment. La question la plus importante est en l'occurrence de savoir dans quelle mesure on peut restructurer le PNUD et lui donner les moyens de remplir efficacement un rôle qui a sans aucun doute un caractère unique. Il serait donc peut-être bon de garder ce modèle en réserve tant que l'on n'aura pas étudié plus avant cette question. D'autres observations seront faites à ce propos dans la dernière section du présent chapitre relative à l'avenir plus éloigné.

1/ Une autre méthode aussi valable consisterait à fusionner l'IDA, filiale de la Banque, et le PNUD. Cela serait à certains égards plus logique puisque l'IDA, dont le rôle principal est d'accorder des prêts aux fins de développement à de faibles taux d'intérêt, est par sa conception même plus proche du PNUD que de la Banque, laquelle est obligée d'appliquer des taux bancaires commerciaux puisqu'elle doit se procurer des capitaux sur les marchés mondiaux. L'Etude sur la capacité conclut toutefois à l'inopportunité de poursuivre cette idée tant que la capacité du PNUD n'a pas été renforcée.

2/ C'est, incidemment, l'une des raisons (mais certainement pas la seule) pour lesquelles les travaux de la Banque donnent des résultats beaucoup plus significatifs : elle concentre son action - et à juste titre - sur des projets pour lesquels le rapport entre les avantages recueillis et les dépenses engagées est tout à fait clair dès le début, tandis qu'un programme entièrement consacré à la coopération technique, comme le PNUD, de par sa nature même, ne peut pas escompter de la même façon des résultats relativement sûrs (ou même seulement raisonnables).

3) Maintien de la structure existante avec de légères modifications

46. On a également examiné, en élaborant l'Etude, dans quelle mesure la capacité du système pourrait être accrue sans profondes modifications organiques. Dans la pratique, cela reviendrait à tabler entièrement sur les améliorations de procédure exposées aux Chapitres 5, 6, 8, 9 et 10. Il est certain que, mises en oeuvre judicieusement, elles donneraient de grands résultats. Toutefois la conclusion qui se dégage de l'Etude est que limiter les innovations aux questions de simple procédure reviendrait en fait à accepter que la capacité ne soit guère supérieure au niveau actuel et à reconnaître, ce qui serait décourageant, que le système des Nations Unies pour le développement doit toujours dans son action rester bien en-deçà de ses possibilités. D'une part, les améliorations de procédure ont en elles-mêmes des effets limités; d'autre part, certaines de ces améliorations mêmes seraient difficiles à réaliser, tout au moins dans leur intégralité, à moins qu'elles ne s'accompagnent, sur les points essentiels, de certaines réformes de structure[1/]; et enfin, et c'est là l'argument le plus convaincant, cette méthode répète exactement le genre de tâtonnements auxquels on s'est livré maintes et maintes fois par le passé avec si peu de succès.

47. C'est pourquoi, dans l'Etude sur la capacité, on a écarté cette méthode de "rafistolage".

4) Modifications de structure tendant à promouvoir des méthodes plus collectives à tous les niveaux

48. Partant de la thèse selon laquelle il faut tirer le meilleur parti possible de la structure existante, on a également envisagé dans l'Etude sur la capacité la possibilité de transformer l'organisation centrale chargée des opérations de développement (c'est-à-dire le PNUD) en un consortium, composé librement de l'ONU elle-même et des autres éléments du système qui participent actuellement aux activités opérationnelles de développement économique et social. Le statut de consortium pourrait être un contrat ayant force obligatoire pour toutes les organisations participantes, ou bien des accords formels pourraient être négociés entre la nouvelle organisation et les institutions; ces accords définiraient les fonctions et les responsabilités de façon à permettre une action collective beaucoup plus vaste. Un tel système offrirait de très grands avantages : il serait fondé sur les structures existantes; il pousserait encore plus loin, en la rendant plus efficace, la conception collective qui a déterminé en grande partie l'évolution du réseau des organismes des Nations Unies jusqu'à présent, en dépit des controverses qui surgissent périodiquement entre les partisans de la centralisation et ceux de la décentralisation; et il refléterait les aspects multiples et indissociables du processus de développement.

1/ Par exemple, le système actuel permettrait difficilement de créer le Service des Nations Unies pour le développement, doté d'un personnel de carrière, qui est envisagé au Chapitre 8. De même, la formule consistant à confier la programmation et l'exécution des activités du PNUD à des équipes par pays ne pourra pas être appliquée sans modifier l'organisation sur le terrain et sans reconnaître la pleine autorité du représentant résident.

49. On a donc, dans le cadre de l'Etude sur la capacité, consacré beaucoup de réflexion à la conception collective et l'on a mis au point, de façon assez détaillée, un modèle possible. Il a paru logique que cette organisation unifiée soit dirigée par un Conseil composé des chefs des secrétariats des organisations, chacune d'elles déléguant à l'organisation centrale une partie des prérogatives qu'elle exerce actuellement en toute indépendance et ayant, en contrepartie, des intérêts en jeu dans l'entreprise commune. C'est ici que surgit la première difficulté en raison du grand nombre des organisations intéressées. Il est évident qu'aucun organe composé d'une vingtaine de chefs de secrétariat, si remarquables et si compétents soient-ils, n'a de chances d'assurer une direction ferme et une gestion efficace, d'autant que chacun de ses membres continuerait à assumer la lourde responsabilité de l'organisation dont il est chargé. On pourrait remédier en partie à cette difficulté en nommant un directeur général, mais celui-ci en viendrait peut-être à dominer un organe de direction peu maniable et lent à agir, auquel cas le rôle du conseil collectif serait lui-même remis en question. De plus, le recours à des suppléants nuirait au prestige et à l'autorité du Conseil. Une autre solution consisterait à créer un conseil plus restreint de sept ou huit membres, comprenant le Directeur du PNUD et uniquement les chefs des secrétariats des grandes organisations participantes et chargées de l'exécution. Lorsque le Commissaire a lancé cette idée, au cours de ses consultations officieuses avec les chefs des secrétariats des institutions, il est cependant apparu que cette solution n'était pas acceptable pour certains des chefs des organisations qui ont peu de chances d'être représentées dans un tel groupe. Une formule dans laquelle ces organisations seraient représentées par un ou deux membres qui se succéderaient à tour de rôle n'a pas non plus rallié leurs suffrages.

50. Lorsqu'on a poussé plus avant l'examen de cette proposition, de nombreux obstacles sérieux ont surgi concernant son application pratique. Par exemple, il est permis de se demander si un conseil composé de représentants des différents secteurs serait en mesure de concevoir et d'appliquer des politiques globales et indépendantes allant dans le sens d'un développement intégré. Un coup d'oeil au passé fait apercevoir que cette difficulté inhérente résulte, dans le cas des institutions spécialisées, d'un certain nombre de facteurs : leur autonomie et le fait que leurs tendances indépendantes sont accentuées par le chevauchement des fonctions, question décisive et délicate qui augmente encore la difficulté de parvenir à un accord; leurs liens étroits et directs avec les ministères des différents secteurs dans les pays en voie de développement qui, si utiles et nécessaires soient-ils dans chaque domaine particulier, font obstacle à une programmation bien conçue et intégrée à l'échelon national; l'absence de moyens constitutionnels d'appliquer des décisions collectives ou de subordonner

les intérêts des secteurs à ceux du système tout entier; les difficultés constantes et insurmontables que l'on rencontre pour mettre en place une représentation unifiée sur le terrain[1/]. Le sentiment général de déception et de frustration exprimé, lors de la préparation de l'Etude, par plusieurs membres du CAC au sujet des résultats obtenus par celui-ci confirme de façon frappante les limitations pratiques de l'action collective. Cela dit, on peut se demander si les institutions seraient suffisamment stimulées par ce qu'elles mettraient en jeu dans l'entreprise commune pour céder à l'organisation centrale les pouvoirs nécessaires à une action vraiment intégrée et efficace.

51. Après avoir étudié avec soin le pour et le contre, on est parvenu, non sans hésitation, à la conclusion qu'une structure plus collective ne serait pas réalisable dans les circonstances actuelles et qu'elle ne contribuerait pas à accroître la capacité du système.

V. LE MODELE RECOMMANDE

52. Ainsi, en procédant par élimination, l'Etude s'est arrêtée au modèle ci-après, qui permettrait le mieux, semble-t-il, d'augmenter au maximum la capacité sur la base de ce qui existe actuellement et avec le minimum de bouleversement. En même temps, ce modèle reste aussi proche que possible des objectifs fondamentaux déjà exposés plus haut, aux paragraphes 26 à 30. Il convient d'indiquer d'abord quels seraient, selon le nouvel agencement, les rôles respectifs des divers éléments du système des Nations Unies pour le développement et leurs relations mutuelles.

A. Rôle des principaux éléments administratifs du système des Nations Unies pour le développement

53. La présente Etude ayant été entreprise à la demande du Bureau consultatif interorganisations et du Conseil d'administration du PNUD, elle a été avant tout axée sur les activités financées par le PNUD. Ces dernières comprennent essentiellement la programmation des projets de l'élément Assistance technique et de l'élément Fonds spécial ainsi que leur élaboration et leur exécution, puis leur évaluation et les activités consécutives.

54. Toutefois, comme on l'a déjà signalé, la coopération en vue du développement englobe également d'autres activités des Nations Unies. Ce sont, en bref : les programmes opérationnels du PAM et du FISE; les programmes opérationnels que l'ONU et les institutions spécialisées financent sur leurs budgets ordinaires ou à l'aide de fonds extrabudgétaires provenant

---

1/ On trouvera dans le Chapitre 2, passim, une description plus détaillée de l'évolution de la structure des institutions et dans le Chapitre 3, par. 127 à 144, une analyse plus complète des insuffisances des arrangements actuels.

de sources autres que le PNUD; les programmes de conférences, de recherche et d'information et les programmes de caractère normatif des institutions spécialisées; des activités placées sous l'égide des commissions économiques régionales ou des bureaux régionaux des institutions spécialisées; enfin, dans certains cas, les programmes de secours du HCR et de l'UNRWA. Plus généralement, elles concernent également le commerce, la démographie, les questions monétaires, y compris les investissements et le crédit, et englobent donc les activités d'organisations telles que la CNUCED, la BIRD et ses filiales, et le FMI. Par conséquent, bien que le présent exposé traite essentiellement du rôle que jouent les unités administratives des Nations Unies par rapport aux programmes d'aide opérationnelle du PNUD, il se peut que l'on soit amené à y parler du rôle plus général de ces organisations, pour avoir une vue d'ensemble de toutes les activités de l'ONU et des institutions qui lui sont reliées.

1) Le rôle du PNUD

55. Il est dit en plusieurs endroits de l'Etude qu'il faudrait charger un seul fonctionnaire de rang élevé de veiller à ce que les ressources du PNUD soient utilisées de la façon la plus efficace possible. Cette responsabilité fondamentale étant attribuée, et l'action concertée préconisée au Chapitre 5 étant adoptée, pour la programmation par pays ainsi que pour l'élaboration, l'exécution et l'évaluation des projets, le PNUD aurait logiquement un rôle directeur primordial à tous les niveaux pour les programmes opérationnels exécutés par le système des Nations Unies pour le développement dans le domaine du préinvestissement et de la coopération technique en général. Le représentant résident du PNUD aurait donc lui aussi un rôle capital à jouer au niveau national. C'est à lui, agissant en étroite consultation et en accord avec le gouvernement, que reviendrait l'initiative d'appliquer les connaissances techniques internationales aux problèmes vitaux du pays, tels qu'ils sont définis dans les plans de développement nationaux et selon les priorités arrêtées par la politique officielle. En toute logique, il devrait être le seul interlocuteur pour la partie des activités de tous les éléments du système des Nations Unies qui est financée ou que l'on envisage de faire financer par le PNUD. C'est lui qui devrait être chargé d'informer le gouvernement des ressources et de l'aide qu'il peut trouver auprès du PNUD (et, autant que possible, d'autres éléments du système des Nations Unies pour le développement) et de l'aider à mettre au point un "programme national" propre à en tirer le meilleur parti possible. Enfin, il devrait veiller à ce que les ressources du PNUD effectivement allouées soient utilisées à bon escient.

56. Il découle de ce qui précède que toute l'organisation du PNUD au-dessus de l'échelon national devrait être conçue de façon à faciliter les opérations concrètes sur le terrain. S'il doit y avoir un Directeur responsable de ces opérations du PNUD dans l'ensemble du monde, il va de soi qu'il doit disposer du personnel nécessaire pour :

a) l'aider à arrêter et à formuler les politiques et les procédures qui régiront les opérations d'exécution;

b) prendre des décisions garantissant l'allocation judicieuse des ressources;

c) assurer la direction administrative des opérations;

d) faciliter le rassemblement des ressources et du personnel qualifié qui sont nécessaires;

e) le tenir au courant des progrès réalisés par rapport aux objectifs fixés.

2) Le rôle du Département des affaires économiques et sociales de l'ONU

57. L'ONU est actuellement pour le PNUD une organisation participante et chargée de l'exécution dans plusieurs domaines importants. Toutefois, dans le modèle que propose l'Etude, ce rôle sera progressivement modifié. Il est suggéré plus loin dans le présent chapitre[1/] que le Département des affaires économiques et sociales se dessaisisse peu à peu des responsabilités opérationnelles qui lui incombent actuellement dans des domaines tels que les ressources naturelles, les transports et le logement, qui pourraient être réparties entre d'autres éléments du système, mais qu'il reste chargé des opérations (concernant par exemple la planification économique et sociale, l'administration publique et les statistiques) qui ont une influence générale sur le développement et dont l'importance est vitale pour la création de l'infrastructure nécessaire. Le Département des affaires économiques et sociales deviendrait pour le PNUD un associé de plus en plus indispensable (mises à part, naturellement, ses propres activités de promotion de la coopération économique et sociale internationale en général) notamment pour ce qui est de poser les bases sur lesquelles s'appuieront les programmes nationaux et les futures politiques de coopération en vue du développement. Les deux organismes collaboreraient donc encore plus étroitement que jusqu'ici et, dans un avenir lointain, pourraient éventuellement fusionner[2/].

3) Le rôle des institutions spécialisées

58. Les institutions spécialisées jouent un rôle essentiel dans le système des Nations Unies pour le développement et il est clair qu'elles sont d'une importance cruciale pour sa capacité. Elles ont rassemblé un vaste fonds de connaissances techniques et leurs travaux ne manqueront pas de croître en importance, les progrès spectaculaires de la science et de la technique forçant les nations à travailler plus étroitement en commun. En fait, il est à espérer que chacune d'elles deviendra un centre mondial des connaissances dans la discipline qu'elle représente puisque, ce faisant, elles atteindraient les objectifs élevés proclamés dans leurs

---

1/ Par. 133.

2/ Voir par. 151.

actes constitutifs. Il faut donc que leur capital intellectuel et technique soit pleinement utilisé dans toute organisation future.

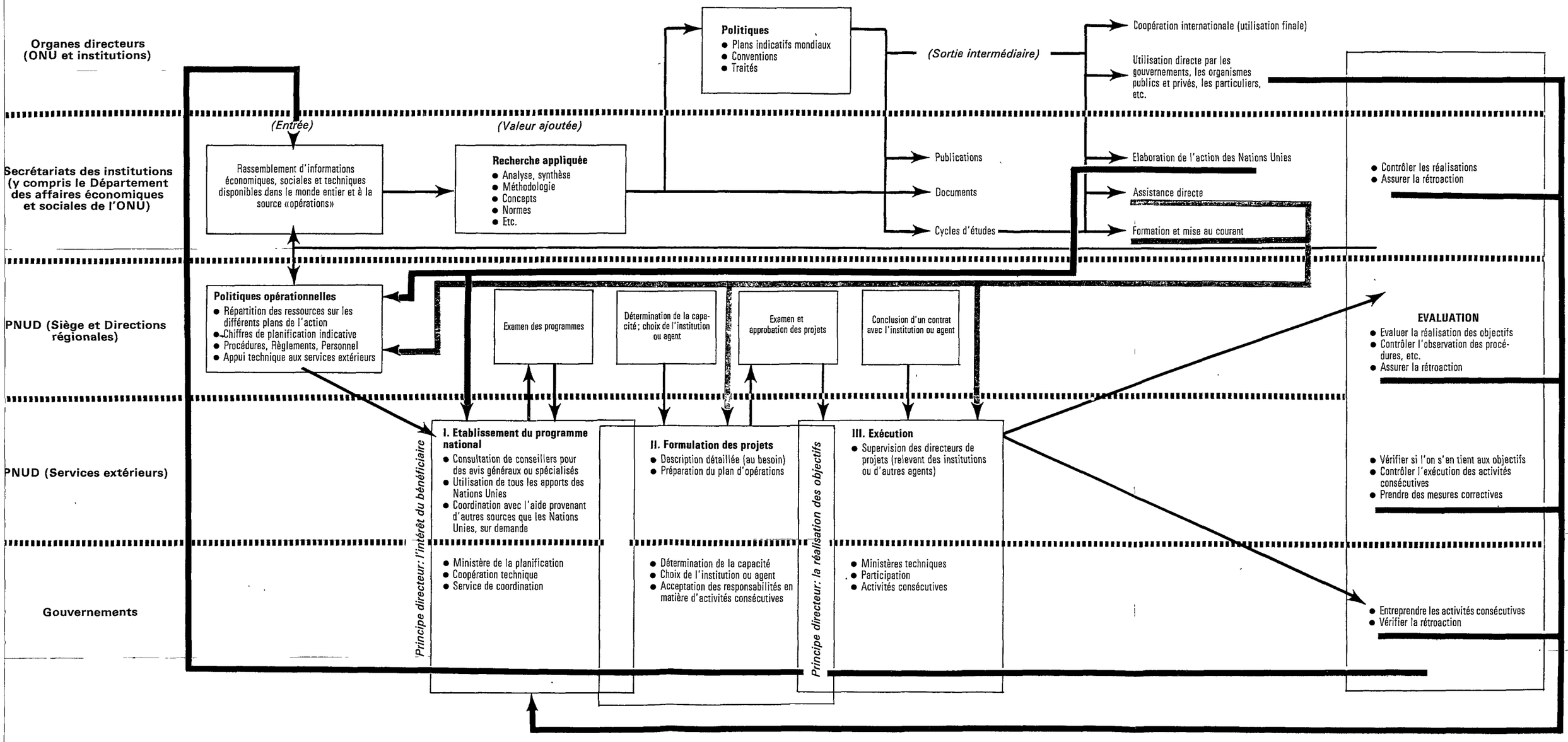
59. En même temps, il ne faut pas oublier que les institutions spécialisées ont aussi de grandes responsabilités envers tous les Etats membres, qu'il s'agisse de pays développés ou en voie de développement. Comme on l'a indiqué précédemment, la soudaine explosion d'activités opérationnelles s'est inévitablement produite aux dépens des fonctions plus générales de coopération internationale, tandis que les divers arrangements conclus entre le PNUD et les institutions spécialisées pour régler les questions d'organisation et d'administration ne se sont pas révélés propres à promouvoir la gestion efficace et expéditive dont un programme opérationnel ne peut se passer. Il faut donc chercher à utiliser au mieux la contribution inestimable que peuvent apporter les institutions spécialisées, sans nuire à l'accomplissement de leurs tâches plus générales non opérationnelles ni compromettre l'efficacité administrative qui doit être celle d'un programme d'action.

60. C'est là un des buts principaux du modèle d'organisation recommandé. Le schéma 7.3 indique quels devraient être à l'avenir le rôle des institutions spécialisées et leurs relations avec le PNUD. La différence essentielle avec la situation présente est que le PNUD assumerait l'entière responsabilité de toutes les activités de développement exécutées sous son égide et avec ses fonds, quel que soit l'organisme - institution spécialisée ou autre - qui serait chargé d'exécuter pour son compte un programme ou un projet donné. Le schéma montre donc le PNUD comme l'organisateur et le gérant de tout cet ensemble d'activités, ayant la responsabilité principale d'assurer le fonctionnement efficace du Cycle de coopération pour le développement décrit au Chapitre 5. Le Directeur du PNUD serait ainsi responsable devant chaque gouvernement des opérations dont le PNUD se serait chargé de diriger l'exécution en accord avec eux, et devant le Conseil d'administration du Programme dans son ensemble et de son application. Les effets sur les relations entre le PNUD et chacune des institutions spécialisées seraient les suivants : ces dernières seraient responsables devant le Directeur du PNUD de toutes les opérations concernant un projet qu'elles se seraient chargées d'exécuter pour le compte du PNUD. Elles agiraient donc comme agents du PNUD à la demande du Directeur, conformément aux conditions fixées par un accord que l'on pourrait qualifier de contrat. Les accords ainsi conclus reconnaîtraient expressément au PNUD un droit de regard sur l'exécution du projet soit, en d'autres termes, le droit de veiller à l'exécution du contrat. Les institutions spécialisées feraient rapport au Directeur conformément aux conditions fixées par l'accord et ce dernier ferait à son tour rapport au Conseil d'administration.

61. Vu sous cet angle, le rôle des institutions spécialisées serait semblable à celui de n'importe quel autre agent chargé de l'exécution d'un projet, y compris ceux qui ne font pas partie du système des Nations Unies mais avec lesquels le PNUD pourrait décider de passer

Rôles et relations des institutions, du PNUD et des gouvernements dans le cycle de la coopération des Nations Unies pour le développement

Courant général de l'action
Courant d'information
Courant des données d'expérience et des informations connexes
Assistance technique et opérationnelle



des contrats, directement ou indirectement, à ceci près qu'en pareil cas la forme de l'accord conclu avec le PNUD serait légèrement différente[1/]. Mais, au regard de l'ensemble des activités qui entreront dans le Cycle de la coopération pour le développement, le rôle des institutions spécialisées serait très différent car il ne se limiterait pas à des fonctions d'exécution. Le Directeur devrait, de toute évidence, pouvoir compter à tous les stades du Cycle sur les avis techniques de l'institution spécialisée compétente. Pour citer l'aspect le plus important, les institutions spécialisées devraient être, pour le PNUD, la principale source d'avis techniques et spécialisés au stade de l'élaboration des programmes nationaux ainsi qu'au stade ultérieur du choix et de la formulation des projets. Cette fonction consultative des institutions spécialisées internationales serait analogue à celle d'un cabinet conseil et devrait être également fondée sur un accord contractuel.

62. Les institutions spécialisées rendraient encore un autre service au PNUD, une fois ce dernier réorganisé. Elles lui fourniraient collectivement des avis sur des questions d'intérêt général relevant de leurs domaines de compétence respectifs et sur l'évaluation technique des programmes nationaux et autres. Cette fonction s'exercerait par l'intermédiaire du Groupe consultatif technique dont il est question plus loin, au paragraphe 102. Comme on le verra, le Groupe travaillerait également en collaboration étroite avec le Service de la politique du programme dont la création est proposée (voir paragraphe 103), qui aurait plus généralement pour tâche de rechercher et de mettre à l'essai de nouvelles formes de coopération pour le développement. Il devrait donc devenir un important instrument pour l'application des résultats des recherches spécialisées et des connaissances fondamentales des institutions au profit des programmes opérationnels dans leur ensemble. Cette contribution originale d'une immense importance serait renforcée par les réunions consultatives que le Service de la politique du programme organiserait périodiquement entre le PNUD et les institutions spécialisées.

63. On peut donc distinguer trois sortes de fonctions des institutions spécialisées : il y a les fonctions constitutionnelles, les fonctions contractuelles lorsque l'institution est appelée à exécuter un projet pour le PNUD, et les fonctions consultatives lorsque l'avis de l'institution est demandé sur telle ou telle phase du programme du PNUD. Les dispositions financières proposées pour ces deux dernières sortes de fonctions, qui sont exercées pour le compte du PNUD et qui sont toutes deux de nature contractuelle, sont exposées au Chapitre 9[2/].

1/ Pour de plus amples détails sur ce point, voir Chapitre 5, par. 132 et 133.

2/ Par. 56 à 60.

4) Le rôle des éléments du système des Nations Unies qui fournissent d'autres ressources pour les activités opérationnelles de développement

64. Ces ressources se divisent en deux catégories : celles qui servent aux travaux ayant un caractère de préinvestissement (programmes ordinaires de l'ONU et des institutions spécialisées, PAM et FISE) et celles qui servent aux investissements proprement dits (BIRD, IDA, SFI et, éventuellement, Fonds d'équipement). Certains de ces organismes font aussi fonction d'organisations participantes et chargées de l'exécution pour le PNUD mais il s'agit ici d'un autre aspect de leur rôle, ayant trait uniquement à l'apport de ressources pour la coopération en vue du développement qui viennent s'ajouter à celles du PNUD et devraient théoriquement les compléter.

a) Préinvestissement

i) Programmes d'assistance technique de l'ONU et des institutions spécialisées non financés par le PNUD

65. Ces programmes sont en grande partie le résultat de la manière empirique et expérimentale dont les organismes des Nations Unies ont entrepris leurs premières opérations de développement. Ils n'auraient probablement même pas vu le jour s'il avait existé dès le début un fonds central pour ce genre d'activités et ils sont un exemple de plus de la prolifération des initiatives prises par les Nations Unies dans ce domaine. Toutefois, pour les raisons de politique indiquées au Chapitre 9[1/], l'Etude se borne à recommander, pour ce qui est de l'organisation dans l'immédiat, que l'emploi de ces fonds à l'échelon national soit programmé conjointement avec le PNUD et le gouvernement intéressé en une seule opération. On traitera, plus loin, aux paragraphes 84 à 88, des incidences de cette recommandation sur l'organisation à l'échelon national.

ii) Programme alimentaire mondial (PAM)

66. Les activités du PAM sur le terrain sont déjà bien intégrées à celles du PNUD puisque le PAM est représenté localement par le représentant résident et que ses administrateurs de projets relèvent de ce dernier. Il faudrait poursuivre cette intégration et, pour cela, synchroniser les processus de programmation du PAM et du PNUD, comme proposé au Chapitre 5[2/], et resserrer les liens entre les deux organismes au niveau de l'administration centrale en faisant siéger le PAM au Groupe des ressources pour le développement, comme proposé plus loin au paragraphe 107, et à l'échelon intergouvernemental, comme indiqué au paragraphe 135.

1/ Par. 2 à 8.

2/ Par. 8, 14 et 61.

iii) Fonds des Nations Unies pour l'enfance (FISE)

67. Les mêmes observations valent pour le FISE mais, dans son cas, la coopération à l'échelon des opérations sur le terrain n'est actuellement pas aussi étroite. Il est donc recommandé que le FISE envisage d'intégrer progressivement ses bureaux extérieurs avec ceux du PNUD. Là encore, l'Etude recommande que l'on pousse plus loin l'intégration au niveau de l'administration centrale en faisant siéger le FISE au Groupe des ressources pour le développement, et à l'échelon intergouvernemental (voir paragraphes 107 et 135, respectivement).

b) Investissement

i) La BIRD et ses filiales

68. Les gouvernements ayant décidé que l'action multilatérale dans le domaine de l'investissement devait relever d'organismes distincts et non s'intégrer dans une chaîne continue placée sous l'autorité d'une seule institution - ce qui aurait aussi été logique - il est de la plus haute importance, premièrement, que les rôles respectifs du PNUD et de la BIRD soient définis aussi clairement que possible pour éviter tout chevauchement d'efforts et, deuxièmement, que les deux organisations collaborent très étroitement pour assurer que leurs activités se complètent le plus possible et forgent les liens indispensables entre le préinvestissement et l'investissement.

69. La première de ces exigences implique que, de même que la BIRD est considérée comme l'organisation multilatérale par excellence dans le domaine de l'investissement, le PNUD à son tour sera reconnu comme la principale organisation multilatérale dans le domaine du préinvestissement et de la coopération technique. Dans l'hypothèse où la BIRD créerait un vaste réseau de bureaux extérieurs, il faudrait en délimiter soigneusement les fonctions par rapport à celles des représentants résidents et des bureaux extérieurs du PNUD, mais puisqu'elle ne l'a pas fait jusqu'ici, l'Etude ne formule aucune recommandation précise à cet effet[1/]. Pour la deuxième de ces exigences, il est évident que la BIRD devrait être étroitement associée à la programmation par pays, telle qu'elle est décrite au Chapitre 5[2/], eu égard d'une part à l'intérêt des études économiques qu'elle fait périodiquement sur de nombreux pays et, d'autre part, aux incidences que la programmation pourrait ultérieurement avoir sur les investissements. En outre, pour que les politiques respectives des deux organisations soient en harmonie et que leur action se complète, il est essentiel qu'il existe à l'échelon des services

---

1/ Si un vaste réseau de cette nature venait à être créé, peut-être pourrait-on envisager une représentation commune, tout d'abord à titre spécial et strictement personnel, lorsqu'il serait possible de s'entendre sur le choix d'un représentant résident qui pourrait, en même temps, représenter la Banque.

2/ Par. 14, 55 et 58.

centraux des relations encore plus étroites que cela n'est actuellement le cas. C'est pourquoi il est proposé que la BIRD soit membre à la fois du Groupe consultatif technique et du Groupe des ressources pour le développement.

ii) Le Fonds d'équipement

70. La création tardive de ce Fonds et le fait que la gestion en a été confiée au PNUD vont à l'encontre de la politique précédemment suivie par les gouvernements, de séparer le préinvestissement de l'investissement. Si l'on y ajoute l'insignifiance des contributions annoncées jusqu'ici pour le Fonds, il est difficile de lui attribuer pour le moment un rôle qui puisse être efficace sans toutefois faire double emploi avec les attributions des institutions existantes. Il est déjà proposé au Chapitre 4[1/], comme solution possible, qu'on fasse en sorte de mieux l'alimenter et que ses avoirs soient utilisés sous forme de subventions pour le financement de dépenses d'équipement ou, dans certains cas, de dépenses de fonctionnement. Il devrait en tout cas continuer à être administré par le PNUD en tant que partie intégrante des ressources disponibles pour les programmes nationaux.

B. Le rôle des gouvernements

71. Etant donné que le PNUD est la manifestation d'un effort multilatéral pour venir en aide aux pays en voie de développement, tous les Etats membres ont une responsabilité à son égard. Comme on l'a déjà dit, cela signifie non seulement qu'ils doivent lui apporter leur contribution financière mais qu'ils sont tenus de mobiliser d'autres ressources pour qu'il puisse atteindre son but. Etant représentés à l'Assemblée générale, au Conseil économique et social, et plus particulièrement au Conseil d'administration du PNUD, ils ont pour rôle d'énoncer les politiques à suivre et les objectifs à atteindre, d'approuver la répartition et l'emploi des ressources et de contrôler les résultats de l'usage qui en a été fait. Naturellement, le système fonctionnera d'autant plus efficacement et rapidement que les gouvernements pourront faire en sorte que les politiques et les objectifs soient énoncés avec précision et soient compatibles avec les politiques adoptées par les organes directeurs d'autres organismes des Nations Unies qui prennent des décisions en matière de développement[2/].

72. Les pays membres en voie de développement ont manifestement un rôle primordial à jouer étant donné que, à l'échelon national, ils participent activement - et même en tant qu'associés principaux - à l'ensemble de l'entreprise, où la proportion des ressources engagée par eux est généralement supérieure à celle des apports du PNUD. Le succès du Cycle de la coopération pour le développement et le bon fonctionnement des bureaux extérieurs du PNUD

1/ Par. 31.

2/ Voir Chapitre 3, par. 170.

dépendent en très grande partie directement de leur politique, de leurs attitudes et de l'effort qu'ils fournissent. On trouvera plus loin, dans la Section C 1), de plus amples détails sur ce point. Par ailleurs, il est à espérer qu'à longue échéance, ces pays seront en mesure de contribuer eux aussi, et de plus en plus, à la science universelle et au développement d'autres pays moins fortunés qu'eux.

C. La structure recommandée

73. On trouvera au schéma 7.4 la représentation graphique de la nouvelle structure administrative recommandée pour le PNUD. Elle conserve les avantages du système actuel, en supprime ou en diminue les inconvénients et a été conçue de façon à pouvoir s'adapter ultérieurement à toutes exigences éventuelles du programme. La structure hiérarchique linéaire qui va directement du siège à l'échelon national est destinée à assurer le bon et rapide déroulement du Cycle de la coopération pour le développement, tandis que les services administratifs fournissent l'appui nécessaire aux opérations. Le Directeur est la clé de voûte de tout l'édifice.

74. Dans les sections qui suivent, les caractéristiques de la nouvelle structure et les liens qui l'unissent aux autres éléments du système des Nations Unies pour le développement sont précisés à quatre échelons, savoir :

1) l'échelon national,
2) l'échelon exécutif (siège),
3) l'échelon régional,
4) l'échelon gouvernemental.

Il pourrait sembler plus logique de ménager une gradation de l'échelon national à l'échelon du siège (ou vice versa) et, par conséquent, de placer l'échelon régional entre les deux. Toutefois, après mûre réflexion, il a été jugé préférable de suivre l'ordre ci-dessus; en effet, vu l'immense complexité des structures régionales existantes, il est difficile d'indiquer comment la nouvelle structure du PNUD viendrait s'y insérer sans décrire d'abord l'organisation à l'échelon du siège et à l'échelon national.

1) Organisation à l'échelon national

a) Caractéristiques générales

75. A l'échelon national, la structure recommandée aurait les caractéristiques principales ci-après :

i) Elle ferait nettement ressortir la position centrale du représentant résident, instrument principal de la coopération du système des Nations Unies pour le développement aux efforts de développement du pays, tout en soulignant que c'est au pays

qu'il appartient d'arrêter lui-même ses plans de développement. Le représentant résident aiderait en outre le pays à mieux comprendre comment le système peut contribuer à la réalisation de ces plans et ce qu'il doit faire de son côté pour assurer l'exécution efficace des projets et des mesures consécutives.

ii) Elle permettrait au représentant résident d'assumer, à compter du moment qui serait fixé par accord entre les diverses organisations intéressées, la responsabilité de la programmation et de la mise en oeuvre de toutes les ressources approuvées pour le pays en question par le système des Nations Unies pour le développement (soit essentiellement les ressources du PNUD, du PAM, du FISE et celles dont les institutions spécialisées disposent pour l'assistance technique indépendamment du PNUD) de façon à les grouper en un programme cohérent.

iii) Elle favoriserait l'adoption de règles souples en matière de personnel, de façon que le représentant résident puisse disposer du personnel voulu selon les besoins du programme propre à chaque pays, y compris des techniciens dont il pourrait avoir besoin pour établir les programmes et en surveiller l'exécution. On trouvera plus loin, aux paragraphes 80 à 85, des détails sur la manière dont fonctionnerait ce système.

iv) Elle conférerait au représentant résident un pouvoir de décision directe et permettrait de lui déléguer un maximum de pouvoirs pour que les décisions interviennent promptement.

v) Elle rendrait le représentant résident directement responsable du contrôle de toutes les activités financées par le PNUD à toutes les phases du Cycle de la coopération pour le développement.

b) Fonctions du représentant résident et organisation de son bureau

i) Fonctions

76. Le représentant résident sera, en ligne directe, le représentant du Directeur du PNUD et aura l'entière responsabilité du programme du PNUD dans le pays et peut-être des programmes de préinvestissement et de coopération technique d'autres organismes des Nations Unies. Toutefois, l'étendue et la nature de ses fonctions varieront considérablement d'un pays à l'autre selon les besoins, le stade de développement atteint, l'efficacité de l'administration nationale, et l'importance des programmes dont il sera chargé.

77. Il est donc impossible - et inutile - d'énumérer ici ces fonctions en détail. Il suffit d'en indiquer quelques-unes pour donner une idée de leur nature générale, soit :

- maintenir des relations étroites et efficaces avec le gouvernement du pays hôte;
- élaborer le programme national en coopération avec le gouvernement et le soumettre à l'administration centrale du PNUD pour approbation;

La coopération des Nations Unies pour le développement: Structure recommandée

Schém

Ligne d'autorité législative
Ligne d'autorité administrative
Organes chargés des opérations de développement
Ligne de coordination

Echelon intergouvernemental

Assemblée générale

Conseil économique et social

CCQAB

CNUCED

Conseil du développement industriel

Etc.

Conseil d'administration du PNUD

Conseil d'administration du FISE

Comité intergouvernemental du PAM

Commissions économiques régionales (4)

Comités techniques

Comité exécutif du HCR

Etc.

FAO — Directeur général et secrétariat
AIEA — Directeur général et secrétariat
OACI — Secrétaire général et secrétariat
OIT — Directeur général et secrétariat
OMCI — Secrétaire général et secrétariat
UIT — Secrétaire général et secrétariat
UNESCO — Directeur général et secrétariat
UPU — Directeur général et secrétariat
OMM — Secrétaire général et secrétariat
OMS — Directeur général et secrétariat
FMI — Directeur général et secrétariat
BIRD — Président et services
SFI
IDA

Comité de coordination de la politique[3]
- Politique et administration d'ensemble
- Politique économique et sociale

Directeur du PNUD[4] Directeur adjoint

Service de la politique du programme

Service de l'inspection et de l'évaluation

Service de l'information

Groupe des ressources pour le développement[1]

Groupe consultatif technique[2]

Service administratif

Service du personnel et de la formation

Service des finances et de la comptabilité

Service des achats et des contrats

Service de la gestion et des systèmes d'information

Directeur général du FISE

Directeur exécutif du PAM

Secrétaire général et Secrétariat SCA (Affaires économiques et sociales)

Secrétaire général de la CNUCED

Directeur exécutif de l'ONUDI

Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés

Directeur général de l'UNITAR

Etc.

Echelon exécutif

Directions régionales

Amérique latine

Asie et Extrême-Orient

Europe et Moyen-Orient

Afrique

Directeurs régionaux

Bureaux de zone

Secrétariats des commissions économiques régionales

Bureaux sous-régionaux

Bureaux régionaux

Echelon régional

Représentant résident

Représentant résident

Représentant résident

Représentant résident

Représentant résident

Services extérieurs

CHSDI

Délégation

Services

Collaborateur du représentant résident

Collaborateur du représentant résident

Collaborateur du représentant résident

Collaborateur du représentant résident

Organisation ou agent chargé de l'exécution

Selon les besoins

Directeur de projet

Directeur de projet

Directeur de projet

Directeur de projet

Echelon national

NOTES:

[1] *Le Groupe des ressources pour le développement est le principal moyen par lequel le Directeur obtient des avis sur le développement d'un pays et coordonne les apports au développement: ses membres sont les chefs de secrétariat du PNUD, du FMI, de la BIRD, de la CNUCED, du FISE et du PAM. Les services dont le Groupe a besoin lui sont fournis principalement par le Service de la politique du programme (organe du PNUD).*

[2] *Le Groupe consultatif technique est le principal moyen par lequel le PNUD obtient, pour les programmes opérationnels, des conseils, une assistance, etc., appropriés à chaque secteur d'activité. Chaque institution détacherait un fonctionnaire de rang élevé spécialiste des activités opérationnelles; celui-ci, à son tour, veillerait à ce que l'institution fournisse l'aide voulue au PNUD, au niveau où elle est nécessaire. Le Groupe serait secondé principalement par le Service de la politique du programme.*

[3] *Le Comité de coordination de la politique serait secondé principalement par le Département des affaires économiques et sociales et le Service de la politique du programme. Ses membres seraient les chefs de secrétariat de toutes les institutions; il serait placé sous la présidence du Secrétaire général.*

[4] *Le Directeur serait également responsable de la gestion du Fonds d'équipement.*

- approuver des projets dans les limites des pouvoirs qui lui seront délégués;
- veiller à ce que le programme national, une fois arrêté d'un commun accord, soit appliqué efficacement et dans les délais à tous les stades ultérieurs - formulation, réalisation et évaluation des projets, mesures consécutives - et veiller à l'exécution des contrats conclus avec les organisations chargées de l'exécution ou autres agents;
- fournir l'appui administratif et logistique nécessaire;
- assumer, le cas échéant, la responsabilité de la sécurité de tous les fonctionnaires de l'ONU et des organisations participantes dans le pays;
- s'acquitter d'autres tâches pour le compte de l'ONU et des organismes qui lui sont reliés - par exemple en matière d'information - lorsqu'il en est prié, sous réserve que cela ne nuise pas à l'accomplissement de sa mission principale de développement.

78. Outre les qualités personnelles et les qualifications professionnelles spéciales requises du représentant résident, dont il est traité au Chapitre 8[1/], trois grandes conditions préalables doivent être remplies pour qu'il puisse exercer efficacement ses fonctions; ce sont, par ordre d'importance croissante :

- que le bureau du représentant résident centralise au maximum les fonctions d'appui administratif;
- qu'il dispose d'effectifs suffisants (administrateurs, techniciens, etc.);
- que le gouvernement, le PNUD, et tous les autres éléments du système des Nations Unies pour le développement reconnaissent que le représentant résident est le représentant et l'agent principal agréé du PNUD à l'échelon national et le seul intermédiaire officiel par lequel le gouvernement et les éléments du système peuvent communiquer pour toutes questions concernant les programmes et les projets que le PNUD finance ou envisage de financer.

ii) La centralisation des fonctions d'appui administratif

79. Les raisons en sont évidentes et se passent de plus amples explications; il convient toutefois de souligner que cette centralisation doit être accompagnée d'une délégation de pouvoirs suffisante par le PNUD et les institutions spécialisées, qui, pour ces dernières, pourrait être réalisée par voie d'accords passés avec chacune d'elles.

iii) Effectifs et organisation du bureau du représentant résident

80. Le représentant résident devrait normalement avoir à ses côtés un représentant résident adjoint, qui serait le chef de son bureau, un nombre suffisant d'assistants et d'administrateurs de programme (recrutés sur le plan international ou local), selon l'ampleur du programme et le volume de travail effectif, et un administrateur recruté sur le plan international ou local,

---

1/ Par. 33 à 37.

qui serait chargé de toutes les questions administratives et secondé par un nombre suffisant de fonctionnaires recrutés sur le plan local. Dans les pays très étendus, il se peut qu'il faille créer, pour les services administratifs, logistiques et autres indispensables à l'exécution des programmes, des bureaux auxiliaires du PNUD (comme il en existe déjà au Nigéria, au Pakistan et au Congo (Kinshasa)).

81. Etant donné l'importance des fonctions de programmation telles qu'elles sont envisagées dans le Cycle de la coopération pour le développement, et puisqu'on tient à ce que le programme national s'insère judicieusement dans la stratégie du développement du pays lui-même, il est essentiel que chaque représentant résident puisse consulter aisément des économistes ou des planificateurs du développement si lui-même ou ses collaborateurs ne sont pas compétents dans ce domaine[1/]. Cela pourrait se faire de plusieurs manières, selon l'ampleur des besoins. Ces conseillers pourraient être soit affectés à plein temps au bureau du représentant résident, soit attachés au Ministère de la planification du pays en question si ce dernier le demande, soit détachés, à titre spécial, des bureaux régionaux ou sous-régionaux des commissions économiques régionales et des instituts régionaux de planification, en particulier pendant la phase d'élaboration d'un programme national ou à l'occasion d'un examen annuel.

82. En outre, le PNUD devrait s'arranger pour mettre à la disposition de chaque représentant résident des conseillers techniques, directement responsables devant lui, qui seraient chargés de s'occuper des principaux aspects techniques du programme du PNUD dans le pays où il est en poste, à tous les stades du Cycle, et de rester en contact, en son nom, avec les départements techniques ou les ministères du gouvernement. Il ne sera évidemment pas possible, même dans les pays où sont appliqués des programmes de grande envergure, d'affecter au bureau du représentant résident un conseiller technique pour chaque domaine d'activité spécialisé. Qui plus est, pour que les services de ces conseillers soient utilisés de manière efficace et économique, peut-être sera-t-il préférable, dans bien des cas, de les grouper à l'échelon régional ou sous-régional de façon qu'ils puissent travailler par roulement pour plusieurs bureaux extérieurs du PNUD.

83. Dans les cas où le conseiller technique est attaché <u>à plein temps</u> au bureau d'un représentant résident ou à un groupe de bureaux du PNUD, ce devrait être, si possible, un fonctionnaire détaché de l'institution spécialisée compétente sur la recommandation de celle-ci. Le traitement des conseillers à plein temps devrait être entièrement à la charge du PNUD. Il est possible aussi d'envisager que, pour répondre aux besoins de certains pays et dans le cas d'affectations "multiples", on emploie <u>à temps partiel</u> du personnel qui serait détaché à cette fin des bureaux nationaux, régionaux ou sous-régionaux des institutions spécialisées et rétribué par le PNUD selon un barème spécial fixé d'un commun accord (voir plus loin, paragraphe 85 e)).

1/ Voir les recommandations sur ce point au Chapitre 8, par. 17.

En tout état de cause, qu'ils soient engagés à plein temps ou à temps partiel, les conseillers techniques doivent être entièrement et exclusivement responsables devant le représentant résident dont ils relèvent. Toutefois, cela ne les empêcherait pas de correspondre avec l'institution ou les institutions intéressées au nom du représentant résident et au su de ce dernier.

iv) Relations entre le représentant résident et les représentants locaux des autres éléments du système des Nations Unies pour le développement

84. Les dispositions prévues dans le paragraphe qui précède soulèvent la question controversée des relations entre le représentant résident et les représentants locaux des institutions spécialisées ainsi que celle de leurs statuts respectifs. Il est manifestement indispensable de trouver d'urgence une solution à ce problème, qui empoisonne les relations entre les divers éléments du système des Nations Unies pour le développement, déconcerte et irrite les gouvernements, et compromet donc effectivement la capacité du système en en diminuant l'efficacité et en détournant l'attention des tâches à accomplir, à force de querelles stériles sur des questions de compétence et de préséance.

85. L'Etude propose les règles fondamentales ci-après comme base d'un accord mutuel entre les parties intéressées :

a) Si une institution spécialisée a besoin d'un représentant local pour traiter de questions relevant de sa compétence exclusive (c'est-à-dire de questions ne concernant pas le PNUD), que le coût en soit imputé entièrement et directement sur son propre budget ordinaire (et non sur les frais généraux du PNUD) et que le gouvernement soit disposé à accepter ce représentant, il est de toute évidence normal et justifié qu'elle se fasse ainsi représenter[1/]. Toutefois, sauf pour ce qui est de l'OMS, qui a de toute façon indiqué qu'elle souhaitait s'orienter progressivement vers un système de représentants par zones ou sous-régions, plutôt rares semblent être les cas où l'importance des activités ne relevant pas du PNUD justifie la présence de représentants distincts.

b) Toutefois, dans les cas où un représentant distinct est nommé, le PNUD devrait s'efforcer de s'entendre avec l'institution spécialisée intéressée pour que ce représentant prête son concours sur le plan technique au représentant résident du PNUD, sans que ses autres tâches s'en ressentent. En pareil cas, le PNUD devrait rembourser à l'institution spécialisée le temps que son représentant aurait consacré à travailler pour lui. Dans l'exercice de cette fonction, le représentant de l'institution spécialisée ne devrait être responsable que devant

---

1/ Tels sont les critères qui, selon la thèse adoptée dans l'Etude, devraient être appliqués à la récente décision de la FAO de nommer 55 représentants dans divers pays.

le représentant résident du PNUD. S'il n'est pas possible de s'entendre ou s'il est jugé que le titulaire du poste ne convient pas et que le PNUD ne peut se passer des services que cette personne aurait dû rendre pour exécuter son programme dans le pays, il devrait alors exercer son droit de nommer à plein temps un conseiller technique de son choix.

c) Dans les autres cas, qui seront probablement la grande majorité dans la pratique, c'est-à-dire dans ceux où les activités de l'institution spécialisée dans le pays sont en grande partie régies par des accords contractuels avec le PNUD et financées par le PNUD, ce dernier nommerait des conseillers techniques conformément aux procédures prévues au paragraphe 83.

d) Si la nomination à plein temps d'un représentant distinct pour les questions hors PNUD n'est pas justifiée et que l'institution souhaite néanmoins avoir un représentant officiel dans le pays pour s'occuper de questions relevant de sa compétence exclusive, le PNUD devrait s'efforcer de s'entendre avec elle pour que le conseiller technique approprié attaché au bureau du représentant résident soit désigné pour servir, à temps partiel, d'attaché de liaison (et non de représentant) de l'institution spécialisée dans le pays. Comme dans tous les autres cas, un tel accord serait subordonné à l'agrément du gouvernement du pays hôte. Le PNUD n'aurait pas à demander de compensation pour les services ainsi rendus.

e) Le PNUD et l'institution spécialisée intéressée pourraient au besoin conclure des accords plus généraux prévoyant le détachement des conseillers techniques appropriés (qui pourraient être soit des fonctionnaires en poste dans des bureaux régionaux ou sous-régionaux de l'institution en question, soit des représentants dans des pays) auprès d'un certain nombre de bureaux extérieurs du PNUD. En cette qualité, ils seraient exclusivement responsables devant le représentant résident mais ils exerceraient en même temps les fonctions d'attachés de liaison de l'institution spécialisée pour les question hors PNUD et seraient responsables de ces questions devant l'institution. Le PNUD et l'institution spécialisée devraient se partager le coût de ces arrangements dans une proportion fixée de concert.

86. Un arrangement fondé sur ces principes, venant s'ajouter au fait que le représentant résident est déjà le représentant officiel de l'ONU elle-même, de la CNUCED, de l'ONUDI et du PAM, contribuerait beaucoup à renforcer sa position. La personnalité du représentant résident et la politique et l'attitude du gouvernement auprès duquel il est accrédité sont aussi d'une grande importance à cet égard. Ainsi, les Etats membres en voie de développement peuvent faire beaucoup pour renforcer l'autorité du représentant résident et favoriser une organisation plus rationnelle sur le terrain, simplement en appliquant les critères énoncés

plus haut et en mettant l'accent sur le rôle général de coordination du représentant résident et sur le recours exclusif à cet intermédiaire officiel pour toutes communications relatives aux questions relevant du PNUD.

87. Toutefois, lorsque le gouvernement a accepté d'accréditer des représentants distincts pour les activités hors PNUD d'organismes des Nations Unies, le représentant résident devrait collaborer avec eux pour les questions relatives au Cycle de la coopération pour le développement qui sont en rapport direct avec leurs fonctions, y compris le programme national.

88. La structure proposée serait encore loin de réaliser l'intégration complète, à l'échelon national, de tous les éléments du système des Nations Unies pour le développement, que de nombreux gouvernements de pays développés et en voie de développement ont instamment recommandée lorsqu'ils ont été consultés aux fins de l'Etude. Pour parvenir à une telle intégration, il faudrait poser en principe général que le représentant résident est l'intermédiaire direct et officiel pour tout ce que le système peut offrir dans le domaine du préinvestissement et de la coopération technique, notamment l'aide du FISE et les programmes opérationnels des institutions spécialisées financés à l'aide des budgets ordinaires - pour ne rien dire des activités pour lesquelles ce principe fait déjà l'objet d'un accord. Mais, tandis que les dispositions relatives à l'organisation sur le terrain dont il a été question plus haut pourraient entrer en vigueur immédiatement, l'application de ce principe devrait manifestement être plus progressive; toutefois, il n'y a pas de raison pour que les gouvernements et les organisations intéressées n'y songent pas dès maintenant (voir plus haut, paragraphe 67, la proposition relative au FISE). En attendant, l'Etude affirme qu'un grand progrès serait déjà réalisé si la pratique actuelle du FISE et de certaines institutions spécialisées, de désigner dans certains cas le représentant résident du PNUD comme leur représentant, pouvait être étendue à un plus grand nombre de pays, pourvu que les représentants résidents aient l'agrément du FISE.

v) Bureaux de liaison du PNUD dans les pays développés

89. Actuellement, le PNUD dispose de moyens de liaison divers en Australie, en France, au Japon, en Scandinavie, en Union soviétique et au Royaume-Uni. De nombreux arguments militent en faveur du renforcement de ces moyens et de leur extension systématique à tous les pays développés, qui fournissent la majeure partie des ressources du PNUD et constituent d'importantes sources de recrutement et d'achats. Les bureaux ainsi créés pourraient s'acquitter des tâches ci-après pour le compte de tous les éléments du système des Nations Unies pour le développement :

a) collaborer au recrutement de certaines catégories de personnel et maintenir le contact général avec les sources de recrutement;

b) placer les boursiers et leur assurer l'appui administratif voulu;

c) se charger des achats et des contacts avec les sous-traitants éventuels;

d) assurer la liaison avec les programmes bilatéraux;

e) informer l'opinion publique des activités de coopération du système des Nations Unies pour le développement.

2) Organisation à l'échelon exécutif (siège)

a) Caractéristiques générales

90. A l'échelon exécutif, les caractéristiques principales de la structure recommandée sont les suivantes :

i) Il y aurait un seul chef, le Directeur du PNUD, responsable devant le Conseil économique et social par l'intermédiaire du Conseil d'administration.

ii) Il serait créé, au siège, des directions régionales auxquelles le Directeur pourrait déléguer une partie de ses pouvoirs pour leur permettre de prendre certaines décisions concernant les programmes, d'approuver certains projets, de fournir un appui aux représentants résidents de leur région et de diriger ces derniers. On assurerait ainsi du même coup que l'optique nationale préconisée par l'Etude se retrouve au siège dans un type d'organisation grâce auquel le programme applicable à chaque pays serait considéré globalement et non de façon morcelée (voir plus loin, paragraphes 91 et 92).

iii) Le Directeur disposerait du personnel nécessaire pour lui permettre de diriger tous les aspects opérationnels du PNUD (voir plus loin, paragraphes 93 à 101).

iv) La création d'un groupe consultatif technique fournirait un cadre logique pour recueillir les avis et enrôler les services du personnel technique des institutions spécialisées (voir plus loin, paragraphe 102).

v) La structure proposée comprend un "cerveau" - le Service de la politique du programme - capable d'examiner et d'expérimenter de nouvelles idées et de nouvelles conceptions de façon que le programme reste constamment ouvert aux théories nouvelles et aux innovations et que l'interaction voulue s'établisse entre les politiques et l'expérience pratique (voir plus loin, paragraphes 103 à 106).

vi) On prévoit la création d'un groupe consultatif restreint - le Groupe des ressources pour le développement - chargé de favoriser l'intégration plus poussée des politiques et du programme du PNUD et des autres principaux éléments du système des Nations Unies (y compris la BIRD et le FMI), qui disposent de ressources importantes pour les activités de coopération en vue du développement ou dont la compétence n'est pas limitée à un certain domaine mais a plutôt trait au développement considéré comme un tout (voir plus loin, paragraphe 107).

vii) Les chefs des secrétairats des institutions spécialisées se trouveraient déchargés puisque le Bureau consultatif interorganisations devient superflu et qu'on centralise dans un CAC renforcé les discussions au sommet sur les politiques générales relatives au développement économique et social et la coordination des activités entreprises à cette fin par les Nations Unies (voir plus loin, paragraphes 108 à 111).

b) Les directions régionales

91. Elles seraient au nombre de quatre : une pour l'Afrique, une pour l'Asie et l'Extrême-Orient, une pour l'Amérique latine et une pour l'Europe et le Moyen-Orient. Elles rempliraient les principales fonctions suivantes :

i) participer selon qu'il convient à l'élaboration des programmes nationaux et régionaux;

ii) examiner les programmes nationaux communiqués par les représentants résidents pour approbation et adresser des recommandations à leur sujet au Directeur du PNUD; examiner les programmes et projets régionaux et formuler des recommandations à leur sujet;

iii) approuver certaines catégories de projets en vertu des pouvoirs que leur aura délégués le Directeur;

iv) épauler, appuyer et diriger les représentants résidents dans leur tâche de direction opérationnelle des projets;

v) conseiller le Service de la politique du programme pour l'établissement de données numériques indicatives destinées à la préparation des programmes nationaux, régionaux et autres;

vi) assurer que les mesures consécutives voulues seront prises une fois les projets terminés;

vii) participer à l'appréciation des résultats des programmes et des projets à la demande du Service de l'inspection et de l'évaluation et prendre toutes mesures voulues pour que les conclusions ainsi tirées soient utilisées lors de l'exécution de futurs programmes nationaux et régionaux.

92. Les chefs des directions régionales joueront un rôle capital dans toutes les questions relatives aux programmes. C'est d'eux que devraient relever directement les représentants résidents et ils devraient être les seuls intermédiaires entre ces derniers et le Directeur du PNUD. Toutes les communications et instructions adressées aux représentants résidents par les divers services centraux et concernant les aspects non administratifs des programmes et des projets devraient passer par eux. Le personnel des directions, qu'il serait préférable de grouper en unités sous-régionales ou nationales, devrait avoir une connaissance théorique

et pratique approfondie des pays dont il est appelé à s'occuper. Il devrait être essentiellement composé de fonctionnaires permanents du PNUD, mais il serait utile que certains de ses éléments soient détachés d'institutions spécialisées et de commissions économiques régionales.

c) Les "services"

93. Les "services" n'ont pas de pouvoir de décision propre; leur rôle est de conseiller le Directeur et d'expédier en son nom diverses affaires de politique générale et d'administration. Le degré de responsabilité assumé par leurs chefs varierait d'un service à l'autre et c'est le Directeur qui déciderait de la classe qu'il conviendrait d'attribuer à chacun d'eux. Le Directeur fixerait aussi l'organisation interne de chaque service, sous réserve de l'approbation du Conseil d'administration sur le plan budgétaire. Les paragraphes qui suivent ne font donc qu'exposer les fonctions dont chacun de ces services devrait s'acquitter.

i) Service de la politique du programme

94. Comme ce service a un rôle primordial à jouer dans la mise au point des politiques futures et qu'il est un rouage essentiel et central du modèle recommandé, une section distincte lui est consacrée (voir paragraphes 103 à 106).

ii) Service du personnel et de la formation

95. Ce service serait principalement chargé de mettre au point et d'appliquer des politiques et des procédures permettant de recruter et de garder des fonctionnaires très qualifiés à tous les niveaux, d'être le promoteur d'un corps de cadres de carrière pour le développement et d'assurer l'orientation et la formation du personnel. Il aurait un rôle vital à jouer dans le PNUD réorganisé, comme indiqué au Chapitre 8 où sont donnés de plus amples détails sur ses attributions.

iii) Service des achats et des contrats

96. Ce service aurait les principales fonctions suivantes :

a) mettre au point, en matière de contrats, une politique qui permette au PNUD de faire appel aux plus hautes compétences du système des Nations Unies et du monde en général;

b) conseiller le Directeur quant au choix des organisations et organismes auxquels sera confiée l'exécution des différents projets et négocier les contrats;

c) suivre, du point de vue technique, l'exécution de ces contrats sur la base des renseignements fournis par les directions régionales et le représentant résident, et veiller à ce que les délais soient respectés; si tel n'est pas le cas, aviser le Directeur ou les fonctionnaires responsables, selon le cas, pour qu'ils puissent prendre des dispositions en conséquence;

d) faire en sorte que toutes les organisations, entreprises et institutions avec lesquelles le PNUD a passé des contrats soient équitablement rétribuées pour les services qu'elles rendent;

e) mettre au point une politique des achats et recommander et appliquer, en matière d'achats, des pratiques permettant d'assurer l'utilisation optimale des fonds consacrés à l'achat de matériel et de fournitures[1/].

iv) Service de la gestion et des systèmes d'information

97. Ce service aurait pour fonctions de concevoir et d'aider à mettre en place tous les systèmes et procédures nécessaires à une gestion efficace du programme et d'assurer le fonctionnement du système d'information préconisé au Chapitre 6.

v) Service des finances et de la comptabilité

98. Ce service établirait et tiendrait les livres de recettes et de dépenses, fixerait, pour l'ensemble du système, les méthodes de comptabilité à suivre et les livres à tenir et tiendrait le Directeur au courant de la situation de trésorerie et de son évolution probable. Il devrait en outre donner des avis au Directeur au sujet des plafonds à soumettre à l'approbation du Conseil d'administration pour les allocations globales[2/].

vi) Service de l'inspection et de l'évaluation

99. Ce service aurait à :

a) déterminer si les politiques et les procédures fixées sont respectées;

b) vérifier si les objectifs des programmes et des projets sont atteints; et

c) faire rapport à ce sujet au Directeur, qui, de concert avec les fonctionnaires responsables ou d'autres de ses collaborateurs, selon qu'il convient, arrête et prend les mesures nécessaires.

Les conclusions auxquelles serait parvenu le Service de l'inspection et de l'évaluation seraient communiquées au Service de la politique du programme et aux directions régionales.

vii) Service administratif

100. Ce service fournirait l'aide et le contrôle voulus en ce qui concerne l'administration des locaux, les dispositions touchant le personnel et les autres services généraux requis au siège et à l'extérieur.

viii) Service de l'information

101. Un service d'information restreint mais composé d'éléments très qualifiés serait nécessaire pour faire connaître le programme et tenir l'opinion publique au courant de ses réalisations et de ses besoins.

1/ On trouvera de plus amples détails sur ce point au Chapitre 10, par. 13.

2/ Voir Chapitre 9, par. 25 à 27.

d) Le Groupe consultatif technique

102. Le Groupe consultatif technique serait composé de fonctionnaires de rang élevé nommés et rétribués par d'autres éléments du système des Nations Unies s'occupant de développement, notamment le Département des affaires économiques et sociales de l'ONU, d'autres organisations participantes et chargées de l'exécution, le FISE, le PAM et la BIRD (soit à plein temps, soit à temps partiel, selon les besoins), connaissant parfaitement les travaux de leur organisation et, en particulier, ses activités opérationnelles. Un tel organe serait propice à la fusion des idées puisque ses membres, chacun dans son domaine respectif, seraient chargés de donner des avis techniques et spécialisés et de faire des recommandations sur toutes les phases du Cycle de la coopération pour le développement (élaboration des programmes nationaux, formulation, exécution et évaluation des projets). D'une façon plus générale, ils donneraient en outre des avis sur les politiques, les systèmes et les procédures applicables aux activités opérationnelles. C'est pourquoi le Groupe consultatif technique serait secondé par le Service de la politique du programme et celui-ci, dans l'exercice de ses fonctions plus générales, recevrait sûrement de lui une importante contribution. L'accès aux connaissances techniques et sectorielles accumulées par les institutions spécialisées se trouverait facilité puisque les membres du Groupe seraient en mesure d'obtenir rapidement de leurs sièges tous avis ou services qu'ils ne seraient pas eux-mêmes en état de fournir. De même, le fait que le Groupe travaillerait en collaboration étroite avec le Service de la politique du programme n'empêcherait pas le PNUD d'avoir recours à ses services à tous les échelons où ils pourraient être requis (par exemple à l'échelon du Directeur, des services, des directions régionales ou des bureaux extérieurs).

e) Le Service de la politique du programme

103. On a déjà dit au Chapitre 4 les raisons pour lesquelles il faudrait doter le PNUD d'un "cerveau" qui se tiendrait au courant des idées nouvelles concernant la théorie et la pratique du développement et ferait preuve d'imagination en cherchant à innover, examinerait les résultats de recherches ou patronnerait des recherches sur l'efficacité des méthodes d'assistance technique en tant que moyen de promouvoir le développement, identifierait les obstacles auxquels se heurte le développement et chercherait les moyens de les surmonter et, d'une façon générale, mettrait l'organisation à même de ne pas être dépassée par l'évolution des besoins du monde en voie de développement et les problèmes de l'avenir à mesure qu'ils se poseront[1/].

1/ Voir Chapitre 4, par. 46, 58, 59 et 103.

104. Telles seraient les fonctions, importantes et même cruciales, qui seraient confiées au Service de la politique du programme. Ce dernier devra étudier la nature du processus de développement telle qu'elle se dégagera :

i) des activités que des pays ou groupes de pays auront entreprises et des objectifs qu'ils se seront fixés pour leur développement;

ii) de l'expérience retirée du travail opérationnel de développement accompli sous les auspices des Nations Unies;

iii) de l'évolution des doctrines et politiques sectorielles et générales relatives au développement issues des activités non opérationnelles du système des Nations Unies (à cet égard, une étroite collaboration avec le Département des affaires économiques et sociales de l'ONU serait particulièrement utile);

iv) des études théoriques sur les problèmes du développement;

v) des progrès de la science et de la technique.

Ces analyses, qui porteront à la fois sur l'aspect concret et l'aspect théorique des opérations du PNUD, devraient aboutir à la formulation de principes directeurs en matière de programme et de politique, qui seront soumis au Directeur ou au Conseil d'administration, selon le cas. Elles devraient refléter une pensée créatrice débouchant sur de nouvelles conceptions du développement, de nouvelles techniques et de nouvelles formes de coopération pour le développement. Le Service de la politique du programme devrait être habilité à concevoir des activités expérimentales et à les faire entreprendre sous son contrôle, avec l'accord du gouvernement intéressé, pour voir ce que donnent dans la pratique de nouvelles théories considérées comme riches de possibilités. Nombre des conclusions auxquelles il parviendra devraient lui permettre de fournir au Directeur, avec l'aide des directions régionales, des éléments utiles pour l'établissement de données numériques indicatives destinées à la préparation des programmes nationaux, régionaux et autres (voir plus haut, paragraphe 91 v)).

105. Il va de soi que ce service devrait être composé de personnes exceptionnellement douées et dynamiques, aux talents variés, capables de pénétrer à la fois les problèmes théoriques et les problèmes pratiques du développement, afin de pouvoir étudier l'interaction de la théorie et de l'exécution. Le PNUD devrait affecter à cette tâche les meilleurs cerveaux dont il dispose et leur adjoindre des personnes tout aussi qualifiées et inventives détachées d'autres organismes des Nations Unies ou recrutées à l'extérieur. La contribution intellectuelle de ces autres éléments serait également obtenue, d'une part, grâce au Groupe consultatif technique dont il a été question au paragraphe 102, secondé comme on l'a dit par le Service de la politique du programme, et, d'autre part, de façon plus occasionnelle, par l'intermédiaire de réunions ou groupes consultatifs interorganisations chargés d'examiner des problèmes particuliers.

106. En pratique, il ne devrait pas y avoir de difficultés ni de chevauchement des efforts entre le Service de la politique du programme et le Département des affaires économiques et sociales de l'ONU pourvu que deux conditions soient respectées: il faut, premièrement, que l'organe du PNUD soit essentiellement tourné vers les opérations et réponde aux besoins pratiques immédiats du programme du PNUD, le Département des affaires économiques ou sociales étant au contraire tourné vers la recherche, et deuxièmement, que les deux services collaborent très étroitement et échangent sans réticence des renseignements et des données d'expérience pour que leurs activités deviennent véritablement complémentaires.

f) Le Groupe des ressources pour le développement

107. Comme on l'a déjà indiqué, cet organe aurait pour tâche d'harmoniser les politiques et d'intégrer les programmes du PNUD et des éléments du système des Nations Unies qui sont les principaux fournisseurs de ressources aux fins de la coopération pour le développement ou qui sont chargés d'aspects généraux et non sectoriels du développement économique et social ou dont la politique exerce une influence générale sur ce processus. Le Groupe, qui pourrait se réunir au moins deux ou trois fois par an, serait composé des chefs des secrétariats de la BIRD, du FMI, de la CNUCED, du PNUD, du FISE et du PAM et du Secrétaire général adjoint aux affaires économiques et sociales de l'ONU. Il couvrirait ainsi les principaux aspects du développement dont s'occupe le système des Nations Unies - monétaire, commercial, économique et social et démographique - ainsi que les principaux apports de ce dernier - investissement, préinvestissement et coopération technique, assistance aux mères et aux enfants et aide alimentaire.

g) Coordination des politiques de développement économique et social au niveau le plus élevé des secrétariats

108. Comme on l'a indiqué plus haut, au paragraphe 19, la coordination et les consultations de cet ordre ont lieu actuellement soit au CAC, pour ce qui est des questions de caractère général, soit au Bureau consultatif interorganisations (BCI), pour ce qui est des questions et des politiques particulières intéressant les activités financées par le PNUD. La compétence de ces deux organes (dont la composition est presque identique) est assez mal délimitée du fait qu'ils sont l'un et l'autre conçus pour examiner des questions qui ont trait au développement économique et social en général. Par ailleurs, le BCI ne tient que deux réunions de deux à trois jours chacune par an et ne peut donc s'acquitter véritablement de la tâche qui lui a été confiée de formuler les politiques opérationnelles du PNUD et de donner des avis sur son programme. C'est pourquoi il est proposé, dans le modèle recommandé de l'Etude, que le BCI disparaisse et que les deux fonctions qu'il exerce soient respectivement dévolues à deux

autres organes. La plus spécifique des deux - donner des avis spécialisés sur les divers aspects des programmes et projets opérationnels en cours d'exécution ou en préparation - serait assumée par le Groupe consultatif technique, dont il a été question au paragraphe 102 ci-dessus.

109. La deuxième fonction, de caractère plus général - coordination et consultations d'ensemble interinstitutions en matière de politique du développement - devrait être fusionnée avec la fonction analogue qu'exerce le CAC dans le domaine économique et social général. A cette fin, il est proposé de rebaptiser ce dernier "Comité de coordination de la politique" et de le diviser en deux groupes. Le premier, qui pourrait être appelé Groupe de coordination de la politique et de l'administration, serait chargé des politiques générales du système des Nations Unies, des questions de politique et des aspects des relations interinstitutions touchant la politique et l'administration. Le deuxième - le Groupe de coordination de la politique économique et sociale - s'occuperait exclusivement de la coordination et de l'examen des questions économiques et sociales de caractère général, plus particulièrement de celles qui ont trait au développement, par exemple en harmonisant les politiques globales et sectorielles des diverses institutions entre elles et par rapport aux objectifs d'ensemble, tels que ceux qui ont été fixés pour la deuxième Décennie du développement, etc. [1/]. En résumé, ce serait un lieu de rencontre où les chefs des secrétariats des diverses organisations qui composent le système des Nations Unies examineraient sérieusement les problèmes qui sont aujourd'hui de la plus haute importance pour le monde et dont l'existence même constitue la principale raison d'être de ces organisations. Un tel arrangement permettrait aux chefs de secrétariat, déjà fort occupés, non seulement de gagner du temps, puisqu'il réduirait le nombre des réunions, mais de mieux l'utiliser. En outre, il répondrait au souci exprimé par plusieurs d'entre eux, qui déplorent qu'il n'existe actuellement aucun centre où ces questions puissent être débattues à fond et posément, une bonne partie du temps du CAC et du BCI étant accaparée par les questions de procédure et les affaires courantes.

110. Comme le CAC, le Comité de coordination de la politique serait présidé de droit par le Secrétaire général, mais des dispositions différentes pourraient être prises, si on le souhaite, pour la présidence des deux groupes qui le composeront. Les chefs des secrétariats de tous les éléments du système des Nations Unies qui ont à voir avec des aspects des politiques économiques et sociales et avec le développement en général (donc y compris, sur un pied d'égalité, les organismes subsidiaires de l'ONU) devraient être membres du Groupe de coordination de la politique économique et sociale.

1/ Cette solution n'est évidemment pas la seule. Nul n'ignore que le CAC s'efforce constamment de trouver le moyen d'examiner plus intensivement les questions économiques et sociales. S'il était possible, par exemple, de s'entendre sur la création d'un comité restreint de la politique économique et sociale, cela ferait aussi bien l'affaire.

111. Les services à fournir au Comité de coordination de la politique seraient d'une importance primordiale. En effet, la qualité de son secrétariat et des documents dont il serait saisi aurait une influence décisive sur l'efficacité de ce CAC modifié - qui, à chacune de ses réunions, expédierait d'abord les affaires de caractère général et administratif puis passerait aux affaires économiques et sociales (en particulier au développement). C'est au Département des affaires économiques et sociales qu'incomberait au premier chef la préparation des questions économiques et sociales à examiner mais le Service de la politique du programme du PNUD pourrait apporter une contribution de la plus grande importance.

3) Relations à l'échelon régional

112. Comme on l'a constaté, le modèle ne prévoit formellement aucune structure à l'échelon régional pour le moment. Cela ne signifie pas qu'on sous-estime l'importance de l'optique régionale et sous-régionale ou de la décentralisation en faveur de la région et de la sous-région, mais force est de reconnaître que le manque d'homogénéité des arrangements qui régissent actuellement la représentation régionale des divers éléments du système des Nations Unies pour le développement[1/] exclut, en l'état actuel des choses, toute tentative efficace d'intégration des divers éléments dont est faite la coopération des Nations Unies en vue du développement. Une telle intégration, indispensable selon l'Etude à l'augmentation de la capacité, exigerait une refonte des bureaux régionaux de toutes les institutions intéressées, portant à la fois sur leur emplacement et sur leurs fonctions. Il est toutefois peu probable qu'une proposition de ce genre rencontre l'agrément de tous et il ne pourrait en fin de compte en résulter qu'un bouleversement général et de longs retards, toutes choses préjudiciables à la réorganisation des activités du PNUD. Voilà donc un autre cas où l'Etude a dû sacrifier l'idéal à une appréciation réaliste des difficultés actuelles. Cela ne signifie pas, toutefois, qu'une action en ce sens ne pourra pas être tentée ultérieurement, et l'on y reviendra plus loin.

113. Dans l'immédiat, toutefois, les modifications souhaitées doivent être faites à l'échelon national et à l'échelon du siège mais elles devraient être conçues de telle sorte qu'elles aient immédiatement des répercussions à l'échelon régional et qu'elles permettent de nouveaux progrès dans ce sens lorsque les circonstances seront plus propices. C'est pourquoi l'Etude, dans le modèle recommandé, accorde une grande importance à une conception géographique intégrée de la coopération en vue du développement lorsqu'elle propose de renforcer les directions régionales au siège du PNUD et de les placer dans l'échelle hiérarchique entre le Directeur et les représentants résidents (voir plus haut, paragraphes 91 et 92). Le ressort

---

1/ Pour de plus amples détails sur ce point, voir Chapitre 4, par. 76 à 78, et Appendice 3 de la Cinquième Partie.

géographique de ces directions correspond généralement[1/] à celui des commissions économiques régionales, ce qui devrait grandement faciliter les contacts et une coopération constante avec elles. En outre, on envisage de transférer un jour ces directions pour les installer là où se trouvent les sièges des commissions économiques régionales. Deux considérations détermineraient le choix du moment pour ce faire : il faudrait, premièrement, que la nouvelle organisation du PNUD soit bien en place et qu'elle soit suffisamment rodée pour assurer le bon fonctionnement du Cycle de la coopération pour le développement, la dispersion géographique prématurée des organes de décision risquant de nuire à ces deux processus, et deuxièmement, qu'il soit possible de rationaliser et de concentrer un tant soit peu les structures régionales existantes du système des Nations Unies pour le développement. Cette dernière condition serait essentielle pour que, de leur nouvel emplacement, les directions puissent obtenir des avis techniques et spécialisés et communiquer avec les autres fournisseurs internationaux de ressources destinées à la coopération pour le développement tout aussi facilement que ce serait le cas dans la structure recommandée pour le siège central.

114. Une première mesure en ce sens pourrait consister à désigner dès le début des fonctionnaires des directions régionales du PNUD comme attachés de liaison auprès de chacune des commissions économiques régionales (on pourrait également détacher des fonctionnaires des commissions auprès des directions régionales au siège du PNUD). Etant donné que le transfert effectif des directions régionales devrait se faire progressivement - il ne serait en effet matériellement pas possible qu'elles quittent le siège central toutes les quatre à la fois - peut-être serait-il utile de commencer à préparer le terrain dans une région donnée, où l'on voudrait faire la première expérience. On pourrait, par exemple, nommer pour cette région un attaché de liaison ayant plus d'expérience, qui servirait en fait de coordonnateur du programme du PNUD pour l'ensemble de la région, suivrait les travaux des représentants résidents et des bureaux auxiliaires et coordonnerait, d'une façon générale, leurs activités et celles des commissions économiques régionales et des bureaux régionaux des institutions spécialisées. L'Amérique latine serait peut-être la région la plus indiquée pour une telle expérience du fait qu'elle pratique la coopération régionale depuis plus longtemps et qu'elle offre l'avantage d'une plus grande homogénéité, même pour ce qui est des bureaux régionaux du système des Nations Unies, moins dispersés qu'ailleurs. Après un ou deux ans d'essai et selon les résultats obtenus, cette première mesure pourrait être suivie du transfert de toute la direction régionale pour l'Amérique latine du siège du PNUD au lieu où se trouve le siège de la CEPAL; elle serait dotée, le cas échéant, des bureaux auxiliaires voulus et des pouvoirs suffisants lui

---

1/ Toutefois, la région relevant de la compétence du Bureau des affaires économiques et sociales des Nations Unies à Beyrouth est attribuée à une direction commune pour l'Europe et le Proche-Orient.

seraient délégués. On pourrait ensuite s'inspirer de cette nouvelle expérience pour le transfert ultérieur des autres directions[1/].

115. Il serait concevable que, dans un avenir plus lointain, des relations encore plus étroites s'établissent entre les directions régionales du PNUD et les secrétariats des commissions économiques régionales. Etant donné qu'il s'agit d'une éventualité assez lointaine, on l'a traitée plus loin, dans la Section VII C, où l'on s'est efforcé de prévoir l'orientation future.

116. D'ici là, d'autres rouages prévus dans le modèle devraient permettre d'utiliser au maximum les structures régionales existantes et de préparer la voie à l'adoption par le système des Nations Unies d'une conception régionale plus intégrée qui rendrait possible la mise en place ultérieure d'une structure régionale plus ordonnée. Ces rouages peuvent être examinés sous les deux rubriques ci-après :

a) Secrétariats des commissions économiques régionales et instituts régionaux de planification;

b) Bureaux régionaux des institutions spécialisées.

a) Les secrétariats des commissions économiques régionales et les instituts régionaux de planification

117. Les attributions qui seraient confiées aux secrétariats des commissions en ce qui concerne les programmes nationaux tels qu'ils sont décrits au Chapitre 5 pourraient progressivement englober les activités suivantes :

i) Identification des besoins - Les secrétariats pourraient participer aux travaux de comités ou groupes d'étude nationaux et par là former un lien utile entre les besoins du pays et les politiques et stratégies régionales et sous-régionales.

ii) Planification, programmation, formulation et évaluation des projets - Les secrétariats des commissions pourraient utilement fournir du personnel pour étoffer les équipes de planification concertée à l'échelon national dont la création est envisagée (soit pour l'élaboration périodique du programme national, soit pour sa revision annuelle) lorsqu'il n'existe pas sur place de personnel suffisamment qualifié[2/]. Cela permettrait en même temps d'appeler l'attention des gouvernements sur les considérations d'ordre régional ou sous-régional dont ils doivent tenir compte lorsqu'ils se proposent de faire appel à la coopération du système des Nations Unies pour

---

1/ Pour de plus amples détails sur cette proposition, voir l'Appendice 3 de la Cinquième Partie.

2/ Les services consultatifs de cette nature devraient être remboursés par le PNUD conformément au régime prévu pour les institutions spécialisées au Chapitre 9, par. 59. Cela revient à dire que le PNUD participerait aux frais qu'entraînerait la présence d'un groupe de consultants en matière de programme dans les bureaux régionaux et sous-régionaux des commissions.

le développement. Les fonctionnaires des commissions devraient également collaborer à la formulation de projets de caractère régional interdisciplinaire. Les fonctionnaires qui seraient affectés à ces tâches seraient placés naturellement, à tous les stades, sous la direction du représentant résident. L'une des premières mesures à prendre en vue d'assurer la cohérence de la politique et de la programmation régionales serait de confier aux secrétariats des commissions l'examen préalable de tous les projets régionaux dont le financement est demandé au PNUD, qu'ils relèvent de la compétence de l'ONU ou d'une institution spécialisée, et le soin de veiller à ce qu'ils s'insèrent bien dans le cadre du développement général prévu pour la région.

D'une façon plus générale, les secrétariats pourraient également appuyer les bureaux extérieurs du PNUD en leur fournissant, selon les besoins, les services à temps partiel des planificateurs du développement attachés à leurs bases régionales ou sous-régionales, comme proposé plus haut, au paragraphe 81[1/]. Les instituts régionaux de planification pourraient jouer un rôle très important en ayant toujours dans leurs effectifs des équipes de planificateurs dont la compétence s'étendrait aux principaux secteurs économiques et sociaux et qui pourraient fournir sur demande des services consultatifs aux représentants résidents et aux gouvernements[2/]. Etant donné que l'on a le plus grand besoin de ces spécialistes et qu'on en manque, il faudrait donner à ces instituts des fonctions consultatives - outre leurs fonctions d'enseignement et de recherche - beaucoup plus importantes qu'ils n'en ont actuellement (seul fait peut-être exception à cet égard, sans que la différence soit très marquée, l'Institut latino-américain de planification économique et sociale).

iii) Exécution - On a beaucoup débattu dernièrement la question de savoir dans quelle mesure les secrétariats des commissions économiques régionales devraient assumer des responsabilités opérationnelles[3/]. Selon l'Etude, les commissions sont mal équipées pour cette tâche en l'état actuel des choses. Sans véritable décentralisation,

---

1/ Les services consultatifs de cette nature devraient être remboursés par le PNUD conformément au régime prévu pour les institutions spécialisées au Chapitre 9, par. 59. Cela revient à dire que le PNUD participerait aux frais qu'entraînerait la présence d'un groupe de consultants en matière de programme dans les bureaux régionaux et sous-régionaux des commissions.

2/ Etant entendu que le PNUD continuerait à fournir un appui suffisant à ces instituts et prendrait entièrement à sa charge le coût des groupes consultatifs.

3/ Voir résolutions 187 (IX) et 189 (IX) de la Commission économique pour l'Afrique, résolution 1442 (XLVII) du Conseil économique et social et Mémorandum soumis par le Comité exécutif de la Conférence des Ministres de la CEA à l'examen du Conseil économique et social (document E/CN. 14/ECO/10 du 5 juillet 1968).

la création d'un échelon intermédiaire supplémentaire risquerait d'allonger encore les retards et pourrait empêcher les commissions de s'acquitter comme elles le doivent de leur tâche principale, qui est d'identifier les besoins du développement dans la région, d'élaborer des politiques générales et d'évaluer les progrès réalisés. C'est encore dans les domaines où l'on a les meilleures chances d'obtenir des résultats en renforçant l'efficacité des activités de coopération technique du système - soit principalement la planification et la programmation - que leur contribution peut être le plus utile. Une autre considération s'oppose à ce qu'elles assument des responsabilités opérationnelles plus grandes; c'est l'extrême complexité des relations qui existeraient à l'échelon gouvernemental entre le Conseil d'administration du PNUD et les commissions économiques régionales.

- Toutefois, sous ces réserves, les secrétariats pourraient exercer d'utiles fonctions au stade de l'exécution. Ils pourraient par exemple, selon qu'il convient, assurer l'appui technique des experts affectés aux projets compris dans les programmes nationaux par l'intermédiaire de conseillers régionaux connaissant particulièrement bien à la fois la région et les questions de leur compétence (en pareil cas, toutefois, il ne faudrait prendre à l'échelon du siège aucune disposition supplémentaire de contrôle qui ferait double emploi avec les attributions des commissions, et les mesures d'appui devraient être décidées de concert avec le représentant résident intéressé et ses collaborateurs dans le pays).

- Pour toutes ces raisons, il serait préférable que les commissions économiques régionales ne soient directement chargées de travaux d'exécution ou du contrôle des agents qui exécutent ces travaux pour le compte de l'ONU et du PNUD que dans le cas de projets régionaux et dans des domaines où elles-mêmes ou le Département des affaires économiques et sociales dont elles relèvent ont une longue expérience et possèdent déjà un personnel technique suffisant, c'est-à-dire plus particulièrement les domaines de l'administration publique, de la planification économique et sociale (en collaboration avec les instituts régionaux de planification), des statistiques, de la démographie et des problèmes financiers.

iv) Evaluation - A la demande du Directeur du PNUD, les commissions pourraient collaborer à certaines opérations d'évaluation des programmes nationaux entrepris par le PNUD.

v) Mesures consécutives - Les commissions étant généralement responsables des mesures à prendre pour assurer l'application des politiques régionales, les mesures consécutives relatives aux projets terminés, en particulier aux projets de nature régionale, seraient directement de leur ressort, mais c'est au gouvernement

intéressé, aidé le cas échéant par le représentant résident, qu'incomberait au premier chef la responsabilité des mesures consécutives relatives aux projets nationaux.

Nombre des fonctions ci-dessus pourraient être exercées plus efficacement par des bureaux auxiliaires des commissions, pourvu que ces derniers correspondent à une sous-région bien définie. En pareil cas, il pourrait y avoir un bureau sous-régional du PNUD dont la compétence s'étendrait à la même zone et l'on pourrait même envisager une représentation commune.

118. Il va de soi que des échanges d'informations réguliers, sans réticence et complets, devraient avoir lieu entre le PNUD, à ses divers niveaux, et les commissions. Ils devraient être assurés par les dispositions prévues plus haut, aux paragraphes 113 et 114. Ces dernières pourraient être renforcées par une série de mesures simples, qui pourraient d'ailleurs être immédiatement appliquées et contribueraient beaucoup à remédier aux inconvénients de la situation actuelle; par exemple, on pourrait décider que toutes les réunions régionales des représentants résidents se tiendront automatiquement au siège des commissions respectives, que des réunions d'information plus complètes auront lieu régulièrement (au moins une fois tous les deux ans) au siège des commissions à l'intention de tous les représentants résidents de la région, et que les commissions sont tenues de passer par le bureau du représentant résident pour communiquer avec les gouvernements des pays de leur région.

b) Les bureaux régionaux des institutions spécialisées

119. Les bureaux régionaux des institutions spécialisées pourraient eux aussi être invités à fournir des avis techniques et spécialisés aux divers stades du Cycle de la coopération des Nations Unies pour le développement, sous la direction du représentant résident. Par exemple, une partie du temps de leur personnel technique pourrait être consacrée à aider les représentants résidents, soit individuellement soit sur une base régionale, comme on l'a déjà exposé plus haut, aux paragraphes 83 et 85.

4) L'échelon gouvernemental

120. A l'échelon gouvernemental, la structure recommandée (schéma 7.4) présente les caractéristiques suivantes :

a) Elle confirme que le contrôle des gouvernements sur les activités du système des Nations Unies pour le développement s'exerce au moyen d'un seul organe - le Conseil économique et social - lequel est relié au Directeur du PNUD par une ligne hiérarchique unique, passant par le Conseil d'administration, pour ce qui est de la masse principale de ces activités, savoir le programme opérationnel du PNUD.

b) Elle assure le fonctionnement efficace d'un Cycle de la coopération pour le développement bien défini permettant au Conseil d'administration de se consacrer entièrement aux questions de politique générale, à l'examen, à l'approbation et à la

direction des programmes[1] et à la répartition des ressources financières entre les programmes globaux, régionaux et nationaux[2], en déléguant à l'échelon exécutif le pouvoir d'approuver des projets dans le cadre des politiques et programmes adoptés.

c) Elle offre la possibilité de réduire le nombre des organes directeurs ou du moins de les réunir en un faisceau unique, ce qui simplifierait la tâche consistant à leur fournir des services de secrétariat et les aiderait à donner plus d'unité et d'homogénéité à leurs directives.

121. Pour exercer ses fonctions de décision et de contrôle en ce qui concerne tant les questions d'organisation, de budget, de personnel et d'administration que l'examen des résultats du programme, le Conseil d'administration doit pouvoir avoir recours, quand il le faut, aux avis d'experts indépendants. Toutefois, il est de la plus haute importance que de tels avis ou opinions soient essentiellement axés sur les exigences d'un programme opérationnel de coopération pour le développement et ne soient donnés que par des personnes qui ont une expérience longue et directe de ces opérations. Par suite de la distinction entre les activités des secrétariats opérationnels et celles des secrétariats de type classique, préconisée ailleurs dans la présente Etude[3], les critères généralement utilisés pour évaluer l'efficacité des secrétariats non opérationnels ne peuvent être automatiquement appliqués aux programmes opérationnels. Nombre des recommandations de l'Etude accentueront cette distinction si elles sont adoptées. Jusqu'ici, des organes tels que le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires et le Corps commun d'inspection ont été de précieuses sources d'avis, mais l'étendue de leurs fonctions, qui couvrent la multiplicité des organisations composant le système des Nations Unies pour le développement, ne leur permettraient pas d'accorder à ce domaine d'activité spécialisé l'attention exclusive qu'il demande ni de consacrer le temps voulu à l'élaboration d'un ensemble de règles distinctes qui puisse lui être appliqué. Il est donc proposé que le Conseil d'administration envisage la possibilité de recommander à l'Assemblée générale de nommer un comité permanent restreint composé d'experts très qualifiés en matière d'administration et d'évaluation des opérations, qui ferait directement rapport au Conseil et dont ce dernier demanderait l'avis chaque fois qu'il le faudrait. Ce comité pourrait soit être issu d'une fusion partielle des deux organes existants - le Corps commun d'inspection et le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires - soit être créé de toutes pièces. Les questions administratives et budgétaires devraient continuer à faire l'objet de contrôles indépendants de la part des vérificateurs extérieurs des comptes.

1/ On a exposé au Chapitre 5, par. 69 à 71, comment le Conseil d'administration exercerait ses pouvoirs d'approbation et de direction des programmes et, par. 171 à 173, ses attributions en matière d'évaluation.

2/ Les attributions financières du Conseil d'administration sont indiquées au Chapitre 9.

3/ Chapitre 8, par. 2.

VI. APPLICATION ET COUT DES RECOMMANDATIONS

A. Plan d'application général

122. Les bases d'une bonne partie de l'organisation recommandée existent déjà à tous les niveaux et l'on peut aisément soit développer soit modifier cet embryon selon les besoins. Toutefois, il y a des modifications de structure qui ne peuvent pas attendre et des unités nouvelles qui devraient être créées sans tarder. Dans l'esprit de l'Etude, la première phase s'étend sur les années 1970-1971 et la deuxième sur les années 1972-1975. Les mesures qui devraient être prises au cours de ces deux périodes sont indiquées en termes généraux dans la présente section; un programme précisant les phases successives des opérations est donné sous forme schématique dans la partie du Chapitre premier relative à l'application. D'ailleurs, comme on l'a déjà dit, le modèle a été conçu de façon à ménager la possibilité de procéder ultérieurement à de plus amples améliorations et modifications. Ces dernières étant nécessairement plus lointaines et plus hypothétiques, il en sera traité séparément dans la Section VII.

1) La première phase : 1970-1971

123. A l'échelon exécutif, des modifications de structure fondamentales s'imposent dès à présent. Il faut que le système des Nations Unies pour le développement dans son ensemble reconnaisse que le PNUD est seul responsable de toutes les phases du Cycle de la coopération pour le développement qu'il finance.

124. Le premier stade consisterait à réorganiser le personnel du siège du PNUD conformément au modèle recommandé (schéma 7.4). L'effectif de la Direction des opérations et de la programmation comprend déjà un noyau suffisant pour doter du personnel voulu les si importantes directions régionales et peut fournir la majeure partie du personnel requis pour le Service des finances et de la comptabilité. Le personnel de l'actuelle Direction de la gestion administrative et du budget pourrait pourvoir en grande partie le Service administratif et en partie le Service du personnel et de la formation. L'actuelle Direction des relations extérieures, de l'évaluation et des rapports pourrait fournir du personnel au nouveau Service de l'inspection et de l'évaluation et, éventuellement, au nouveau Service de la gestion et des systèmes d'information. Le nouveau Service de l'information pourrait également être constitué à l'aide du personnel existant. Dans ces cas-là, par conséquent, l'essentiel serait de revoir immédiatement les affectations individuelles. Toutefois, il ne sera vraisemblablement pas facile de trouver d'emblée parmi les fonctionnaires actuellement en poste des candidats réunissant les qualifications requises pour certains des nouveaux postes des services suivants : Service de la politique du programme, Service du personnel et de la formation, Service des

achats et des contrats, Service de la gestion et des systèmes d'information, et Service de l'inspection et de l'évaluation. Il faudra donc d'urgence faire le nécessaire pour que ces vides soient efficacement comblés dès que possible.

125. Pendant qu'il sera procédé à ce remaniement, les dispositions voulues devraient être prises avec les institutions spécialisées pour organiser le Groupe consultatif technique et pour que soient désignés sans tarder les représentants de rang élevé qui y siégeront et dont l'apport sera indispensable au bon fonctionnement du Service de la politique du programme. Le Groupe des ressources pour le développement devrait également être créé en accord avec les organisations intéressées et devrait tenir ses premières réunions.

126. Pendant cette période initiale, le Bureau consultatif interorganisations devrait être dissout et le nécessaire devrait être fait pour transformer le CAC en Comité de coordination de la politique, comme proposé plus haut aux paragraphes 109 à 111, et pour créer les deux groupes dont il sera composé, en particulier le Groupe de coordination de la politique économique et sociale.

127. A l'échelon national, l'essentiel, dans l'immédiat, n'est pas de modifier profondément les structures, puisqu'il existe déjà quelque 90 représentants résidents secondés par le personnel voulu (soit environ 290 administrateurs en tout), mais de faire accepter des responsabilités et des relations nouvelles. Selon la structure recommandée, le statut du représentant résident serait considérablement modifié. Les fonctions décrites plus haut, au paragraphe 77, devraient donc lui être immédiatement attribuées et il devrait dès lors prendre la direction de toutes les questions relatives à la participation du PNUD au Cycle de la coopération pour le développement. On a déjà décrit au Chapitre 5[1/] comment le Cycle sera introduit dans chaque pays. Le représentant résident aura parfois besoin de personnel technique supplémentaire, à plein temps ou à temps partiel, pour s'acquitter des tâches plus nombreuses qui lui incomberont. Si le Directeur du PNUD juge ce renfort justifié, le personnel voulu sera nommé dès que possible compte tenu de ce qui est dit plus haut, aux paragraphes 80 à 83. Il faut aussi reconnaître que certains représentants résidents pourraient ne pas avoir l'envergure voulue pour faire face à ces responsabilités nouvelles et importantes. Le Directeur devrait donc examiner chaque cas soigneusement et faire le nécessaire pour trouver des titulaires plus qualifiés si besoin est, suivant les procédures indiquées au Chapitre 8[2/].

128. Le changement le plus grand - et probablement le plus difficile - à opérer est sans doute celui qui consiste à modifier les fonctions et l'attitude des représentants locaux des institutions spécialisées pour ce qui est des programmes et projets financés par le PNUD ou dont le

---

1/ Par. 75 à 77.

2/ Par. 16 et 37.

financement lui a été demandé. Il y aura certainement une période de frictions et de tension pendant la phase initiale de transition avant qu'on ait pu mettre en ordre le réseau de la représentation des institutions spécialisées dans les pays et le refondre comme proposé plus haut, au paragraphe 85. Tous les intéressés, en particulier les représentants résidents, devront faire preuve de tact, de retenue et de compréhension, et il est évident que la nouvelle politique devrait être appliquée dès que possible, étant entendu que les circonstances varieront naturellement d'un pays à l'autre.

129. A l'échelon régional, les dispositions voulues devraient être prises pour nommer, auprès de chacune des commissions économiques régionales, des attachés de liaison du PNUD faisant fonction d'administrateurs hors siège des directions régionales du secrétariat central, dès que ces dernières auront été renforcées et fonctionneront normalement.

130. C'est également pendant cette première période qu'il faudra prendre des mesures pour nommer des attachés de liaison du PNUD dans les principaux pays donateurs ou pour renforcer de manière appropriée les moyens de liaison qui existent, comme il est proposé au paragraphe 89.

2) La deuxième phase : 1972-1975

131. Aucune ligne de partage ne sépare arbitrairement les deux phases et elles s'enchaîneront certainement dans la pratique. Sans doute faudra-t-il stabiliser, pendant la deuxième phase, certaines mesures amorcées pendant la première, et en revanche il sera peut-être possible de mettre en route plus tôt qu'on ne l'escomptait certaines mesures prévues pour la période finale. La coupure du processus d'application en 1972 a surtout pour but de montrer quelles sont celles des diverses mesures requises qui devraient avoir la priorité et de permettre une première évaluation des résultats, comme proposé plus loin au paragraphe 136.

132. Une fois la réorganisation entreprise, elle devra être complétée par des mesures intensives visant à consolider la nouvelle structure et à bien établir les processus. A supposer que les services administratifs, le Groupe consultatif technique et le cadre des directions régionales et des bureaux des représentants résidents aient été réorganisés en premier et dotés du personnel voulu, les efforts devraient porter ensuite sur les mesures à prendre pour assurer le bon fonctionnement des principaux rouages du Cycle de la coopération pour le développement. Une fois ces derniers raisonnablement affermis, il s'agira de déterminer quelles sont les catégories de personnel et l'importance des effectifs requis pour renforcer à long terme les relais hiérarchiques. Il faudrait fixer les besoins futurs en personnel des directions régionales et des bureaux des représentants résidents et mener en conséquence le recrutement et la formation.

133. Pour éviter tout chevauchement entre les attributions du Service de la politique du programme et celles du Département des affaires économiques et sociales en matière de rassemblement des données, de recherche et d'élaboration de la politique, il faudrait, par un examen minutieux, départager celles des activités du Département qui ont trait aux activités opérationnelles de coopération pour le développement et celles qui sont de caractère non opérationnel. Le PNUD centralisant de plus en plus les aspect opérationnels des activités d'assistance technique et de préinvestissement, le Département des affaires économiques et sociales devrait devenir le centre de la coordination et de l'harmonisation des travaux non opérationnels entrepris par les diverses institutions spécialisées et par l'ONU elle-même dans le domaine économique et social. Pour être à même de s'acquitter efficacement de ces tâches fondamentales, le Département des affaires économiques et sociales devrait se dessaisir progressivement, pendant cette deuxième phase, de certaines de ses activités et responsabilités opérationnelles actuelles, ainsi qu'il est proposé au paragraphe 57 ci-dessus. Comme indiqué dans ce paragraphe, le Département conserverait la responsabilité de certains domaines non sectoriels tels que la planification économique et sociale, l'administration publique, les statistiques, les questions fiscales et financières et la démographie. Toutefois, certains aspects de ces fonctions ont trait à la recherche tandis que d'autres sont directement opérationnels. Il serait donc souhaitable que le Département des affaires économiques et sociales transfère au PNUD une partie des fonctions relatives à ces domaines ainsi que le personnel qui les exerce, s'agissant notamment des domaines à prédominance opérationnelle.

134. A ce stade, l'une des directions régionales pourrait être transférée du siège du PNUD au lieu où se trouve la commission économique régionale correspondante - par exemple, la Commission économique pour l'Amérique latine, comme proposé au paragraphe 114. Selon les résultats de cette expérience, la même opération pourrait être progressivement répétée pour les autres directions régionales. Le rythme auquel il pourrait être procédé à ces transferts dépendrait également des possibilités que l'on aurait eues de rendre plus rationnelles les structures régionales du système des Nations Unies pour le développement.

135. Ce serait alors le moment d'étendre les mesures d'intégration au PAM et au FISE puisqu'ils administrent l'un et l'autre des programmes d'assistance qui sont analogues à celui du PNUD et qui visent des objectifs complémentaires. Les recommandations, faites au Chapitre 5[1/], visant à intégrer au niveau national leurs opérations de programmation avec celles du PNUD et, dans le cas du FISE, à intégrer davantage sa représentation dans les pays avec celle du PNUD (voir plus haut, paragraphe 67), devraient être appliquées dès que possible. Il est alors permis de se demander s'il ne serait pas logique de pousser les choses plus loin et de fusionner les organes directeurs de ces deux organismes avec ceux du PNUD,

---

1/ Par. 8, 14 et 61.

tout en conservant des secrétariats distincts. C'est une proposition qui présente de nombreux avantages du point de vue de l'efficacité des opérations et qu'il ne devrait pas être difficile de mettre en pratique, la composition actuelle des trois organes étant très semblable. Le principal inconvénient serait qu'en perdant leur identité, le FISE et le PAM risqueraient de perdre également leur attrait spécial, d'où résulterait une baisse des contributions. Il serait tragique de laisser une telle chose se produire par simple souci d'organisation. Toutefois, sous réserve que les garanties nécessaires soient réunies à cet égard, il serait bon, selon l'Etude, que les organes directeurs en cause réfléchissent à cette proposition dès que la réorganisation du PNUD aura été menée à bonne fin.

3) Examen des progrès réalisés

136. Eu égard à la multiplicité des mesures interdépendantes que suppose l'application de ces recommandations, il serait essentiel de contrôler périodiquement le rythme des progrès. Selon l'Etude, le Conseil d'administration pourrait le faire en 1972, alors que la première phase sera terminée et que toute la réorganisation interne proposée devra être chose faite, puis de nouveau en 1975, l'organisation sous sa forme remaniée et le Cycle de la coopération pour le développement devant alors être en plein fonctionnement. Ce dernier examen serait donc d'une portée plus étendue. Il serait en outre des plus opportuns puisqu'il coïnciderait avec le milieu de la deuxième Décennie du développement ainsi qu'avec la date que la Commission du développement international a proposée de retenir comme limite pour atteindre les objectifs fixés concernant l'augmentation de l'aide en général et, en particulier, de l'aide distribuée par l'intermédiaire des organisations multilatérales.

137. C'est lors de cette évaluation que l'état d'avancement de l'application des recommandations devrait être examiné de près. Il faudrait analyser toutes les difficultés importantes qui se seraient présentées pour en découvrir la cause profonde. Surtout, l'évaluation devrait révéler si la capacité du PNUD et du système des Nations Unies pour le développement a effectivement augmenté pendant la période en question. Si les conclusions sont favorables - et il y a tout lieu d'espérer qu'elles le seront - on pourra alors envisager de passer aux stades suivants, qui sont exposés dans la Section VII ci-après.

138. En revanche, si les résultats obtenus ne laissaient que peu d'espoir de voir la capacité augmenter au rythme requis, il faudrait alors songer sérieusement à d'autres solutions qui limiteraient le rôle du PNUD à un niveau d'activité en rapport avec la capacité dont il aura fait preuve et réduiraient la charge que les activités d'exécution font peser sur le système des Nations Unies pour le développement en général. Peut-être sera-t-il même nécessaire de recourir à des mesures radicales, par exemple de transférer la responsabilité des activités de préinvestissement qu'assume le système des Nations Unies pour le développement du PNUD à la BIRD, ou plus exactement à l'IDA, conformément à un autre modèle dont il a été question

plus haut aux paragraphes 41 à 45 mais qui n'a pas été retenu. La possibilité d'une telle opération dépendrait beaucoup de ce que serait alors le statut de l'IDA et de la mesure dans laquelle il aura été donné suite aux propositions de la Commission du développement international pour le renforcer.

VII. PERSPECTIVES A LONG TERME

139. Le modèle recommandé contribuerait beaucoup à rendre plus rationnelle la structure aujourd'hui si complexe du système des Nations Unies pour le développement, notamment en ce qui concerne les activités opérationnelles. Il intégrerait à tous les stades les divers aspects des programmes et rendrait le système plus capable d'aider les Etats membres qui sont des pays en voie de développement sans provoquer de grand bouleversement ni de perturbations importantes. Il serait toutefois loin d'être idéal, même dans un monde imparfait. Il faut donc espérer que lorsque les mesures prévues pour les deux premières phases auront été appliquées avec succès, les gouvernements et les secrétariats ne se reposeront pas sur leurs lauriers mais qu'ils continueront à aller de l'avant. On trouvera dans les paragraphes qui suivent quelques propositions touchant l'orientation que pourrait alors prendre leur action, compte tenu du modèle "idéal" décrit plus haut aux paragraphes 31 et 32 et des possibilités d'adaptation et de changement face aux exigences probables du prochain quart de siècle, exposées au Chapitre 4.

140. Certaines des questions qui vont être abordées ici sont à la limite du mandat de l'Etude, mais les gouvernements ont à maintes reprises engagé le Commissaire à faire preuve "d'audace et d'imagination" et à voir loin. Qui plus est, étant donné l'unité que la présente Etude confère aux idées de coopération pour le développement et de capacité, ces questions ont sans conteste une influence directe sur l'efficacité future du système des Nations Unies dans le domaine du développement. Il semble donc approprié d'exposer certaines des tendances possibles de l'évolution que laisse présager l'Etude en ce qui concerne, premièrement, les organes intergouvernementaux et, deuxièmement, d'autres modifications à l'échelon des secrétariats. Si on l'a fait, c'est surtout dans l'espoir d'inciter les fonctionnaires responsables, tant dans le cadre du système qu'en dehors de lui, à penser à l'avenir et à agir.

A. Autres modifications éventuelles à l'échelon intergouvernemental

141. Le but à viser ici devrait être de réduire le nombre d'organes des Nations Unies qui arrêtent des principes d'action en matière de développement ou qui administrent des programmes de coopération en vue du développement, afin d'arriver à une harmonisation des directives générales et à l'intégration la plus étroite possible des opérations à tous les niveaux.

142. On a déjà proposé (paragraphe 135) de fusionner dès que possible les organes directeurs du PNUD, du PAM et du FISE. Les autres mesures que l'on pourrait envisager de prendre ultérieurement auraient pour objet de réduire le nombre d'organes subsidiaires de l'Assemblée générale qui s'occupent de questions de développement économique et social. On ferait ainsi du Conseil économique et social le centre incontestable de la coordination et de l'orientation politique de toutes les activités économiques et sociales du système des Nations Unies et de toutes les opérations de coopération en vue du développement entreprises par ce dernier. On contribuerait aussi à débrouiller bien des questions s'il était possible de simplifier pareillement la structure des organes subsidiaires du Conseil économique et social. On pourrait concevoir que la majorité d'entre eux soient remplacés par un seul organe, le Comité du programme des opérations, qui serait chargé, pour le compte du Conseil, de toutes les activités opérationnelles dans le domaine du développement, y compris celles du PNUD, du PAM et du FISE.

143. Un pas de plus serait fait dans la bonne direction si l'on pouvait trouver le moyen de limiter les débats des organes directeurs des institutions spécialisées aux questions techniques, administratives et budgétaires directement liées à leur spécialité et à leur organisation, en laissant à l'organe central, le Conseil économique et social, le soin de discuter l'ensemble des politiques économiques et sociales relatives au développement en général. En toute logique, les organes directeurs de la CNUCED et de l'ONUDI devraient eux aussi être placés sous l'égide du Conseil.

144. L'Etude ne cherche certes pas à dissimuler les difficultés qui se poseraient; les changements qu'elle suggère ne peuvent porter que sur un avenir assez lointain. D'aucuns parleront d'utopie. L'Etude combat une telle attitude, qui méconnaît les leçons du passé et élude les problèmes de l'avenir. La concentration proposée transformerait effectivement un Conseil économique et social rationnellement constitué en un parlement mondial voué à une lutte concertée contre la pauvreté, la faim et l'ignorance et à l'action collective pour le progrès économique et social. Voilà qui offre certainement de meilleures perspectives de succès que les efforts dispersés et trop peu soutenus qui sont actuellement déployés.

B. Autres modifications éventuelles à l'échelon du secrétariat

145. Il est clair que si ce rôle central venait à être confié au Conseil économique et social, ce dernier devrait être doté d'un secrétariat de qualité exceptionnelle. Cette fonction serait essentiellement dévolue au Département des affaires économiques et sociales qui, réorganisé comme indiqué au paragraphe 133, serait à même de se consacrer entièrement à la coordination des politiques économiques et sociales.

146. Si l'union des organes directeurs du PNUD, du PAM et du FISE proposée plus haut était décidée, elle devrait être suivie logiquement d'une fusion des trois secrétariats, qui seraient alors dotés d'une direction unique. Toutefois, comme le risque de perte d'identité et de perte d'attrait pourrait être particulièrement grand, cette mesure ne pourrait probablement être prise que dans un avenir assez lointain. Elle mérite cependant d'être étudiée avec soin par les gouvernements en temps opportun.

147. Il y a lieu d'examiner aussi dans ce contexte les programmes opérationnels ordinaires des organisations, bien que seuls ceux de l'ONU et de l'OMS aient une certaine ampleur[1/]. Comme on l'a indiqué précédemment, l'Etude se garde de formuler des recommandations hâtives qui risqueraient de faire diminuer l'apport total de ressources. Elle ne préconise donc pas que ces activités soient supprimées mais simplement que, dans l'intérêt d'une rationalisation à long terme, les gouvernements envisagent de les stabiliser à leur niveau actuel[2/]. Toutefois, à longue échéance, l'objectif est de grouper toutes les ressources opérationnelles du système des Nations Unies pour le développement en un seul programme central intégré.

C. L'objectif final

148. Si l'on envisage un avenir plus lointain encore, il est à prévoir qu'au cours des 25 prochaines années, les activités économiques et sociales du système des Nations Unies et leurs prolongements sous forme de programmes opérationnels de coopération pour le développement croîtront encore plus rapidement que ces dernières années. Si tel devait être le cas, il arrivera un moment où elles prendront des proportions telles qu'un seul Secrétaire général ne suffira plus à en assumer la charge en plus de ses lourdes responsabilités politiques.

149. Dans cette hypothèse, peut-être pourrait-on décider de créer un poste de Directeur général, qui coordonnerait toutes les activités économiques et sociales entreprises par le système des Nations Unies pour le développement, y compris tous les programmes opérationnels, et qui occuperait dans le domaine économique et social une position analogue à celle du Secrétaire général dans le domaine politique. Un seul organe directeur - le Conseil économique et social - tiendrait fermement en main tout ce qui touche à l'examen et au choix des politiques économiques et sociales de l'ensemble du système des Nations Unies pour le développement, les questions techniques étant confiées aux organes directeurs des institutions spécialisées, qui lui feraient rapport. Des dispositions analogues s'appliqueraient aux organes directeurs de la CNUCED et de l'ONUDI et il faudrait créer entre le Conseil économique et social et les organes directeurs du FMI et de la BIRD des liens propres à assurer la compatibilité de leurs politiques respectives.

1/ Voir Cinquième Partie, Appendice 6, tableaux 12 et 13.

2/ Voir Chapitre 9, par. 2 à 8.

150. Les secrétariats des institutions spécialisées continueraient d'exister en tant qu'entités distinctes pour ce qui est des activités prévues par leurs actes constitutifs. Toutefois, si les gouvernements souhaitent que les ressources mises à la disposition du système des Nations Unies pour le développement produisent le maximum de résultats à l'échelon national - comme ils l'ont dit si souvent et avec tant de force lorsqu'ils ont été consultés dans le cadre de l'Etude - ils devront rouvrir une question fondamentale, très débattue depuis la création du système international actuel : celle de la centralisation des décisions budgétaires. Cela reviendrait à dire que les budgets des institutions spécialisées seraient approuvés par le Conseil économique et social et non par leurs organes directeurs et conférences respectifs.

151. La direction des activités opérationnelles serait fortement centralisée, comme dans le modèle dont l'application immédiate est recommandée. L'organisation centrale continuerait à solliciter le concours des institutions spécialisées, principalement pour la programmation mais aussi pour l'exécution de projets, lorsque les circonstances le justifieraient. Elle serait responsable devant le Conseil économique et social par l'intermédiaire d'un Comité du programme qui dirigerait toutes les activités opérationnelles. Selon cette conception, il faudrait fusionner les secrétariats du PNUD, du FISE et du PAM, si cela n'était déjà fait. En outre, à ce stade, ce qu'il resterait du Département des affaires économiques et sociales pourrait être incorporé à l'organisation centrale, de sorte que cette dernière exercerait en fait une double fonction qui se refléterait dans sa structure : l'harmonisation et la coordination de toutes les politiques économiques et sociales du système des Nations Unies et la direction de toutes les activités opérationnelles. (Le Département des affaires économiques et sociales et le Service de la politique du programme dont on envisage la création fusionneraient pour former un seul "cerveau" pour les activités opérationnelles et non opérationnelles, et l'indispensable union de la théorie et de la pratique du développement serait ainsi réalisée). En résumé, cette organisation centrale servirait de secrétariat au Conseil économique et social *élargi pour toutes ses responsabilités économiques et sociales générales.*

152. A ce stade, les commissions économiques régionales seraient intégrées dans le dispositif, et les directions régionales du PNUD fusionneraient avec elles de sorte qu'un service unique faisant partie intégrante de l'ensemble exercerait de même une double fonction à l'échelon régional. Il faudrait alors apporter les modifications voulues au dispositif gouvernemental à l'échelon régional.

153. On remarquera qu'un arrangement du genre de celui qui est suggéré ici n'est pas identique au modèle idéal décrit plus haut, aux paragraphes 31 et 32, qui a été rejeté comme inapplicable pour le moment. Pourtant, il s'en rapproche beaucoup en ce sens qu'il se conforme aux mêmes principes : un seul but, un seul responsable. Il n'en permettrait pas moins de

recueillir l'entier bénéfice de l'expérience et des connaissances amassées au cours des années par les organismes spécialisés du système des Nations Unies. Ainsi, si les accidents de l'histoire ont amené les organes des Nations Unies chargés des opérations de développement économique et social à se trouver enfermés dans une structure qui n'était pas propice à l'efficacité, il est encore temps de mettre au point un modèle viable.

RESUME DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

[N. B. Les recommandations se rapportent exclusivement au modèle recommandé; elles figurent donc dans les Sections V à VII du chapitre (paragraphes 52 à 153)]

1. Rôle des principaux éléments exécutifs du système des Nations Unies pour le développement

PNUD

a) Les activités opérationnelles du système des Nations Unies pour le développement devraient être coordonnées par un organisme central (PNUD) par lequel devrait passer la plus grande partie possible des fonds dont dispose le système pour la coopération technique et le préinvestissement.

b) Le Directeur du PNUD devrait être directement responsable de tous les fonds confiés au PNUD et de toutes les phases de la programmation, y compris la mise en oeuvre, devant le Conseil d'administration et le Conseil économique et social. Il devrait être responsable devant les gouvernements intéressés de l'exécution des programmes nationaux et des projets qui y sont inscrits.

c) L'autorité du PNUD devrait être déléguée, dans la plus grande mesure possible, aux représentants résidents; l'orientation politique et les autres fonctions des services administratifs devraient être centralisées sous l'autorité immédiate du Directeur, réserve faite des décisions de politique que prend le Conseil d'administration.

Département des affaires économiques et sociales de l'ONU

Le Département devrait se consacrer essentiellement à la coordination des politiques générales de développement et aux domaines spécialisés mais non sectoriels qui relèvent de sa compétence et se dessaisir progressivement des tâches opérationnelles relatives aux autres domaines.

Les institutions spécialisées

Leur rôle vis-à-vis du PNUD serait triple, à savoir :

a) donner des avis sur les politiques générales concernant leur secteur de compétence;

b) fournir, à titre consultatif, des avis techniques et sectoriels, selon qu'il convient, pour la préparation des programmes nationaux et l'élaboration des projets;

c) être les agents chargés de l'exécution de certains projets, sur la base de contrats, en acceptant d'avoir à en rendre compte au Directeur du PNUD.

PAM et FISE

a) Le PAM devrait continuer à considérer les représentants résidents comme ses représentants sur le terrain;

b) Le FISE devrait progressivement intégrer son organisation sur le terrain à celle du PNUD;

c) Ultérieurement, la fusion des organes directeurs du PAM et du FISE avec le Conseil d'administration du PNUD serait à envisager.

BIRD

Les relations entre le PNUD et la BIRD devraient être plus étroites, le PNUD centralisant les activités fondamentales de coopération technique et de préinvestissement et la BIRD faisant de même pour les investissements.

2. Le rôle des gouvernements

a) Les gouvernements devraient s'efforcer de faire en sorte que les politiques et les objectifs du développement soient énoncés avec précision et concordent avec les politiques proclamées dans d'autres organes directeurs du système des Nations Unies qui s'occupent du développement;

b) Les Etats membres en voie de développement devraient prendre toutes les mesures possibles pour que leurs politiques, leurs attitudes et leurs actes soient harmonisés avec les objectifs concertés du programme du PNUD pour le pays.

3. La structure recommandée

a) A l'échelon national

i) Le représentant résident devrait être, en ligne directe, le représentant du Directeur du PNUD et assumer intégralement la responsabilité globale du programme du PNUD dans le pays, et éventuellement d'autres programmes concrets de coopération technique et de préinvestissement des Nations Unies. Il devrait être le seul interlocuteur du gouvernement en ce qui concerne toutes les activités financées par le PNUD.

ii) Le représentant résident devrait disposer d'un personnel spécialisé adéquat, y compris des techniciens travaillant à plein temps ou à temps partiel selon les besoins et de préférence choisis de concert avec les institutions spécialisées, mais qui soient entièrement responsables devant le représentant résident de l'accomplissement des tâches dont ils sont chargés au titre du PNUD et rémunérés par le PNUD pour le temps qu'ils consacrent aux affaires du PNUD.

iii) Le bureau du représentant résident devrait centraliser au maximum les fonctions d'appui administratif.

iv) Les institutions spécialisées ne devraient avoir de représentation distincte que dans les cas où cela leur est indispensable pour traiter de questions relevant de leur compétence exclusive (c'est-à-dire de questions hors PNUD), les frais en étant imputés sur leur budget ordinaire.

v) Le PNUD devrait avoir des attachés de liaison dans les pays industrialisés.

b) Au siège

i) Le siège devrait comprendre des directions régionales, qui constitueraient le chaînon hiérarchique intermédiaire entre le Directeur et les représentants résidents, et une série de "services", dont un puissant Service de la politique du programme, "cerveau" du PNUD.

ii) Un Groupe consultatif technique, composé de représentants qualifiés du Département des affaires économiques et sociales de l'ONU, des institutions spécialisées, de la BIRD, du PAM et du FISE, donnerait de façon continue des avis techniques et sectoriels sur toutes les phases du programme.

iii) Un Groupe des ressources pour le développement, réunissant le Directeur du PNUD et les chefs des secrétariats de la BIRD, du FMI, de la CNUCED, du FISE et du PAM ainsi que le Secrétaire général adjoint aux affaires économiques et sociales de l'ONU, harmoniserait les politiques et intégrerait les

activités du PNUD et des autres éléments du système des Nations Unies qui sont les principaux fournisseurs de ressources ou sont chargés d'élaborer les politiques générales qui influent sur le processus du développement.

iv) Le Bureau consultatif interorganisations cesserait d'exister et sa double fonction serait partagée entre le Groupe consultatif technique et un CAC réorganisé, rebaptisé Comité de coordination de la politique et divisé en deux groupes, le Groupe de coordination de la politique et de l'administration et le Groupe de coordination de la politique économique et sociale. Ce dernier groupe serait le point de rencontre où les politiques économiques et sociales générales, et notamment celles qui intéressent le développement, seraient discutées et harmonisées, à l'échelon exécutif le plus élevé.

c) Relations à l'échelon régional

i) Le plus urgent est de rationaliser complètement les structures régionales, faute de quoi elles ne pourront être pleinement intégrées dans le modèle recommandé.

ii) En attendant, les secrétariats des commissions économiques régionales et les bureaux régionaux des institutions spécialisées devraient prendre une part appropriée à la préparation des programmes nationaux et à l'élaboration des projets, sous la direction du représentant résident, ainsi qu'à l'évaluation et aux mesures consécutives.

iii) Les tâches opérationnelles des commissions économiques régionales en ce qui concerne les projets du PNUD devraient se limiter à certains projets régionaux et aux domaines dans lesquels elles ont du personnel spécialisé et de l'expérience.

iv) Le PNUD devrait nommer des attachés de liaison auprès des commissions économiques régionales et obtenir que des fonctionnaires des secrétariats des commissions soient détachés aux directions régionales du siège du PNUD.

v) Le PNUD devrait nommer dès que possible, à titre d'essai, un coordonnateur régional pour l'Amérique latine en vue de transférer ultérieurement la Direction régionale pour l'Amérique latine au lieu où se trouve la CEPAL; par la suite, d'autres directions régionales pourraient être ainsi déplacées.

d) L'échelon gouvernemental

Le Conseil d'administration devrait se consacrer avant tout aux grandes questions de politique, à l'examen, à l'approbation et au contrôle des programmes, et à la répartition générale des ressources financières; il devrait déléguer au Directeur le pouvoir d'approuver des projets correspondant aux politiques et programmes approuvés.

4. Mise en oeuvre

a) Les recommandations seraient appliquées en deux étapes allant, la première, de 1970 à 1972 et la seconde de 1972 à 1975.

b) Les progrès accomplis devraient faire l'objet d'un examen à la fin de chaque étape.

5. Perspectives plus lointaines

Lorsque les deux étapes de la mise en oeuvre auront été achevées avec succès, le Conseil d'administration devrait envisager d'autres mesures pour renforcer et intégrer encore davantage les fonctions de développement économique et social du système des Nations Unies.

Blank page

Page blanche

Chapitre 8

RESSOURCES HUMAINES POUR LES OPERATIONS INTERNATIONALES DE DEVELOPPEMENT

Sommaire

		Paragraphes
I.	GENERALITES	1
II.	PERSONNEL POUR LE PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT	13
	A. Généralités	13
	B. Un service de cadres de carrière	14
	1) Evolution de ce service	14
	2) Recrutement des débutants	17
	3) Recrutement pour des postes de niveaux intermédiaire et supérieur	21
	4) Formation	24
	5) Permutations du personnel	27
	6) Promotions	28
	C. Le Directeur du Programme des Nations Unies pour le développement	30
	D. Représentants résidents	33
	1) Choix et nomination	33
	2) Titre	40
	3) Conditions d'emploi	41
	E. Consultants	43
	F. Administration du personnel du PNUD	44
III.	PERSONNEL D'EXECUTION DES PROJETS	49
	A. Généralités	49
	B. Personnel international affecté aux projets	52
	1) Généralités	52
	2) Le facteur géographique	55
	3) Effectifs et composition du corps de personnel des projets	57

Paragraphes

4) Sources de recrutement 60

5) Comment retenir le personnel des projets qualifié 64

6) Conditions d'emploi et conditions de vie 66

7) Mise au courant du personnel affecté aux projets et compte rendu en fin de mission 68

8) Mécanismes de recrutement 75

9) L'organisation des services de recrutement et le rôle du PNUD 80

C. Personnel associé 83

D. Personnel fourni par des exécutants ne faisant pas partie du système des Nations Unies 87

E. Personnel de contrepartie 88

F. Formation du personnel national 95

RESUME DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

Chapitre 8

RESSOURCES HUMAINES POUR LES OPERATIONS INTERNATIONALES DE DEVELOPPEMENT

"L'homme est la mesure de toutes choses"
- Platon, Protagoras

I. GENERALITES

1. Plus que les ressources matérielles, c'est l'élément humain qui est la clef du développement. Ainsi qu'il ressort du Chapitre 3, la "capacité" est une notion indivisible composée d'une multitude d'éléments interdépendants mais, au bout du compte, c'est l'élément humain - national ou international - qui, par son aptitude à décider de l'utilisation des autres facteurs de production, détermine la qualité des résultats. Dans le même chapitre, on a vu qu'à cet égard la capacité était assujettie à un certain nombre de contraintes importantes. Il n'est donc pas inutile de consacrer un chapitre spécial à la question des ressources en personnel. L'Etude ayant essentiellement pour objet d'améliorer l'efficacité du système des Nations Unies pour le développement, c'est surtout du personnel international qu'il est question dans le présent chapitre, mais il sera fait brièvement mention des mesures complémentaires concernant le personnel national.

2. Force est de reconnaître, tout d'abord, que le développement est essentiellement un processus opérationnel et que les activités et les responsabilités opérationnelles exigent des qualités et des formes d'expérience spéciales. Les responsabilités du personnel d'exécution sont très lourdes à cause des répercussions qu'elles ont sur le processus de développement. Il est indispensable de pouvoir disposer constamment d'un personnel international ayant les qualités et l'expérience nécessaires et qui soit en même temps capable d'assumer des responsabilités opérationnelles; ce sont ces exigences qui distinguent le personnel opérationnel travaillant dans le secteur du développement du personnel d'autres catégories dans les secrétariats d'organismes internationaux. Nombreux sont les gouvernements de pays développés qui ont créé des sociétés d'Etat (y compris des industries nationalisées) ou établi des systèmes de rémunération spéciaux et des conditions d'emploi spéciales pour certaines catégories de personnel opérationnel. S'agissant des secrétariats internationaux, cette distinction s'impose d'autant plus si l'on considère les conditions de vie que doivent accepter, aussi bien pour eux-mêmes que pour leurs familles, ceux qui participent à des activités de développement. L'expatriation est le lot de la plupart des fonctionnaires internationaux, mais ceux qui sont

recrutés surtout pour travailler au siège peuvent, du moins, compter sur un port d'attache plus ou moins permanent où ils peuvent revenir même si à l'occasion ils acceptent une mission. En plus de l'expatriation, le personnel opérationnel international doit accepter un mode de vie qui ne lui garantit même pas ce degré de stabilité et qui suppose non seulement de fréquents changements d'affectation, mais aussi des déplacements nombreux à l'intérieur et en dehors du pays où il se trouve temporairement en mission. Ce sont là autant de facteurs qu'il faut prendre en considération lorsqu'on essaie de trouver les moyens d'attirer - et de conserver - les personnes les plus qualifiées pour ce travail.

3. Le second principe de base important est qu'il faut savoir se ménager une certaine perspective. Plusieurs aspects sont à considérer :

a) L'avenir. Si l'on regarde vingt-cinq ou trente ans en avant - à savoir la période active d'une génération - il apparaît utile et nécessaire d'envisager la création d'un Service des Nations Unies pour le développement en tant que carrière nouvelle et dynamique[1/].

b) L'évolution des besoins en personnel. Bien des raisons peuvent être citées - développement de la technique, progrès scientifiques, etc. - mais la principale est ou devrait être le remplacement progressif du personnel international par du personnel national. Toutefois, il peut apparaître pendant ce processus des domaines d'action de plus en plus complexes exigeant une coopération internationale.

c) La persistance, malgré tout, de certaines exigences fondamentales. Par exemple, le personnel doit être prêt à assumer des responsabilités importantes, et il lui faut faire preuve d'un jugement sûr et réfléchi dans la programmation ainsi que dans le choix et la formulation des projets, gérer efficacement des opérations internationales, administrer des programmes opérationnels dans des conditions diverses et généralement difficiles, et savoir évaluer les résultats. Mais ce sont surtout certaines qualités humaines et une certaine mentalité qui feront la différence entre "un robot international" et un élément créateur de la coopération internationale.

d) La dimension du problème. Au sens le plus large d'un effort de coopération entre le personnel national et international, l'oeuvre de développement à l'échelle internationale exige nécessairement l'intervention d'un grand nombre de personnes.

1/ Cette proposition trouve un écho dans une recommandation contenue dans le Rapport de la Commission du développement international (op. cit., p. 185 du texte anglais), à savoir que l'assistance technique internationale devrait être renforcée par 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.

Toutefois, la planification et la gestion des activités de développement des Nations Unies n'exigent qu'une force d'intervention internationale relativement peu nombreuse, dotée d'un personnel hautement qualifié et expérimenté, et dont les effectifs n'ont pas besoin d'augmenter dans la même proportion que le volume des programmes. En revanche, les effectifs du corps de spécialistes nécessaires pour l'exécution des projets dépendront, non seulement du nombre et de la nature des projets à exécuter, mais aussi de la méthode choisie pour l'exécution, et du degré d'utilisation d'arrangements complémentaires tels que le personnel associé et les volontaires.

4. Une conclusion générale se dégage, à savoir que le système des Nations Unies pour le développement doit pouvoir disposer d'un personnel opérationnel de valeur. Cela implique une certaine continuité sur certains points fondamentaux en même temps qu'une grande diversité de compétences dans les domaines plus spécialisés. Le premier impératif présuppose l'existence d'un noyau de fonctionnaires de carrière triés sur le volet et formés et utilisés de façon satisfaisante; le second exige de la part non seulement de l'ONU mais aussi des gouvernements membres des mesures efficaces et souples permettant de s'assurer les services de personnes compétentes dans des disciplines spécialisées, lorsque le besoin s'en fait sentir.

5. Dans les deux cas, la difficulté des activités internationales de développement devrait exercer un attrait puissant sur ceux - hommes et femmes - qui possèdent les meilleures qualifications et qui sont animés des idéaux les plus élevés. Elle devrait notamment séduire tout particulièrement la jeune génération. Le degré de réussite à cet égard est dans une très large mesure lié à l'image que l'on se ferait d'un Service des Nations Unies pour le développement, en particulier dans les milieux professionnels et chez les jeunes gens sur le point de choisir une carrière. Un Service jouissant d'une grande considération attirerait automatiquement des gens de valeur qui pourraient être prêts à renoncer à une rémunération plus élevée pour pouvoir être associés à l'oeuvre internationale de développement. Inversement, une réputation médiocre tendrait à gêner le recrutement, ce qui d'ailleurs est peut-être déjà le cas.

6. Le reste du présent chapitre sera consacré à l'étude des moyens permettant d'atteindre ces objectifs souhaitables. Il sera divisé en deux grandes sections où seront considérées respectivement les deux principales catégories de personnel opérationnel utilisé actuellement par les secrétariats internationaux :

a) Personnel travaillant dans les domaines ci-après : gestion, élaboration de la politique, formulation des programmes et des projets, évaluation et activités consécutives. Une bonne partie de ce personnel travaille au siège mais les recommandations de l'Etude sur la capacité, si elles étaient adoptées, devraient

encourager sa réaffectation dans les services extérieurs. Il n'est pas nécessaire que ces fonctionnaires soient spécialisés dans un domaine particulier mais ils doivent avoir une connaissance et une expérience satisfaisantes des activités de développement et bien connaître les méthodes de gestion modernes. Leur effectif est moins susceptible de variations mais il va de soi que le nombre et la nature des projets doivent avoir une certaine influence à cet égard. Nombre d'entre eux font déjà partie du personnel de carrière.

b) Spécialistes affectés à l'exécution des projets et employés, pour la plupart, sur le terrain. Leur effectif et leurs spécialisations varient en fonction du nombre et de la nature des projets encore que dans certaines spécialités les besoins soient moins variables que pour d'autres et puissent faire l'objet de projections. Quelques-uns d'entre eux seulement font partie du personnel de carrière ou sont titulaires d'un contrat de longue durée.

La Section II traite du personnel de la première catégorie, et la Section III du personnel de la seconde.

7. Avant de s'engager dans cette analyse plus détaillée, il y a lieu toutefois de mentionner d'autres considérations générales qui s'appliquent à ces deux catégories de personnel. Pour assurer le recrutement d'un personnel qualifié soit sur une base permanente soit pour des périodes de courte durée, il faut tout d'abord que les conditions d'emploi du personnel opérationnel international dans le domaine du développement satisfassent aux critères ci-après :

a) Sa rémunération doit être comparable à celle qui est offerte par les employeurs extérieurs - notamment par ceux du secteur public - pour des tâches opérationnelles à l'étranger exigeant des niveaux de compétence, d'expérience et de responsabilité analogues.

b) Il importe de tenir dûment compte (sous la forme de suppléments en espèces ou de facilités fournies gratuitement) des conditions qu'impose au personnel international affecté à des tâches de développement une vie itinérante qui, outre qu'elle crée des problèmes familiaux et qu'elle occasionne souvent des dépenses domestiques de caractère renouvelable, comporte non seulement des risques sur le plan de la santé mais aussi des inconvénients et des dangers[1/].

8. Logiquement, cela pourrait conduire à s'écarter considérablement de l'échelle générale des traitements des Nations Unies au cas où serait mis sur pied un service opérationnel de développement de premier ordre comparable à ceux qui ont été créés par des institutions et des firmes qui ont des attributions et des responsabilités équivalentes. Si l'inégalité actuelle

---

1/ Bien des pays adoptent des mesures de ce genre en faveur de leurs ressortissants en poste à l'étranger.

des rémunérations et des conditions d'emploi persiste, il y a peu de chance de pouvoir constituer un Service des Nations Unies pour le développement et, en fait, l'élite continuera d'être attirée ailleurs. Par sa politique à cet égard la BIRD reconnaît que les compétences dans ces domaines s'achètent au prix fort, et le Service des Nations Unies pour le développement aurait intérêt à en faire autant.

9. Si cette dérogation au barème des traitements des Nations Unies était considérée comme impraticable, il resterait la possibilité de maintenir les traitements en question dans la structure générale des rémunérations des organisations internationales tout en laissant au Directeur une grande latitude pour la classification des postes de façon que le niveau hiérarchique attaché à telle ou telle fonction dans le service international pour le développement corresponde bien au niveau réel des compétences et des responsabilités du personnel en cause, au lieu de suivre automatiquement les normes de classification applicables au personnel non opérationnel. Au demeurant, il devrait être possible, le cas échéant, de verser à l'intéressé un sursalaire non soumis à retenue pour pension de façon à s'assurer les services de personnes possédant les hautes qualités d'administrateur qu'exigent des postes comportant des responsabilités particulières. Force est de reconnaître que cette formule serait un pis-aller.

10. Quelle que soit la méthode choisie, il est essentiel de rompre complètement avec les politiques courantes des Nations Unies en matière d'administration du personnel, qui conviennent pour des fonctionnaires de secrétariat, mais non pour du personnel exerçant des fonctions d'exécution. A cet égard, avant d'instaurer le nouveau système, il faudrait réexaminer à fond les autres conditions d'emploi (à savoir, indemnités, prestations complémentaires et facilités offertes au personnel de développement, notamment au personnel en mission, pour ce qui est du logement - qui est assurément un problème extrêmement important - des soins médicaux, du régime des voyages, du congé dans les foyers, du congé de maladie, des indemnités pour frais d'étude et des frais de voyage connexes, des voyages des personnes à charge, etc.). Il ne faudrait pas se contenter d'apporter çà et là des retouches aux dispositions qui s'appliquent actuellement à l'ensemble du personnel international, mais considérer ces problèmes ab initio en vue d'élaborer et d'adopter un règlement du personnel distinct pour le personnel opérationnel international. Cette tâche devrait être confiée à un groupe de personnes ayant une large expérience de l'administration internationale et, plus important encore, une connaissance directe des conditions de vie et de travail en mission. Une fois cela fait, il faudrait veiller à ce que toutes les règles et pratiques élaborées en la matière sous l'égide du PNUD soient appliquées à l'ensemble du personnel opérationnel. Cette uniformité est une condition élémentaire d'équité et de maintien du moral, notamment dans les services extérieurs où travaillent côte à côte des agents employés par diverses institutions internationales mais dont le coût est essentiellement assumé par le PNUD.

11. Il s'ensuit que le PNUD, en tant qu'organisme principal des Nations Unies assurant une coopération dans le domaine du développement et employant du personnel de niveau supérieur en matière de programme et d'administration tant au siège que sur le terrain, devrait avoir son propre comité des nominations et des promotions, qui serait complètement indépendant de celui de l'ONU, de façon à remplacer le système commun utilisé actuellement. Un comité mixte, pour des raisons faciles à comprendre, ne saurait élaborer les politiques et les stimulants nécessaires pour édifier un service efficace, dynamique et dévoué, en mesure de répondre aux besoins des pays en voie de développement.

12. Le personnel opérationnel devrait être recruté sur une base géographique aussi large que possible. Toutefois, la répartition géographique doit être subordonnée, pour reprendre les termes mêmes de la Charte des Nations Unies, à "la considération dominante" qui est "d'assurer les services de personnes possédant les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité" (Article 101). Déjà, l'Assemblée générale s'est prononcée sagement contre l'application au personnel du PNUD du principe du "nombre souhaitable" de postes par pays utilisé pour le recrutement du personnel non opérationnel du secrétariat. D'autres institutions internationales ne sont pas tenues non plus de suivre ce principe lorsqu'elles recrutent du personnel pour des projets. Il n'empêche qu'il y a eu, sous l'effet de pressions politiques, trop de nominations à des postes opérationnels qui étaient inspirées par des considérations de nationalité et non de compétence. Si l'objectif primordial doit être d'assurer un développement efficace, c'est bien en fonction de la compétence, avant toute chose, que devraient être choisis les fonctionnaires appelés à exercer d'importantes responsabilités opérationnelles, comme c'est le cas par exemple des cadres supérieurs en poste au siège et de nombreux représentants résidents. Ce n'est pas à dire que le PNUD ne devrait pas faire tout son possible pour améliorer la répartition géographique. Au contraire, c'est là l'essence même d'une entreprise multilatérale. Mais cela signifie effectivement qu'il faudra peut-être appliquer un système différent et plus susceptible d'évolution si on veut que les opérations internationales de développement restent à un niveau de qualité élevé sans priver les pays en voie de développement de certains de leurs meilleurs talents. Là encore, il faudrait, à la longue, constituer un service de carrière où, dans la mesure du possible, les cadres subalternes seraient soigneusement choisis sur une base géographique large. Dans d'autres cas, il faudrait prendre des mesures spéciales pour s'assurer les services, pour des périodes de durée déterminée, de personnes qualifiées sans considération de nationalité ni de niveau hiérarchique, et en prenant soin de ne pas aggraver l'exode des compétences au détriment des pays en voie de développement. Ces deux aspects de la question seront traités plus en détail dans la suite du présent chapitre.

II. PERSONNEL POUR LE PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT

A. Généralités

13. Le noyau du Service des Nations Unies pour le développement serait constitué par un personnel chargé du programme global et de la préparation des programmes nationaux - y compris de certains aspects de la formulation des projets -, de diverses tâches de supervision et de contrôle opérationnel ainsi que de l'évaluation et des mesures consécutives. Ces fonctions sont essentiellement exercées par le PNUD aussi bien au siège que sur le terrain et, par conséquent, la présente section est surtout consacrée au personnel du PNUD. Mais les recommandations pourraient s'appliquer également au personnel correspondant employé par les institutions spécialisées dont les chefs de secrétariat voudront peut-être adopter les mêmes grands principes.

B. Un service de cadres de carrière

1) Evolution de ce service

14. Seul un service de ce type peut fournir le cadre nécessaire à la constitution d'un corps efficace de spécialistes du développement au service des Nations Unies. La planification et l'administration en matière de développement exigent des compétences dont le mode d'acquisition idéal est une formation soutenue en cours d'emploi et que la meilleure façon de perfectionner est une longue expérience pratique. Toute autre méthode conduirait au gaspillage et à l'inefficacité.

15. Un système de cadres de carrière exige essentiellement :

a) Une sélection soigneuse permettant de retenir les jeunes candidats compétents dont le niveau d'éducation, la personnalité et les motivations répondent à ce qu'on attend d'eux;

b) Une formation approfondie concernant les aspects des activités internationales de développement qu'il n'est pas possible de connaître à l'avance;

c) La vérification des aptitudes des candidats en les affectant à des tâches diverses pendant une période de stage à l'issue de laquelle ils seraient admis dans les cadres de carrière ou libérés;

d) Une planification prospective rationnelle de leurs affectations de façon à assurer leur utilisation optimale et le développement approprié de leurs aptitudes;

e) Une évaluation rigoureuse de leur travail en vue d'un avancement dont le critère primordial serait le mérite;

f) Une amélioration de leurs qualifications par la formation en cours d'emploi ou, à des stades ultérieurs de leur travail, par des cours de recyclage;

g) Un système ouvert de promotion permettant aux plus capables d'accéder aux postes les plus élevés soit au siège soit sur le terrain.

16. Le statut de cadre de carrière ne devrait pas empêcher l'administration de mettre fin aux services de personnes qui se sont révélées incapables ou qui ont perdu de leur efficacité. Il faudrait en conséquence mettre au point un système suffisamment généreux d'indemnités de cessation de service et de retraite anticipée et aider ceux qui ne répondent plus aux dures exigences des tâches opérationnelles à trouver un autre emploi.

2) Recrutement des débutants

17. Le recrutement des débutants est la phase la plus décisive de la constitution d'un service de cadres de carrière et devrait en devenir le principal instrument. Il faudrait que le tableau d'effectifs du PNUD comprenne un nombre suffisant de postes d'administrateur subalterne situés à un niveau hiérarchique de nature à attirer les candidats les plus capables, qui devraient avoir une formation universitaire dans l'une des disciplines de l'enseignement supérieur touchant aux activités de développement, à savoir notamment l'économie du développement, la planification ou toute autre branche des sciences sociales. La sélection devrait se faire par concours et être fondée, éventuellement, sur des épreuves écrites et, en tout état de cause, sur une évaluation rigoureuse et impartiale - appuyée par des références dignes de foi et par des entrevues - des qualifications (y compris des connaissances linguistiques), du caractère et de la personnalité des candidats. Les représentants résidents pourraient aider à l'examen préliminaire des candidatures.

18. Pour le recrutement des jeunes candidats il existe déjà des possibilités intéressantes parmi les administrateurs stagiaires de rang subalterne nommés dans les bureaux extérieurs du PNUD en vertu d'accords que celui-ci a conclus avec un nombre de plus en plus important de pays développés. Jusqu'ici, l'expérience a donné d'excellents résultats et a permis au PNUD de retenir un certain nombre de personnes que leurs qualités prometteuses recommandaient pour un poste de carrière. Ce système devrait être maintenu et élargi.

19. Il va de soi que les pays ne seraient pas tous en mesure de financer un tel système. Il faudrait donc organiser à l'échelon régional des concours qui permettraient de choisir pour des postes de carrière des candidats ayant de bonnes qualifications et originaires notamment des régions les moins développées. On pourrait également encourager l'admission de candidats originaires de ces régions en créant dans les bureaux extérieurs du PNUD beaucoup plus de postes d'administrateur recruté sur le plan local et en versant à ceux qui les occuperaient un traitement satisfaisant sur le plan local. Sous réserve que leur travail soit jugé

entièrement satisfaisant à la fin d'une période convenue, on pourrait songer aux intéressés pour des postes permanents dans la fonction publique internationale. Sinon ils s'orienteraient vers un autre emploi.

20. Le PNUD pourrait ainsi élargir la portée de son recrutement de cadres de carrière pour le nouveau service et améliorer progressivement la répartition géographique de son personnel.

3) Recrutement pour des postes de niveaux intermédiaire et supérieur

21. En outre, il serait parfois nécessaire de recruter des fonctionnaires de plus d'expérience pour des postes de niveaux intermédiaire et supérieur. Cela ne devrait pas constituer toutefois une source de recrutement importante, et il s'agirait au début d'engagements pour des périodes de durée déterminée et non d'une intégration dans les cadres de carrière. Après une période d'essai appropriée, les intéressés pourraient eux aussi être admis à entrer dans la carrière, mais sur la base d'une sélection encore plus rigoureuse que celle du personnel subalterne plus malléable. Les candidats viendraient pour la plupart de la communauté de fonctionnaires ayant acquis une expérience pratique du développement, que l'on peut trouver parmi le personnel du secrétariat à l'ONU et dans les institutions et notamment parmi le personnel qui est effectivement chargé de l'exécution des projets. Il conviendrait d'examiner avec un soin particulier le cas des directeurs de projet ayant fait la preuve de leurs qualités administratives et de leurs compétences techniques. Souvent, il devrait être possible, ainsi qu'on le fait actuellement, d'obtenir des organisations qui les emploient le détachement de ces fonctionnaires, après quoi ils pourraient soit réintégrer leur poste, soit accepter un poste de carrière dans le Service des Nations Unies pour le développement.

22. Pour obtenir du personnel autre que les cadres de carrière, ce service pourrait également faire appel au personnel des organismes publics d'assistance, qui serait détaché ou prêté pour des périodes de durée déterminée. Cette formule permettrait aux responsables des programmes multilatéraux et des programmes bilatéraux de mieux se comprendre. Inversement, il pourrait être très avantageux de prêter certains membres du personnel du Service des Nations Unies pour le développement à des organismes d'Etat, à de grandes sociétés, à des bureaux d'étude et à des banques etc. dont les opérations sont orientées vers les pays en voie de développement, en échange de personnel détaché auprès du Service pour des périodes de durée déterminée.

23. Toutefois, que les candidats retenus pour les postes de niveau intermédiaire et supérieur viennent des organismes des Nations Unies ou non, il est indispensable qu'ils aient participé directement, pendant plusieurs années, à des opérations sur le terrain. Cette condition n'a pas toujours été respectée dans le passé, ce qui était peut-être inévitable dans les premières années de fonctionnement d'un service nouveau et modeste, aux perspectives incertaines.

Peut-être n'était-il pas déraisonnable à cette époque-là de supposer que toute personne qui avait de bons états de service comme cadre supérieur, ou dans la carrière politique ou diplomatique, avait les qualifications requises pour assumer des responsabilités dans les activités internationales de développement. Mais avec l'ampleur croissante du programme, la prise de conscience de plus en plus nette de la complexité des problèmes du développement et l'augmentation parallèle des besoins en spécialistes, on ne saurait persister dans cette erreur sous peine de compromettre gravement les possibilités du PNUD. Le danger est le plus grand dans le cas du poste clef de représentant résident. On a souvent pensé à tort qu'il suffisait de quelques compétences d'ordre diplomatique, politique et administratif, mais celles-ci, à elles seules, ne suffiraient certainement pas à l'intéressé pour exercer les fonctions envisagées par l'Etude sur la capacité pour le représentant résident. Ce point sera examiné plus en détail par la suite.

4) Formation

24. La formation est un élément essentiel d'un service de cadres de carrière et elle devrait devenir un des soucis constants du PNUD. La sécurité de l'emploi est un problème; un autre problème, encore plus important, c'est la nécessité de retenir le personnel et de le perfectionner de façon à améliorer son efficience et à l'utiliser de façon efficace. Cette nécessité se fera particulièrement sentir dans un Service des Nations Unies pour le développement où les tâches à accomplir sont encore nouvelles, complexes et variées. Si, comme le recommande l'Etude sur la capacité, on met davantage l'accent sur la préparation des programmes, la formulation des projets, les opérations d'évaluation et les activités consécutives, la demande de personnel qualifié augmentera et avec elle les besoins de formation.

25. La formation devrait se décomposer comme suit :

a) Cours d'orientation et d'information destinés aux diverses catégories de personnel nouvellement nommé, qui auraient pour thème central la planification, la programmation et la gestion en matière de développement et qui comporteraient des cours de langues intensifs;

b) Instructions précises avant un changement d'affectation, notamment dans le cas du personnel envoyé du siège sur le terrain et inversement;

c) Autres stages de formation et de recyclage comportant notamment :
   - des stages de courte durée sur la planification du développement organisés à l'intention du personnel de niveau intermédiaire des services extérieurs et du siège (il sera question plus loin de la nécessité pour le PNUD d'organiser des stages prolongés de formation supérieure en matière de planification du développement);

- l'enseignement des techniques modernes de gestion à des niveaux appropriés pour toutes les catégories de personnel;
- des cycles d'études et des discussions de groupe sur les problèmes relatifs au programme et à la gestion pour le personnel appelé à occuper des postes supérieurs;
- des cours sur l'administration des opérations sur le terrain à l'intention des fonctionnaires d'administration de niveau subalterne (personnel local et international);

d) Congé sabbatique pour études qui ne dépasserait pas un an et serait accordé notamment au personnel de carrière de rang élevé qui aurait fait des missions de longue durée mais à qui il resterait un certain nombre d'années de service à accomplir.

26. La formation en vue du développement doit être une fonction centrale, bien planifiée et de caractère permanent. Le Service des Nations Unies pour le développement devrait s'inspirer de l'expérience concluante des pays développés et créer une école de cadres dotée de moyens indépendants et placée sous la direction d'une personnalité éminente. Les pays développés ont fait la preuve de leurs possibilités s'agissant de créer des écoles de guerre qui se sont acquis une grande réputation par la qualité de leur formation en ce qui concerne cette fonction essentielle, mais largement négative, qu'est la sécurité nationale. Le PNUD devrait s'employer à mettre sur pied sous les auspices des Nations Unies, une Ecole de Hautes Etudes pour le développement, qui pourrait se faire une réputation de premier plan et attirer un personnel aussi brillant que celui qu'on peut trouver dans les meilleurs instituts de formation supérieure. Cette école devrait être conçue en vue de cette mission constructive et créatrice qu'est la formation du personnel international qui s'occupe du développement au sens le plus large du terme. L'enseignement, comme dans la plupart des écoles d'état-major nationales, devrait durer un an environ et comporter, le cas échéant, des voyages d'étude sur le terrain. Les moyens et installations pour l'enseignement et les travaux de recherche connexes permettraient au début d'assurer la formation d'un certain nombre de fonctionnaires sélectionnés et de quelques étudiants originaires de pays en voie de développement[1/]. L'enseignement serait gratuit ou payant selon les cas d'espèce. Peut-être serait-il possible de créer l'école dans le cadre des fonctions de plus en plus étendues de l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche (UNITAR) à condition que cette solution n'entraîne

---

1/ Voir également le paragraphe 71, où il est suggéré que l'Ecole de cadres pourrait aussi, si elle était installée en Europe, assurer un service central pour la mise au courant du personnel affecté aux projets.

pas des retards. Si l'école était créée en tant qu'organisme distinct il faudrait bien entendu qu'elle travaille en liaison étroite avec l'UNITAR et l'Institut de développement de la BIRD.

5) Permutations du personnel

27. Les permutations du personnel, non seulement entre le siège et les services extérieurs mais aussi entre les divers lieux d'affectation, sont essentielles si on veut maintenir son dynamisme et développer ses compétences en diversifiant son expérience. Il devrait être clairement entendu que toute personne qui entre dans le service s'engage ipso facto à travailler dans les pays en voie de développement.

6) Promotions

28. Les promotions devraient être fondées sur un examen périodique du personnel à tous les niveaux de la hiérarchie. Cet examen devrait être placé sous l'autorité du Directeur et être effectué par des petits groupes consultatifs dont les membres feraient partie du service, posséderaient une connaissance directe et approfondie du personnel intéressé et offriraient toutes les garanties d'impartialité. Pour les raisons indiquées plus haut, ce groupe ne devrait pas dépendre du Comité des nominations et des promotions de l'ONU. L'avancement ne devrait pas être fondé uniquement sur l'ancienneté mais aussi sur les aptitudes et l'étendue de l'expérience.

29. Le régime des promotions devrait être tel que les plus doués parmi les débutants, une fois qu'ils auront prouvé leur valeur et acquis avec le temps une expérience pratique dans des postes nombreux et variés, puissent par la suite prétendre aux plus hautes responsabilités dans le service, qu'il s'agisse de postes de représentant résident ou de postes de direction de niveau élevé au siège du PNUD. Il ne faut pas oublier que si les postes supérieurs sont invariablement ou fréquemment donnés à des personnes n'appartenant pas au service il sera impossible de conserver les fonctionnaires subalternes les plus brillants, qui chercheront fatalement à satisfaire leurs ambitions dans d'autres carrières offrant de meilleures perspectives d'avancement. Il s'ensuit que les contraintes sur le plan de l'efficience et de la capacité seraient multiples : non seulement les personnes appelées aux plus hautes responsabilités n'auraient pas l'expérience et la formation suffisantes pour leurs fonctions, mais encore le personnel d'appui que la multiplication et la complexité croissante des opérations obligera à jouer un rôle de plus en plus important, quelle que soit l'efficacité de ses supérieurs, s'affaiblirait progressivement.

C. Le Directeur du Programme des Nations Unies pour le développement

30. Le PNUD ne pourra devenir la clef de voûte du dispositif institutionnel des Nations Unies pour la coopération en vue du développement et atteindre les objectifs fondamentaux

de la résolution 2188 (XXI) de l'Assemblée générale que si le poste de Directeur, tout en conservant son prestige actuel, soit assorti d'une plus grande autorité.

31. Il importe que la primauté du Secrétaire général dans l'appareil des Nations Unies soit toujours maintenue. Cependant, pour que le Directeur du PNUD puisse diriger les opérations sur le front du développement et du préinvestissement et coordonner un vaste réseau d'activités impliquant l'intervention de toutes les institutions, il faudrait que son poste soit officiellement et publiquement reconnu comme de première importance et considéré équivalent à celui du Président de la Banque mondiale et du Directeur général du Fonds monétaire international. Pour les mêmes raisons, il devrait être nommé par l'Assemblée générale, sur la recommandation du Secrétaire général, ce qui serait une autre façon de reconnaître l'importance de son rôle.

32. Il est évident qu'il faudra toujours un homme de classe exceptionnelle pour assurer au PNUD une administration efficace, surtout pendant la période de grande réforme et d'expansion des structures qui est implicitement prévue dans le mandat de l'Etude. Les émoluments et les conditions d'emploi devraient être de nature à attirer, à l'avenir, celui ou celle qui possède les meilleures qualifications.

D. Représentants résidents

1) Choix et nomination

33. L'argumentation déjà présentée pour justifier la présence d'un fort élément de fonctionnaires de carrière dans le service international de développement s'applique avec encore plus de force aux représentants résidents. Du fait qu'il est essentiel de leur déléguer des pouvoirs réels et qu'ils jouent un rôle capital dans l'administration d'une opération extrêmement compliquée, il ressort clairement qu'il ne faudrait nommer à ce poste que des personnes de valeur.

34. La qualité ayant une telle importance, c'est le Directeur du PNUD, lui-même, qui devrait nommer les représentants résidents après avoir procédé, le cas échéant, à des échanges de vues avec ses collègues appartenant à d'autres services du système des Nations Unies pour le développement. D'ailleurs, les personnes appelées à pourvoir ces postes devraient normalement être choisies uniquement parmi le personnel du Service des Nations Unies pour le développement. Avec la constitution d'un service de carrière plus systématique, cette dernière considération devrait être érigée en principe aussi bien dans l'intérêt de l'efficacité que pour assurer les perspectives d'avancement qu'il importe d'offrir au personnel subalterne. Cela ne signifie pas que le Directeur ne pourrait pas éventuellement songer pour des postes de représentant résident à des fonctionnaires d'autres organismes

des Nations Unies, comme c'est le cas actuellement, étant entendu toutefois que ces nominations seraient effectuées sur la base d'un choix très rigoureux et que, pour commencer, il ne s'agirait que de nominations pour une période de durée déterminée (voir plus haut paragraphe 21).

35. En revanche, cela signifie que c'est seulement dans des cas très exceptionnels qu'un représentant résident devrait être choisi en dehors du système. Il est possible, à l'heure actuelle, de déceler dans certaines nominations l'indice d'un favoritisme politique fondé sur l'hypothèse erronée que le représentant résident est une sorte d'ambassadeur. A la longue, cette tendance ne pourrait que compromettre les intérêts des pays en voie de développement, et empêcherait effectivement le PNUD de répondre aux prescriptions de la résolution 2188 (XXI) de l'Assemblée générale.

36. La répartition géographique devrait passer après l'efficacité, mais il serait possible d'y parvenir assez rapidement dans le cadre d'un Service des Nations Unies pour le développement où l'on se serait préoccupé de réaliser un équilibre géographique entre les jeunes fonctionnaires qui seraient appelés à un avancement rapide.

37. L'amélioration de la qualité moyenne des représentants résidents est une condition sine qua non de leur aptitude à s'acquitter du rôle central proposé dans l'Etude sur la capacité. Il s'agirait non seulement d'assurer que les nominations futures soient régies par des principes plus rationnels fondés sur la notion de carrière, ce qui ne pourrait avoir qu'un effet progressif mais aussi d'apporter des améliorations aux incidences plus immédiates. Si les principales recommandations de l'Etude sont acceptées, il faudra que le Directeur entreprenne un examen approfondi et objectif concernant tous les représentants résidents, à l'issue duquel il pourrait relever de leurs fonctions ceux dont les qualifications seraient considérées comme insuffisantes pour pouvoir s'acquitter des tâches considérables décrites dans d'autres chapitres. S'agissant de représentants résidents nommés pour des périodes de durée déterminée, il n'y aurait pas lieu de renouveler leur contrat. Dans le cas des nominations permanentes, il faudrait prendre sans retard les dispositions nécessaires pour offrir des conditions raisonnablement généreuses de retraite anticipée dans l'esprit des suggestions faites plus haut au paragraphe 16. Il serait possible de trouver des remplaçants qualifiés parmi le personnel actuellement en poste au siège du PNUD et dans ses services extérieurs, dont certains éléments sont d'excellente qualité et n'ont pas jusqu'ici trouvé des débouchés convenant à leurs aptitudes. Il faudrait essayer notamment de constituer un service plus jeune et plus dynamique; à l'heure actuelle, l'âge moyen des représentants résidents est de 55 ans et sept d'entre eux seulement ont moins de 45 ans. Il faudrait redoubler d'efforts pour assurer l'accès de ces postes et, en fait, de l'ensemble du service, à un nombre beaucoup plus grand de femmes.

38. Il ressort de rapports concernant des services diplomatiques et de grandes sociétés internationales que les effectifs pour les postes clefs doivent dépasser de 10 % le nombre réel de ces postes si on veut assurer à une opération extérieure une gestion efficace. Des observations personnelles confirment la nécessité de cette marge de sécurité pour les services extérieurs du PNUD : la maladie, les problèmes familiaux, etc. sont autant de facteurs qui font que des postes importants de représentants résidents restent vacants pendant des périodes dont la longueur est inadmissible. Il faudrait donc autoriser une marge de 10 % pour les représentants résidents, ce qui dans l'état actuel des choses impliquerait neuf ou dix nominations supplémentaires. La création de stages de formation et de recyclage pour les représentants résidents justifierait également cette mesure. Etant donné la charge que représente actuellement et que devrait représenter, dans un avenir prévisible, le volume de travail du PNUD, il y a toutes les chances pour que tel ou tel élément du dispositif général se trouve obligé de faire appel d'urgence aux services de l'un de ces représentants résidents "surnuméraires".

39. Il faudrait, comme c'est le cas à l'heure actuelle, prendre l'avis du gouvernement intéressé lorsqu'on envisage de nommer un représentant résident car il est primordial qu'il puisse bénéficier, dès le début, de la confiance du gouvernement auprès duquel il est accrédité. Les difficultés auxquelles on se heurte souvent pour obtenir l'agrément du gouvernement à la nomination du candidat choisi seraient considérablement atténuées si les postes de représentant résident étaient de plus en plus confiés à des fonctionnaires de carrière du PNUD, puisqu'en l'occurrence les gouvernements hésitent - ce qui est compréhensible - à accepter des personnes à qui leur carrière et leur expérience n'ont pas donné une connaissance pratique des activités de développement.

2) Titre

40. Il est très tentant de conserver l'actuelle appellation de "représentant résident du PNUD" qui est acceptée partout dans le monde et c'est donc ce que l'Etude sur la capacité recommanderait de faire. Néanmoins ce titre a peu à peu perdu de sa signification primitive du fait que des appellations analogues ont été indifféremment utilisées avec des adjectifs tels que "régional", "sous-régional" ou "national" pour désigner les "représentants" de certaines organisations internationales qui sont en poste au même endroit. Si cette tendance devait se poursuivre, le titre de "Directeur résident du PNUD" pourrait être considéré comme plus approprié.

3) Conditions d'emploi

41. A l'heure actuelle, les conditions d'emploi des représentants résidents ne correspondent pas aux fonctions particulières et difficiles qui sont les leurs. Il faudra les améliorer si on veut trouver les personnes qualifiées pour ces postes.

42. Là encore les principes de base énoncés dans la Section I sont d'une manière générale applicables, mais il faut mettre l'accent sur certaines considérations en raison de la nature particulière des problèmes qui se posent aux représentants résidents :

a) Il importe de leur fournir un logement convenable équipé de l'essentiel pour ce qui est du mobilier, des appareils et des ustensiles de ménage. On en parle depuis des années, mais aucune mesure n'a été prise à cet effet. Si on admet que nombre de pays continueront d'avoir besoin pour une période indéterminée du PNUD ou de quelque autre organisme des Nations Unies pour le développement, il faudra alors prendre rapidement la décision de garantir à tous les représentants résidents un logement convenablement équipé, autrement dit relativement confortable mais sans ostentation, sauf dans les cas où le gouvernement fournit déjà un logement comparable. Il faudrait prendre sans tarder les dispositions nécessaires à cet effet, soit par un système de location à long terme ou d'achat pur et simple soit, le cas échéant, en finançant la construction par prélèvement sur le budget du PNUD. Il n'est pas douteux qu'à la longue, cette forme de propriété immobilière serait pour le PNUD une source d'économies et constituerait un excellent investissement pour les Nations Unies. Le représentant résident en poste paierait un loyer raisonnable représentant une fraction déterminée d'avance de sa rémunération, ce qui éliminerait les inégalités flagrantes existant actuellement entre représentants résidents qui ne paient qu'un loyer symbolique et d'autres qui doivent payer des loyers exorbitants. En outre, les représentants résidents ne seraient plus obligés de passer les premières semaines, voire les premiers mois, de leur nouvelle affectation en démarches pour chercher un logement, avec toutes les pertes de temps et d'efficacité que cela entraîne pendant la période critique qui suit une affectation.

b) Des moyens modestes sont déjà mis à la disposition des représentants résidents pour leur permettre de faire face à leurs dépenses de représentation et à leurs frais de réception. Mais il importe de revoir périodiquement le montant de ces indemnités, et le cas échéant, de le reviser, en gardant présent à l'esprit qu'il ne s'agit pas d'essayer d'imiter les représentants diplomatiques.

c) Le classement des postes de représentant résident devrait tenir compte de l'élargissement de leurs responsabilités et certains postes particulièrement importants des services extérieurs devraient faire l'objet d'un régime spécial.

d) Les représentants résidents ont la possibilité d'acquérir une expérience sans équivalent des problèmes, des techniques et des méthodes du développement et une large connaissance des aspects politiques, financiers et administratifs du

programme dans son ensemble. Aussi, devrait-on automatiquement songer aux plus qualifiés d'entre eux pour des postes importants au niveau où s'élaborent les politiques, non seulement au PNUD mais aussi dans d'autres services du système des Nations Unies pour le développement, lorsqu'il se produit des vacances.

E. Consultants

43. Toute opération de développement de grande envergure exige nécessairement la participation d'un nombre considérable de consultants. Il est extrêmement difficile de trouver - surtout lorsqu'on en a besoin - des consultants de premier ordre, qu'il s'agisse de spécialistes ou, ce qui est encore plus rare, d'hommes à la formation complète et dont la compétence est démontrée. La raison en est simple. Le "développement", au sens le plus large du terme, est aujourd'hui l'une des entreprises humaines les plus importantes du monde, et les consultants de valeur sont constamment demandés. Le PNUD aurait grand avantage à constituer une "écurie" de consultants. Il serait aidé en cela par l'introduction d'un système de programmation (voir Chapitre 5) qui permettrait de prévoir les besoins dans un avenir plus éloigné. Il va de soi qu'il ne faudrait employer que des consultants aux talents éprouvés. Cette norme n'a pas toujours été respectée dans le passé et il est essentiel qu'aucun consultant principal ne soit employé au nom du Directeur ou autorisé à le représenter sans sa caution personnelle.

F. Administration du personnel du PNUD

44. Un Service des Nations Unies pour le développement exigerait de toute évidence une administration du personnel solide qui serait le reflet de l'autorité réelle du Directeur.

45. Cette administration s'occuperait non seulement du recrutement et des affaires administratives courantes (ces dernières étant de plus en plus confiées aux représentants résidents) mais aussi d'activités d'une importance capitale qui jusqu'ici ont été plutôt négligées dans les services du personnel qui sont de tradition dans les organismes internationaux. Les plus importantes de ces activités seraient le développement de la carrière grâce à un système rationnel d'affectation et de roulement du personnel, la sélection fondée du personnel en fonction des titres à l'avancement et la formation sous tous ses aspects (y compris la possibilité, suggérée plus haut au paragraphe 26, de créer une école de cadres).

46. Elle devrait également mettre au point des conditions d'emploi adéquates non seulement pour le personnel du PNUD, mais aussi, d'une façon générale, pour le personnel international chargé des opérations de développement, compte tenu tout particulièrement des problèmes du personnel des services extérieurs. Il est indispensable que le PNUD exerce des fonctions de direction dans ce domaine. On trouvera exposées à la Section III ci-après les autres

fonctions qui seraient assignées à l'administration du personnel du PNUD en ce qui concerne l'appui à fournir pour le recrutement du personnel chargé des projets.

47. C'est au Directeur du PNUD lui-même qu'il appartiendrait de prendre toutes les décisions importantes concernant la formulation de nouvelles politiques en matière d'administration du personnel ainsi que celles relatives au choix, à l'affectation et à la promotion du personnel occupant des postes clefs (y compris notamment les représentants résidents). Il devrait être investi de pouvoirs étendus pour l'administration du personnel par lesquels il serait habilité à élaborer les principes applicables en la matière et à déterminer les conditions d'emploi qu'exigent les activités de développement, étant entendu toutefois qu'il procéderait à des consultations avec d'autres organismes des Nations Unies pour des questions susceptibles d'avoir une incidence sur l'ensemble du personnel international.

48. Les dépenses entraînées par une administration du personnel efficace et par l'organisation d'un système de formation appropriée entrent dans la catégorie des frais généraux que le PNUD ne doit pas hésiter à assumer puisqu'il est appelé à faire oeuvre de pionnier en jetant les bases d'un service international pour le développement, dynamique et d'un type nouveau. Les avantages du point de vue de l'efficacité des opérations de développement seraient sans commune mesure avec les dépenses entraînées.

III. PERSONNEL D'EXECUTION DES PROJETS

A. Généralités

49. Si le Directeur du PNUD est chargé de veiller à l'exécution des contrats conclus avec des institutions internationales ou avec d'autres agents en vue de la mise en oeuvre des projets[1/], il doit se soucier, d'une façon générale, des disponibilités en personnel et de la qualité de celui-ci. Lorsque l'exécution des projets a été confiée par contrat à des institutions internationales, il doit nécessairement s'en soucier plus directement car, même si l'on fait plus largement appel à la sous-traitance, le recrutement direct par les institutions internationales continuera d'être un facteur important pour le succès du programme. Certains problèmes doivent d'ailleurs être résolus au centre, par exemple les conditions d'emploi, la mise au point de politiques et de procédures uniformes pour le personnel d'exécution, etc. Enfin, le PNUD doit tenir les gouvernements informés de l'évolution de la situation dans ce domaine crucial.

1/ Voir Chapitre 5, par. 108 à 119.

50. Pour pouvoir s'acquitter de ces fonctions, le PNUD doit recevoir des institutions et des agents chargés de l'exécution des renseignements uniformes sur les disponibilités en personnel et l'utilisation qui en est faite; à l'heure actuelle, ces indications sont virtuellement inexistantes.

51. Le personnel nécessaire à l'exécution des projets du PNUD peut être classé en plusieurs catégories :

- le personnel international affecté aux projets;
- le personnel associé (c'est-à-dire "experts" associés et volontaires);
- le personnel fourni par des exécutants ne faisant pas partie du système des Nations Unies;
- le personnel national de contrepartie affecté aux projets par les gouvernements.

Chacune de ces catégories fera l'objet d'une section distincte.

B. Personnel international affecté aux projets

1) Généralités

52. Cette catégorie englobe des spécialités et des types de services fort divers. Elle comprend des directeurs de projets (auxquels échoit un rôle de direction capital), des conseillers, des instructeurs, des consultants et des spécialistes de différents niveaux. Dans la pratique, tous reçoivent le titre "d'experts". Outre qu'il est quelque peu galvaudé, le terme "expert" a probablement été un choix malheureux car a) il suppose des qualifications professionnelles uniques qui, en elles-mêmes, sont excessivement rares; b) il donne à penser que tous les problèmes doivent être résolus par des "experts"; c) il conduit à exiger des qualifications académiques et professionnelles qui dépassent souvent celles qui sont nécessaires pour le travail à réaliser; d) il engendre parfois chez le personnel un sentiment de supériorité déplacé et e) il suscite dans le pays en voie de développement des espoirs qui peuvent être déçus. Dans ces conditions, il serait préférable d'éviter l'emploi du terme "expert". D'un point de vue administratif, l'expression "personnel affecté aux projets" est plus adéquate.

53. Le personnel affecté aux projets est un ensemble de fonctionnaires internationaux qui, en tant que tels, agissent pour le compte de l'institution internationale qui les emploie. Le principal problème en la matière consiste à maintenir une certaine qualité. D'une part, la multiplication rapide du nombre des projets entrepris, en particulier par les institutions les plus importantes, nécessite une augmentation parallèle du personnel affecté aux projets, avec les difficultés de recrutement que cela suppose. En outre, plus les effectifs du personnel international affecté aux projets augmentent rapidement, plus il est nécessaire de faire en sorte que le personnel reste en contact premièrement avec ses propres spécialités techniques ou professionnelles et deuxièmement avec les institutions dont il relève. L'on ne saurait

exagérer l'importance qu'il y a à surmonter ces difficultés et à maintenir la qualité du personnel recruté si l'on veut que le programme soit couronné de succès et qu'il présente une image plus convaincante. En dernière analyse, cet aspect de la question est plus critique encore que la rapidité du recrutement elle-même. Il ne sert à rien de pourvoir un poste en temps voulu si son titulaire n'est pas à la hauteur de sa tâche. Les efforts en vue d'améliorer le recrutement doivent donc avoir pour objectifs de recruter du personnel de plus grande valeur et de réduire les délais.

54. Les recommandations formulées dans la présente Etude devraient contribuer à la réalisation de cet objectif étant donné qu'elles allégeraient le fardeau excessif actuellement imposé aux organisations les plus importantes et qu'elles permettraient de planifier le déploiement du personnel longtemps à l'avance dans le cadre d'un "programme national" Tant la qualité du personnel que celle du travail accompli en seraient ainsi améliorées.

2) Le facteur géographique

55. Les considérations fondamentales applicables au personnel d'exécution employé à des tâches de développement ont été exposées à la Section I. En ce qui concerne le personnel des projets, il est plus évident encore que la répartition géographique doit être faite en fonction des meilleures sources de personnel spécialisé et compétent plutôt qu'en fonction de quotas prédéterminés. Par souci d'efficacité, il semblerait légitime de ne rechercher des candidats que là où l'on trouvera plus facilement les connaissances requises; exceptionnellement, il peut aussi être légitime, et même souhaitable, de faire appel à une seule source de recrutement : par exemple, si un pays est particulièrement réputé pour ses réalisations dans un domaine donné, on pourra y faire la présélection du personnel pour un projet relevant de ce domaine. Cependant, ces méthodes sont à utiliser avec prudence, et seulement lorsqu'elles peuvent apporter un avantage certain aux pays bénéficiaires et lorsque le caractère international de l'opération peut être préservé grâce à une surveillance adéquate de la part de l'organisation internationale responsable.

56. Cela ne signifie absolument pas que le recrutement ne se ferait que dans les pays les plus développés : les pays en voie de développement ont eux aussi une contribution vitale à apporter à tout programme international. Il est toutefois évident que cette contribution ne peut être qu'assez limitée numériquement, surtout dans les cas où elle aggraverait "l'exode des cerveaux" et où elle entraverait plutôt qu'elle ne favoriserait le développement. L'augmentation régulière du nombre des ressortissants des pays en voie de développement participant à des projets doit être un objectif à long terme. Certains progrès pourraient être réalisés entre-temps en organisant, à l'intention des techniciens des pays en voie de développement ayant des qualifications et une expérience reconnues dans leur spécialité, des missions périodiques de durée déterminée - un an par exemple - étant entendu qu'ils réintégreraient

ensuite leur poste dans leur pays. Ils pourraient ainsi faire l'apport de leur expérience et tirer parti d'un séjour à l'étranger, sans nuire aux intérêts de leur propre pays ou du pays où ils travailleraient. Ces techniciens pourraient être recrutés parmi le personnel de contrepartie précédemment affecté à des projets exécutés avec l'aide du PNUD, ce qui présenterait l'avantage que la sélection pourrait être faite en pleine connaissance des aptitudes, de l'expérience et de la formation des candidats.

3) Effectifs et composition du corps de personnel des projets

57. En 1957, avant la création du Fonds spécial, il y avait 3.200 experts internationaux participant, sur place, à l'exécution de projets financés par le PEAT et d'autres programmes de l'ONU et des institutions spécialisées. En 1962, lorsque le Fonds spécial a commencé à prendre de l'ampleur, le nombre total d'experts internationaux employés pour tous les programmes est passé à 4.500. En 1968, ils étaient 9.300[1/]. Ainsi donc, le nombre d'experts a triplé en onze ans. En chiffres absolus, cela ne pose pas un problème insurmontable de recrutement. Ils ne donnent cependant pas une idée exacte de la fréquence des mouvements de personnel et de l'incidence des missions à court et à moyen terme, qui compliquent encore le recrutement. Le coût du personnel international recruté directement par les institutions internationales pour être affecté à des projets a représenté, de 1960 à 1968, 64 % du coût total des projets. Pour l'élément Assistance technique et pour l'élément Fonds spécial, cette proportion était respectivement de 76 % et de 53 %. Pendant cette période, le coût total s'est chiffré à près de 545 millions de dollars.

58. Plusieurs des recommandations formulées dans la présente Etude tendraient à alléger les responsabilités des institutions internationales en matière de recrutement :

a) Les ressources précédemment consacrées au recrutement direct et libérées grâce à une plus large utilisation de la sous-traitance devront être réutilisées en vue de mieux informer, préparer, appuyer et superviser le personnel des projets employé directement par les institutions, ce qui améliorera la qualité de son travail;

b) Des programmes nationaux d'ensemble, établis sur plusieurs années, permettraient de mieux prévoir les besoins futurs, tandis qu'une formulation plus étudiée des projets permettrait de réduire la fréquence des changements de programme et de donner une définition plus précise et plus réaliste des divers postes (ce sont là deux causes importantes de difficultés et de retards dans le recrutement);

c) Les exigences de qualité (et de spécialisation plus poussée) pourraient conduire à créer un corps de spécialistes hautement qualifiés et expérimentés, plus mobiles

---

1/ Voir Cinquième Partie, Appendice 6, tableaux 10 et 18; voir note 1/ du tableau 10.

et engagés pour une longue durée, qui seraient éventuellement affectés à un poste régional ou sous-régional et suivraient l'exécution de plusieurs projets, solution préférable à l'affectation de personnel résident à un seul projet pour toute la durée de celui-ci. Cela permettrait également de réduire les besoins en personnel et d'employer à temps partiel des spécialistes qui conserveraient leur emploi normal;

d) Une utilisation plus large d'experts associés et de volontaires faciliterait aussi le recrutement, car on aurait ainsi moins besoin de rechercher pour les projets un personnel résident engagé pour une longue période.

59. Les disponibilités en personnel national ou "de contrepartie" sont évidemment un facteur important dont il faut tenir compte pour déterminer les effectifs et la composition du corps international de personnel des projets à constituer. Du fait des progrès de la technique et de l'augmentation des disponibilités en personnel local qualifié, la demande se portera vraisemblablement sur des spécialistes proportionnellement moins nombreux mais plus hautement qualifiés.

4) Sources de recrutement

60. Les principales sources de recrutement de personnel détaché sur le terrain sont, ou pourraient être, les suivantes :

a) Le personnel en poste aux sièges des organisations internationales. A l'heure actuelle, le courant paraît être surtout en sens contraire : des bureaux extérieurs vers le siège. Le personnel des services organiques en poste au siège devrait être détaché plus souvent sur le terrain pour de courtes périodes en vue de s'occuper de l'exécution des projets; de la sorte, les projets bénéficieront de l'expérience acquise précédemment par ce personnel, tandis que celui-ci, ne perdant pas le contact avec les problèmes pratiques du développement, pourra mieux remplir ses futures tâches de supervision des projets;

b) Le personnel des projets ayant déjà travaillé, avec succès, à des tâches de cette nature. Ce personnel devrait normalement se trouver sur des listes tenues par les institutions;

c) Les personnes ayant manifesté leur intérêt pour des postes sur le terrain mais n'ayant pas encore été utilisées à cette fin. Leur nom se trouve généralement aussi sur des listes;

d) Les relations professionnelles et personnelles, qui peuvent être utiles dans des cas particuliers mais qui ne peuvent pas être utilisées systématiquement au niveau actuel du recrutement;

e) Les services nationaux dans certains domaines de compétence et les associations professionnelles nationales avec lesquelles les institutions sont en relations étroites;

f) Les services nationaux de recrutement, dont beaucoup sont des organes gouvernementaux.

61. Etant donné que les institutions dépendent de plus en plus, pour leur recrutement, de ces deux dernières sources, il importe de comprendre comment ces organismes fonctionnent et de prendre des mesures pour faciliter leur travail (voir plus bas, paragraphe 78 d)).

62. Dans la mesure où les organismes gouvernementaux, de leur côté, attachent de l'importance à la participation de leur pays à un effort multilatéral de développement, ils doivent être disposés à prendre toutes les mesures nécessaires pour présélectionner les candidats et pour détacher le personnel employé par l'Etat qui est appelé à occuper des postes internationaux. Les pays membres ne peuvent pas se borner à apporter un soutien financier : ils ont évidemment un rôle important à jouer comme fournisseurs de personnel spécialisé. Au Chapitre 5[1/], on a suggéré que les gouvernements membres pourraient fournir au PNUD des listes d'institutions et de firmes qualifiées qui seraient disposées à effectuer des travaux contractuels pour le compte de l'organisation dans les domaines spécialisés. De même, les gouvernements devraient peut-être étudier les moyens de fournir régulièrement des listes de spécialistes et de consultants qui pourraient, moyennant un préavis raisonnable, être détachés pour des fonctions d'une durée déterminée. Ici encore, les gouvernements devraient, dans toute la mesure du possible, se porter garants de leurs qualifications et de leur aptitude à participer à une activité internationale. D'une façon générale, tout arrangement de cet ordre ne devrait porter, pour des raisons pratiques, que sur le personnel employé directement ou indirectement par l'Etat, dans la fonction publique ou dans des entreprises parastatales. Même sous cette réserve, on pourrait ainsi contribuer grandement à un recrutement plus efficace et plus rapide.

63. Simultanément, il faudrait redoubler d'efforts pour intéresser des organisations et des sociétés - grâce à des contacts directs ou à des campagnes de promotion - à l'effort international de développement. On pourrait ainsi les convaincre de fournir périodiquement des listes de candidats - coordonnées, le cas échéant, par la chambre de commerce nationale ou par les associations professionnelles nationales compétentes - qu'elles seraient disposées à détacher pour des périodes déterminées. Pour les organismes intéressés, cet arrangement présenterait l'avantage de permettre à leur personnel d'acquérir directement l'expérience du travail dans un pays en voie de développement. Quant à l'organisation internationale, grâce à cette suggestion et à celle qui est formulée au paragraphe précédent, elle obtiendrait une autre liste toute prête de candidats éventuels qu'il serait possible de comparer immédiatement

---

1/ Par. 125.

aux besoins des pays en voie de développement. En tout état de cause, cela ne dégagerait pas les organisations internationales de la responsabilité de contrôler directement les qualifications du candidat avant de les recruter.

5) Comment retenir le personnel des projets qualifié

64. L'on peut débattre du point de savoir dans quelle mesure les organisations internationales doivent offrir des postes de carrière au personnel spécialisé affecté aux projets. En règle générale, la plupart des institutions n'y sont pas favorables parce que les spécialités requises changent constamment et que le personnel détaché sur le terrain pour de longues périodes peut éprouver des difficultés à se tenir au courant du progrès scientifique et technologique. Toutefois, le problème ne se pose pas partout de la même façon et il doit être examiné soigneusement. Lorsque l'on recherche surtout des qualités de bon administrateur et l'expérience du travail sur le terrain, par opposition à des connaissances techniques poussées (par exemple dans le cas des directeurs de projets), il semble tout indiqué d'offrir des perspectives de carrière ou tout au moins des contrats de longue durée. On pourrait en dire autant des spécialistes hautement qualifiés dans des domaines où la demande est constante : ils pourraient se tenir au courant de l'évolution de leur discipline grâce à des congés périodiques pour études, payés par l'organisation. L'Etude sur la capacité a abouti à la conclusion qu'il serait certainement justifié de constituer un petit noyau de cadres de carrière qui seraient affectés aux projets[1/], en particulier pour s'acquitter des fonctions de supervision dans plusieurs pays décrites au paragraphe 58 c).

65. En revanche, il faudra veiller de très près à ce que les personnes dont les services n'ont pas donné satisfaction ne soient pas réemployées et à ce que leurs noms soient rayés des listes. Il est incontestable que le recrutement à l'échelle mondiale doit nécessairement comporter une marge d'erreurs plus importante que le simple recrutement à l'échelon national, ne serait-ce que parce qu'il est plus difficile d'évaluer les qualifications et la personnalité des candidats. Il serait cependant inexcusable de répéter les erreurs passées en prolongeant les contrats des personnes qui n'ont pas donné satisfaction ou en leur offrant de nouveaux contrats par la suite. Malheureusement, cela arrive parfois à l'heure actuelle et il y a parmi le personnel des projets un certain nombre de personnes qui errent d'un poste international à un autre et qui ne trouveraient pas d'emploi comparable ailleurs. Les difficultés éprouvées à recruter du personnel suffisamment qualifié ne sont pas une justification.

1/ C'est également le sens de la recommandation de la Commission du développement international déjà citée dans la note relative au paragraphe 3 a).

6) Conditions d'emploi et conditions de vie

66. Les considérations relatives aux conditions d'emploi qu'il conviendrait d'offrir au personnel opérationnel, énoncées à la Section I, s'appliquent, d'une façon générale, au personnel des projets. Dans le cas du personnel des projets qui ne fait pas partie des cadres de carrière, en particulier celui qui est employé (une seule ou plusieurs fois) pour des missions de courte durée, il conviendrait d'étudier la possibilité de simplifier les conditions de rémunération en instaurant un système de paiements forfaitaires qui remplaceraient les différentes indemnités. Pour cela, on pourrait utiliser plus largement le système actuel des "contrats de louage de services".

67. Cependant, un niveau plus élevé de rémunération ne suffit pas à assurer des conditions de vie acceptables au lieu d'affectation. Pour ne citer que quelques exemples, il faudra peut-être aider le personnel des projets à trouver un logement, lui fournir des moyens de transports sur place, l'approvisionner en biens de consommation, en médicaments et en appareils ménagers difficiles à trouver, ou organiser des services médicaux. Le représentant résident devrait être entouré d'un personnel suffisant pour se charger de ces arrangements, en collaboration avec le gouvernement. Il devrait aussi continuer de veiller à la sécurité du personnel des projets en période de troubles.

7) Mise au courant du personnel affecté aux projets et compte rendu en fin de mission

68. On a déjà constaté, au Chapitre 3[1/], que la mise au courant du personnel affecté aux projets laissait beaucoup à désirer actuellement, spécialement sur certains points qui, sans avoir un caractère purement technique, n'en sont pas moins d'une extrême importance pour la réussite d'une mission d'assistance technique : il s'agit par exemple de lui faire comprendre l'originalité culturelle et sociale du pays en question et toutes les possibilités de résistance à l'évolution technique qu'elle peut comporter, de l'initier aux complexités du transfert des connaissances techniques, de lui faire apprécier l'importance du rôle d'agent extérieur du système des Nations Unies pour le développement, pour ne citer que quelques-uns des multiples aspects dont il convient de tenir compte. Certaines institutions ont fait des efforts louables dans ce sens et l'UNESCO a, par exemple, créé un centre spécial de préparation où le personnel affecté aux projets peut passer quelques jours avant d'entreprendre une mission à l'extérieur.

69. Il n'en reste pas moins que la situation est dans l'ensemble loin d'être satisfaisante et appelle de toute évidence un effort plus soutenu et plus systématique. Plusieurs caractéristiques du nouveau système envisagé devraient faciliter un redressement : si, par exemple,

---

1/ Voir par. 110 et 111.

les systèmes d'information étaient mis en place, cela aiderait à rassembler et à regrouper les données par pays, et permettrait de donner à toute personne susceptible de faire partie du personnel opérationnel en mission une idée plus claire et plus complète de la situation générale dans le pays de son affectation; deuxièmement, si les représentants résidents jouaient un rôle plus important, étaient secondés par des services plus nombreux et étaient eux-mêmes de plus grande valeur, leur avis aurait plus de poids et s'appuierait sur une connaissance plus approfondie de la situation locale; troisièmement, la création d'une école de cadres offrirait des possibilités de perfectionnement qui, en partie du moins, devraient être étendues au personnel affecté aux projets et, quatrièmement, le Service de la politique du programme devrait constamment s'efforcer de présenter le genre de renseignements qui, à condition d'être judicieusement exploités, seraient de nature à faciliter grandement la mise au courant du personnel affecté aux projets : par exemple, des renseignements sur la nature et les limites de la coopération technique en tant qu'instrument, les entraves au développement, etc.

70. On ne peut pas fixer une fois pour toutes la forme que devrait prendre la mise au courant du personnel car elle varie chaque fois suivant les besoins. Il semble toutefois qu'elle doive prendre deux formes principales : sur un plan plus général, certains éclaircissements doivent être fournis sur le processus du développement, le rôle de la coopération technique, la gamme des activités entreprises par le système des Nations Unies pour le développement et les buts qu'elles poursuivent; deuxièmement, et dans un cadre plus précis, il importe de fournir des explications sur les conditions particulières au pays d'affectation qui pourraient influer sur les méthodes de travail. De toute évidence, l'institution intéressée dans le premier cas et le représentant résident dans le second continueront de jouer un rôle de premier plan.

71. Concernant la mise au courant de caractère plus général, certaines des institutions les plus importantes voudront peut-être, à l'instar de l'UNESCO, faire le nécessaire pour organiser à l'intention du personnel nouvellement affecté un bref stage d'information (de 2 à 4 semaines par exemple) qui porterait sur les caractéristiques générales des activités de l'institution et sur les rapports existant entre son secteur d'activité et le développement. D'autre part, une centralisation plus poussée serait sans doute plus économique et aurait l'avantage de s'inscrire dans une perspective pluridisciplinaire plus large qui devrait contribuer à créer, au sein du personnel appartenant aux différentes institutions, un esprit de corps, qui a souvent fait défaut jusqu'à présent. En l'espèce, si l'école de cadres dont la création est envisagée au paragraphe 26 était située en Europe, elle pourrait parfaitement organiser une série pratiquement ininterrompue de stages préparatoires types à l'intention du personnel des projets relevant de presque toutes les institutions spécialisées. Les directeurs de projets nommés par des agents d'exécution ne faisant pas partie du système pourraient eux aussi y assister et se faire ainsi une idée du cadre international dans lequel ils seraient appelés à

travailler avec leurs collaborateurs. Un centre de préparation de ce genre serait évidemment la solution idéale mais, à défaut, les instituts régionaux de planification pourraient organiser ces stages dans chaque région, également pour le personnel relevant des diverses institutions. Cette solution aurait en outre l'avantage de combiner les deux types de mise au courant en permettant au personnel des projets de se familiariser avec les problèmes de chaque pays dans leur contexte régional.

72. Les services extérieurs devraient continuer d'assurer, pour l'essentiel, la mise au courant au niveau du pays, qui est plus différenciée. Les bureaux extérieurs du PNUD devraient être invités à préparer une documentation type sur le pays où ils sont implantés et les agents affectés aux projets devraient en avoir communication, de préférence avant son arrivée. Le représentant résident devrait leur donner sur place une appréciation plus personnelle sur les caractéristiques essentielles du pays et la nature des activités qui y sont menées par le PNUD.

73. Les possibilités d'action et d'innovation sont illimitées. Le principe essentiel consiste à exploiter à fond et en les combinant tous les moyens offerts par les organismes des Nations Unies. Ainsi, même si l'école de cadres ne pouvait pas organiser elle-même des stages préparatoires comme cela est suggéré au paragraphe 71, elle devrait, en étroite collaboration avec l'UNITAR et le Service de la politique du programme, fournir des directives et une documentation à l'intention de stages d'initiation qui seraient organisés par les institutions les plus importantes ou sur le plan régional, et pourrait, à l'occasion, prêter les services d'un de ses instructeurs. Il conviendrait de veiller en même temps à ce que la documentation établie par les représentants résidents pour le personnel arrivant dans le pays soit communiquée aux divers éléments du système et soit convenablement utilisée.

74. La question des comptes rendus de fin de mission n'a pas non plus reçu toute l'attention voulue. Ces rapports sont importants en ce sens qu'ils pourraient fournir de précieux renseignements sur le fonctionnement de la coopération au développement. Ces renseignements, s'ils étaient bien employés, contribueraient probablement à améliorer aussi bien les méthodes d'exécution que les futures procédures de mise au courant. La solution la plus commode consisterait probablement à laisser à chaque institution le soin d'analyser les rapports établis en fin de mission, à condition que ce travail se fasse de façon beaucoup plus systématique que cela n'a été le cas jusqu'ici. Il faudrait veiller particulièrement à ce que tous les renseignements importants soient communiqués aux organismes intéressés des Nations Unies, notamment aux représentants résidents, au Service de la politique du programme et aux Directions régionales au siège du PNUD, ainsi qu'à l'école de cadres. Si celle-ci venait à constituer son propre service de mise au courant, elle aurait tout intérêt à prendre connaissance des conclusions tirées en fin de mission car elle pourrait les mettre à profit dans ses

stages ultérieurs. Certains agents affectés aux projets possédant l'expérience et les aptitudes requises pourraient également, à titre spécial, prêter leur concours à l'école de cadres dans la mesure où ils se trouveraient disponibles entre deux missions, et faire profiter les stages préparatoires de leur expérience personnelle.

8) Mécanismes de recrutement

75. Plusieurs des recommandations formulées dans la présente Etude devraient permettre de faciliter le recrutement de personnel des projets, mais cette opération demeurera toujours une tâche complexe et longue. Il faut donc perfectionner les mécanismes et accélérer les procédures de recrutement. Selon les renseignements recueillis auprès des grandes institutions, la période qui s'écoule entre le début des opérations de recrutement et l'affectation du personnel des projets est en général de six à neuf mois, mais souvent plus longue[1/].

76. Le recrutement se heurte à des difficultés qui peuvent être classées en trois catégories :

a) celles qui ont trait à la programmation et à la formulation des projets;

b) celles qui résultent d'un nombre insuffisant de candidats et des défauts des mécanismes de recherche des candidatures; et

c) celles qui entravent l'affectation effective du personnel sélectionné aux projets.

Toutes ces difficultés sont examinées aux paragraphes suivants.

77. Les difficultés qui surgissent au stade de la programmation et de la formulation des projets devraient être atténuées par les arrangements que l'on propose d'adopter pour formuler les projets dans le cadre d'un programme national, puisque le recrutement pourrait commencer avant même l'approbation officielle du projet. De même, une meilleure prévision générale des besoins futurs (voir le paragraphe 58 b)) faciliterait le travail non seulement des services internationaux de recrutement, mais aussi des services nationaux qui constituent les principales sources de recrutement.

78. Les mesures ci-après permettraient d'augmenter le nombre de candidats et d'accélérer la recherche de candidatures :

a) Stages spéciaux de formation. Si le PNUD finançait des programmes permettant de donner une formation supérieure dans certaines spécialités très recherchées et dont la demande pourra augmenter à l'avenir, cela pourrait avoir un effet décisif dans certaines circonstances; cette formule a été appliquée dans certains domaines clefs et pourrait facilement être élargie.

b) Cours de langues accélérés. Une meilleure prévision des besoins futurs pourra aider les services de recrutement des Etats membres à organiser des cours de

---

1/ Voir Chapitre 3, par. 48 à 54.

langue accélérés à l'intention des candidats éventuels. Dans certains cas, les organismes des Nations Unies pourraient appuyer ces activités, en particulier lorsqu'il s'agit de candidats aux qualifications exceptionnelles. Toutefois, un petit nombre de consultants de grande valeur et d'administrateurs de projets hautement spécialisés, notamment ceux qui ont pour tâche de conseiller les cadres gouvernementaux aux échelons les plus élevés, devraient être assistés d'interprètes.

c) Etablissement et harmonisation des listes de candidats. La plupart des institutions tiennent des listes de candidats à des postes d'administration des projets. C'est une opération qui prend du temps et qui suppose une classification et une évaluation très minutieuses; de plus, ces listes doivent être tenues constamment à jour si l'on veut qu'elles aient une valeur pratique. Certaines institutions se proposent ou ont déjà entrepris de classer électroniquement les renseignements concernant les candidats. Etant donné qu'il existe des spécialités connexes dans certains domaines fort importants - comme l'économie et la planification, les ressources hydrauliques, la gestion industrielle, etc. - et que ces domaines d'intérêt commun sont vraisemblablement appelés à prendre de l'importance, il importe que les systèmes adoptés par les diverses institutions soient compatibles entre eux pour que l'on puisse aisément échanger des renseignements.

d) Aide active aux services nationaux de recrutement. Il faudrait tout d'abord normaliser les procédures de recrutement des institutions et la présentation des descriptions de poste, des formulaires de candidatures, des comptes rendus d'entrevues et d'évaluations, etc. Dans la présente Etude, on suggère d'affecter dans certains pays développés[1/] des attachés de liaison du PNUD, qui pourraient avoir pour fonctions, entre autres, de s'entretenir avec des candidats, et, d'une façon plus générale, d'explorer les sources de recrutement. Etant donné que la sélection des candidats ne se fait pas toujours par l'intermédiaire des services nationaux de recrutement, ceux-ci devraient être informés chaque fois que l'on envisage de recruter un candidat retenu par d'autres moyens.

79. Enfin, il faudrait remédier aux difficultés qui retardent l'entrée en fonctions du personnel recruté :

a) Détachement des candidats. Certains gouvernements facilitent déjà le détachement et la réintégration ultérieure de spécialistes mis à la disposition d'institutions internationales; les autres doivent être encouragés à agir de même. Les attachés de liaison du PNUD pourraient également être fort utiles dans ce domaine.

1/ Voir Chapitre 7, par. 89.

b) Acceptation du personnel des projets par les gouvernements bénéficiaires. La période nécessaire pour obtenir l'agrément du gouvernement d'accueil va de quelques semaines à quatre mois ou même davantage, tandis que le pourcentage de candidats refusés parce qu'ils ne répondent pas à des espérances chimériques ou, le plus souvent, pour des raisons non techniques, tend à s'accroître. Cela introduit un nouvel élément d'incertitude, et les retards qui en résultent poussent un grand nombre de candidats à chercher un autre emploi. La pratique consistant à obtenir l'agrément officiel des gouvernements bénéficiaires ne paraît guère utile compte tenu des conventions internationales qui garantissent la liberté de déplacement pour les fonctionnaires internationaux dans l'exercice de leurs fonctions, et des arrangements moins stricts existent souvent pour le personnel employé par les organisations ayant conclu des contrats de sous-traitance avec les organismes des Nations Unies. Le mieux serait d'éliminer progressivement ces formalités, en accord avec les divers gouvernements, et, en leur lieu et place, de donner au représentant résident un droit de veto sur l'affectation du personnel des projets, qui serait exercé après consultations officieuses avec le gouvernement intéressé. Les gouvernements seraient peut-être mieux disposés à accepter un tel arrangement si la valeur moyenne du personnel des projets était améliorée. A défaut, on pourrait fixer un délai raisonnable à l'expiration duquel le candidat serait nommé si le gouvernement n'avait pas soulevé d'objection.

9) L'organisation des services de recrutement et le rôle du PNUD

80. Certains gouvernements préconisent la création d'un service de recrutement central des Nations Unies, tout au moins pour les programmes opérationnels. A première vue, cette solution paraît offrir certains avantages : direction centralisée, économie d'efforts, moyens de communication uniques ou uniformes avec les sources de recrutement et enfin procédures et critères uniformes. Les institutions, au contraire, sont unanimes à s'opposer à la centralisation. Elles craignent qu'un service central de recrutement ne devienne un nouveau monstre de bureaucratie et n'ait pour seul résultat d'entraîner de nouveaux retards. Leur principal argument est qu'un recrutement spécialisé exige la participation des divisions organiques pour évaluer les qualifications techniques des candidats, et que cela serait impossible dans une organisation consacrée exclusivement au recrutement. Le Service de recrutement pour l'assistance technique à New York et à Genève a été chargé de recruter des experts des questions industrielles pour l'ONUDI[1/], et les résultats obtenus tendent à confirmer certaines de ces appréhensions.

1/ A l'heure actuelle, l'ONUDI assume progressivement la responsabilité exclusive du recrutement du personnel des projets.

81. Le PNUD devrait cependant exercer une influence plus directe sur certains aspects du recrutement pour l'exécution des projets bénéficiant de son assistance. Il devrait par exemple:

- prendre l'initiative d'assurer des conditions d'emploi adéquates pour tout le personnel d'exécution employé à des tâches de développement;
- obtenir des institutions des renseignements uniformes sur le recrutement, l'utilisation et le travail du personnel des projets;
- exiger l'adoption de procédures uniformes lorsque celles-ci ont une incidence sur le travail des services nationaux de recrutement ou des gouvernements d'accueil;
- faire adopter un système de listes de candidats qualifiés permettant aux divers organismes des Nations Unies d'échanger rapidement des renseignements.

82. En même temps, le PNUD devrait donner toute l'assistance possible aux institutions. Par exemple, le coût moyen de recrutement, de mise au courant et d'affectation d'un spécialiste pris en considération pour l'établissement du budget d'un projet est imputé sur ce budget. Cela allégerait grandement la charge financière des services de recrutement, dont les effectifs et les ressources pour frais de voyage, de publicité, etc., sont généralement insuffisants à l'heure actuelle. Le PNUD devrait organiser des réunions périodiques des chefs des services de recrutement des institutions en vue de mettre en commun l'expérience recueillie et de déterminer les domaines pouvant se prêter à une action uniforme. Il devrait en outre aider les institutions financièrement, en prenant à sa charge les dépenses encourues pour former et pour conserver les spécialistes disponibles, par exemple lorsqu'il y a lieu de les nommer à titre permanent ou, dans certains cas, de maintenir d'excellents spécialistes en service entre deux missions. Le PNUD devrait aussi aider les organismes nationaux de recrutement par l'intermédiaire de ses attachés de liaison.

C. Personnel associé

83. Cette expression désigne le personnel fourni par les gouvernements soit directement, soit indirectement (par exemple, par l'intermédiaire d'organisations bénévoles agréées par les gouvernements), généralement à titre gracieux, en vue d'aider aux activités de développement des Nations Unies. Ce personnel comprend :

a) Le personnel associé affecté aux projets (c'est-à-dire des techniciens novices ayant une formation théorique de base mais dépourvus d'expérience);

b) Les volontaires (c'est-à-dire le personnel non spécialisé ayant une formation de base dans certaines disciplines et peu ou pas d'expérience), fournis sans frais pour les employeurs.

Ces deux catégories de personnel travaillent, à côté du personnel de contrepartie, sous la direction du personnel international affecté aux projets. Le personnel associé a, et doit

continuer d'avoir, le statut de fonctionnaires internationaux. Les volontaires n'ont pas ce statut et il ne semble pas qu'il y ait lieu de le leur conférer.

84. Il faudrait faire plus largement appel au personnel associé pour accroître la mobilité du personnel de niveau élevé affecté aux projets et pour permettre à celui-ci de suivre l'exécution de plusieurs projets. Le personnel associé devrait aussi devenir une source de recrutement pour le personnel opérationnel international employé par le PNUD ou par les institutions.

85. Pour ce qui est des volontaires, le PNUD, les institutions spécialisées et les représentants résidents devraient encourager la conclusion d'accords tripartites entre l'institution internationale, le gouvernement bénéficiaire et l'organisation de volontaires, compte dûment tenu, le cas échéant, de considérations politiques. En principe, les organisations de volontaires et les gouvernements devraient assumer la responsabilité des voyages, de la rémunération, des conditions de vie, de la discipline et du bien-être matériel des volontaires; l'affectation à telle ou telle tâche et la supervision relèveront des directeurs de projets.

86. L'utilisation qui est actuellement faite des volontaires devrait progressivement conduire à la création d'un corps international de volontaires sous les auspices des Nations Unies. L'Etude sur la capacité approuve donc vivement la décision prise récemment par le Conseil économique et social[1/] de recommander que l'on étudie la création d'un tel service, proposition à laquelle la Commission du développement international[2/] a également donné son appui. Si ce corps était créé, les institutions pourraient obtenir le détachement de volontaires appartenant à toute une série d'organisations qui continueraient d'en assurer la rémunération en dehors du pays d'affectation et d'en régler les frais de voyage. Les institutions internationales assumeraient toutes les responsabilités concernant l'organisation, la direction et la situation matérielle des équipes de volontaires affectés aux projets, et elles verseraient une indemnité de subsistance égale à tous les volontaires, quelle que soit leur nationalité. Ces dépenses pourraient être incluses dans le budget du projet[3/].

D. Personnel fourni par des exécutants ne faisant pas partie du système des Nations Unies

87. Le personnel de cette catégorie relève des entreprises exécutantes intéressées. Toutefois, le représentant résident chargé de veiller à l'exécution du contrat pour le compte

---

1/ Résolution 1444 (XLVII) du Conseil économique et social.

2/ Rapport de la Commission du développement international, op. cit. (p. 189 du texte anglais).

3/ Les questions de cet ordre seront certainement examinées par le Secrétaire général dans l'étude dont il a été chargé par le Conseil économique et social [Résolution 1444 (XLVII)].

du PNUD doit fournir certains services d'information et d'appui sur place et prendre les mesures appropriées en ce qui concerne la situation matérielle et la sécurité du personnel.

E. Personnel de contrepartie

88. L'expression "personnel de contrepartie" est assez vague : elle désigne aussi bien des administrateurs ou des spécialistes de premier ordre et de rang élevé que du personnel subalterne qui doit souvent recevoir une formation fort étendue. Ce personnel relève essentiellement du gouvernement bénéficiaire, qui doit prendre toutes les mesures voulues, en consultation avec le représentant résident et avec les directeurs de projets, selon qu'il convient, pour que le personnel national le plus qualifié soit affecté à l'exécution des projets mis en oeuvre avec l'aide du PNUD, conformément aux dispositions du plan d'opérations.

89. L'affectation du personnel national de contrepartie devrait être plus souple. Il pourrait être bon, dans certains cas, de nommer comme directeur du projet un membre du personnel de contrepartie fourni par le pays bénéficiaire, secondé d'un spécialiste international de rang élevé qui jouerait le rôle de conseiller principal. Dans d'autres cas, il pourra être préférable que l'agent de contrepartie soit codirecteur ou directeur adjoint du projet.

90. Dans la plupart des projets, la formation du personnel de contrepartie doit figurer parmi les objectifs essentiels énoncés dans le plan d'opérations et être décrite avec tous les détails possibles dans le plan de travail. Lorsque des bourses de perfectionnement sont prévues, la sélection des candidats doit être faite en commun par le gouvernement et par le directeur du projet, et ce dernier doit suivre continuellement les progrès des boursiers. Lorsque des bourses de perfectionnement de longue durée sont accordées à un stade préliminaire du projet ou même avant le commencement du projet, le bureau du représentant résident peut assumer provisoirement les fonctions de directeur du projet.

91. Affecter et conserver le personnel de contrepartie pose un problème important qui exige des solutions hardies. Il est recommandé, au Chapitre 9 que, dans certaines situations, le PNUD prenne à sa charge une partie de la rémunération du personnel de contrepartie[1/]. Cela n'est toutefois qu'une solution partielle étant donné que les traitements versés dans les fonctions publiques nationales sont rarement suffisants pour attirer et surtout pour retenir le personnel de contrepartie compétent. Du fait de difficultés financières, rares sont les gouvernements de pays en voie de développement qui jusqu'ici ont pu offrir des conditions d'emploi plus favorables au personnel spécialisé très recherché, encore qu'ils aient parfois contribué à le former. Indépendamment de "l'exode des cerveaux" vers l'étranger, ce phénomène pose

---

1/ Voir Chapitre 9, par. 80.

un problème sérieux, celui de l'exode interne des compétences, le personnel qualifié formé en vue d'une carrière dans la fonction publique hésitant à s'y engager parce que la rémunération et les perspectives d'avancement sont insuffisantes.

92. Il est indispensable de remédier à cette situation si l'on veut améliorer la "capacité d'absorption" d'assistance extérieure des pays en voie de développement. Les organisations internationales pourraient y contribuer de plusieurs façons. Elles pourraient par exemple accorder au personnel de contrepartie certains des avantages consentis au personnel international des projets, notamment en leur versant des indemnités de subsistance et de voyage comparables à celles qui sont accordées au personnel international lorsque celui-ci et le personnel national voyagent ensemble. Une autre solution plus radicale, d'ailleurs proposée aux auteurs de la présente Etude, consisterait à verser, sur les ressources du PNUD, un complément aux salaires nationaux du personnel de contrepartie, ce qui rapprocherait leurs traitements de ceux qui sont offerts dans le secteur privé. Ces formules présentent cependant l'inconvénient d'être des solutions à court terme qui ne peuvent pas être appliquées après la fin de la coopération internationale.

93. Une institution a récemment suggéré que le PNUD verse de tels compléments de salaire au personnel de contrepartie, dans certains cas déterminés, à condition que le gouvernement s'engage publiquement et officiellement à appliquer un barème de salaires plus généreux pour certaines catégories bien définies de personnel technique très demandé, en spécifiant la date à laquelle cette obligation devrait être exécutée. L'expérience vaut certainement d'être tentée. Toutefois, les difficultés pratiques demeurent formidables. Tout d'abord on court le risque de créer des pressions inflationnistes en incitant d'autres catégories de personnel à exiger des augmentations semblables. D'autre part, si les recettes publiques n'ont pas augmenté substantiellement entre-temps, des difficultés financières s'opposeront vraisemblablement à tout relèvement des traitements lorsque le gouvernement devra mettre ses engagements à exécution.

94. L'existence d'un personnel de contrepartie compétent capable, le moment venu, d'assumer la responsabilité des projets est une question aussi décisive que - bien souvent - difficile à résoudre. L'attention ne devrait donc jamais s'en écarter car il faut trouver une solution. Les suggestions formulées plus haut ne sont pas les seules que l'on puisse concevoir et le PNUD doit être prêt à tout tenter.

F. Formation du personnel national

95. La formation est au coeur même de la coopération technique. Si les connaissances et les techniques introduites ne peuvent pas être assimilées par le personnel national et adaptées à la situation propre du pays, leur effet sera éphémère et peut-être même nocif, car elles

provoqueront impatience et déception et, dans certains cas, pourront accélérer "l'exode des cerveaux". La pierre de touche d'un programme de coopération technique réussi est la compétence de ceux qui prennent la relève lorsque cesse l'assistance extérieure.

96. Le transfert des connaissances peut s'effectuer de plusieurs façons, selon le projet. Il peut se faire en cours d'emploi, par exemple, grâce au contact quotidien entre le personnel international et le personnel de contrepartie ou les autres agents nationaux affectés à un projet opérationnel. Dans d'autres cas, le projet lui-même peut être un établissement d'enseignement ou de formation de niveau universitaire, technique intermédiaire ou autre; dans certains de ces établissements, les étudiants sont formés directement dans un domaine spécialisé; dans d'autres, un effet multiplicateur s'ajoute du fait que les stagiaires sont appelés à devenir des enseignants. On peut aussi accorder des bourses d'étude à l'étranger dans des disciplines se rapportant ou non aux autres activités de coopération technique réalisées dans le pays.

97. Il est difficile d'évaluer les résultats de ces activités car ils sont souvent intangibles ou impossibles à identifier, mais il y a de bonnes raisons de supposer que les divers programmes des Nations Unies n'ont pas atteint, quantitativement ou qualitativement, les objectifs qu'ils s'étaient fixés en la matière[1/]. Nombre de personnes ainsi formées ont quitté leur pays ou, si elles y sont restées, se sont dirigées vers d'autres domaines d'activités indépendants de ceux pour lesquels elles étaient préparées. Cet état de choses découle en partie de circonstances inhérentes au sous-développement lui-même : conditions de travail incertaines, salaires peu élevés, insécurité de l'emploi, etc. Il n'en demeure pas moins que les gouvernements et les organisations internationales n'attachent souvent qu'une importance insuffisante à ces facteurs lorsqu'ils planifient les projets et qu'ils ne prennent pas de mesures adéquates pour en atténuer les répercussions. Il est arrivé bien souvent que la formation offerte soit opérée par une simple greffe des programmes d'enseignement et des méthodes utilisés dans les pays développés et qui étaient inévitablement inadaptés aux conditions locales, aux traditions sociales et autres et aux structures économiques. Du fait que l'on a appliqué aveuglément des valeurs pédagogiques rigides issues des structures traditionnelles d'autres pays et que l'on n'a pas suffisamment insisté sur l'acquisition de connaissances professionnelles et techniques de niveau intermédiaire, les programmes de formation ont perdu en efficacité et ont souvent eu tendance à produire des inadaptés plutôt que d'actifs promoteurs de transformations sociales et techniques. Les moyens et les techniques pédagogiques modernes, qui pourraient améliorer les résultats tant en quantité qu'en qualité n'ont pas été

1/ Voir Chapitre 3, par. 86 à 89.

utilisés assez largement. Sous l'effet combiné de tous ces facteurs, le coût de la formation offerte a généralement été bien trop élevé eu égard tant aux résultats qu'aux ressources - nationales ou étrangères - du pays en voie de développement intéressé.

98. Il faut aussi repenser la question des bourses de perfectionnement[1/]. L'expérience a prouvé que, sauf dans le cas du personnel important soigneusement sélectionné ou spécialisé dans certaines branches nouvelles à la pointe de la technique, c'est la formation dans les pays en voie de développement eux-mêmes qui peut produire aux moindres frais les résultats les plus efficaces et les mieux adaptés aux conditions locales. Des stages ou des voyages d'étude de courte durée dans des pays développés peuvent être utiles mais il ne faut pas en abuser. Ce domaine se prête particulièrement bien à des arrangements sous-régionaux. Certains problèmes se posent néanmoins du fait que les gouvernements des pays en voie de développement répugnent souvent à envoyer du personnel suivre des cours de formation dans les pays voisins, qu'ils considèrent d'ailleurs parfois comme n'étant guère plus avancés qu'eux-mêmes; en outre, tel ou tel pays pourra éprouver des difficultés à financer de longues études. Pour ce qui est du premier problème, les gouvernements pourront changer d'attitude si les institutions régionales de formation reçoivent un appui international suffisant et peuvent offrir des programmes d'excellente qualité, adaptés de très près aux besoins des pays avoisinants. En ce qui concerne le deuxième problème, on ne voit pas pourquoi, dans certains cas bien déterminés, les étudiants ne pourraient pas recevoir une allocation, prélevée sur des ressources internationales, pour leur permettre de suivre des cours dans des institutions (de préférence dans les institutions qui peuvent, grâce à une aide internationale, offrir des programmes de haute qualité) de leur pays; en d'autres termes, les fonds destinés aux bourses de perfectionnement pourraient dans certains cas être utilisés dans le pays même plutôt qu'à l'étranger. En tout état de cause, cependant, il ne faudrait créer aucune institution importante de formation, qu'elle soit nationale ou régionale, sans effectuer au préalable une étude approfondie des débouchés professionnels et sans adopter ensuite toutes les mesures voulues dans le secteur approprié de l'économie. C'est dire que la formation et les bourses de perfectionnement devraient faire partie intégrante non seulement des divers projets (ce qui est déjà le cas bien souvent, encore que quelques bourses ad hoc soient encore prévues parfois dans l'élément Assistance technique) mais aussi de la stratégie globale de développement du pays, telle qu'elle se manifeste dans le "programme national" de celui-ci.

99. En bref, il est extrêmement important d'adapter de plus près les activités de formation aux besoins et à la situation de chaque société, et de les concevoir comme un élément complémentaire faisant partie intégrante de la stratégie du développement de chaque pays plutôt que

---

1/ Voir Chapitre 3, par. 87 et 88, graphique 3.6 et tableau 3.13.

comme des flots d'activités isolées et désorganisées. Il faudra pour cela faire preuve de beaucoup d'imagination, effectuer des recherches approfondies, marquer davantage l'accent sur la planification de l'éducation, au sens le plus large du terme, se montrer réceptif aux idées et aux techniques nouvelles susceptibles d'accélérer ce processus et de le rendre moins onéreux et plus efficace, et enfin être disposé à faire des expériences. En fait, le Service de la politique du programme devrait accorder la priorité à ce domaine d'activités. Il est indéniable que c'est là le facteur crucial dont dépend un développement efficace.

RESUME DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

Généralités

1. Il faudrait reconnaître que la coopération pour le développement est un processus opérationnel et que le personnel qui y participe doit posséder des qualités et des formes d'expérience spéciales.

Personnel pour le PNUD

2. Il faudrait créer un Service des Nations Unies pour le développement, qui serait un service de cadres de carrière et qui comprendrait une force d'intervention internationale relativement peu nombreuse dotée du personnel hautement qualifié et expérimenté dont on a besoin pour planifier et administrer l'action du PNUD en faveur du développement.

3. Le PNUD devrait jouir d'une large autonomie en matière d'administration du personnel; la structure des salaires et les conditions d'emploi devraient être de nature à compenser les exigences particulières d'un service opérationnel et à attirer une élite.

4. Le PNUD devrait avoir son propre comité des nominations et des promotions.

5. Le recrutement devrait se faire sur une base géographique aussi large que possible, sous réserve des considérations dominantes énoncées à l'Article 101 de la Charte des Nations Unies. Pour réaliser progressivement une répartition géographique équitable, il faudrait opérer une sélection soigneuse au niveau des cadres subalternes.

6. Le recrutement des débutants devrait se faire par concours.

7. Le recrutement pour les postes de niveau intermédiaire devrait être limité, et il faudrait choisir principalement des candidats ayant une expérience réelle des questions de développement parmi le personnel d'autres éléments du système des Nations Unies pour le développement.

8. Il faudrait accorder une grande importance à la formation du personnel de carrière et créer à cette fin une Ecole de cadres, éventuellement en collaboration avec l'UNITAR. Il faudrait également accorder des congés sabbatiques pour études.

9. Le système d'avancement devrait être ouvert, et permettre l'accès aux postes les plus élevés aussi bien au siège que dans les services extérieurs.

10. Le Directeur du PNUD devrait être élu par l'Assemblée générale des Nations Unies sur la recommandation du Secrétaire général.

11. Les représentants résidents devraient être nommés par le Directeur lui-même et, sauf dans des cas exceptionnels, devraient être choisis parmi le personnel du Service des Nations Unies pour le développement. Leur niveau de compétence devrait être plus élevé afin qu'ils puissent s'acquitter du rôle central que l'Etude propose de leur attribuer; ceux dont les qualifications ne seraient pas suffisantes devraient être relevés de leurs fonctions.

12. Il faudrait prévoir une marge de 10 % de représentants résidents surnuméraires pour parer à des vacances de postes imprévues.

13. Les conditions d'emploi des représentants résidents devraient être améliorées et on devrait leur fournir un logement convenablement équipé moyennant un loyer déterminé.

14. Les plus qualifiés des représentants résidents devraient être automatiquement proposés pour des postes importants de direction, au PNUD et dans d'autres services du système des Nations Unies pour le développement.

15. Le PNUD devrait se constituer une "écurie" de consultants de premier ordre.

Personnel d'exécution des projets

16. La qualité du personnel des projets devrait être améliorée.

17. Il devrait être possible d'améliorer et d'accélérer le recrutement en recourant plus fréquemment à des sous-traitants et en améliorant la programmation.

18. Les gouvernements devraient appuyer plus efficacement les opérations de recrutement. Il faudrait encourager les gouvernements, ainsi que des organisations et des sociétés, à fournir des listes de personnes qualifiées pouvant être nommées pour une durée déterminée.

19. Même si un bon nombre des fonctions du personnel des projets ne cadrent pas bien avec des contrats de longue durée, il faudrait constituer un noyau de cadres de carrière comprenant un groupe de spécialistes hautement qualifiés et expérimentés, plus mobiles et engagés pour une longue durée, qui seraient affectés à un poste régional ou sous-régional et suivraient l'exécution de plusieurs projets.

20. Il faudrait veiller de plus près à ce que les personnes dont les services n'ont pas donné satisfaction ne soient pas réemployées.

21. Il conviendrait d'accorder beaucoup plus d'attention à la mise au courant du personnel des projets et aux comptes rendus de fin de mission. Si l'Ecole des cadres que l'on propose de créer était située en Europe, elle pourrait constituer à cet égard un service central à l'intention du personnel des projets relevant de la majorité des institutions spécialisées.

22. Il faudrait s'efforcer d'accroître les disponibilités en personnel des projets en organisant des stages spéciaux de formation, des cours de langues accélérés, en coordonnant les listes de candidats et en aidant les services nationaux de recrutement.

23. On pourrait abandonner la pratique consistant à obtenir l'acceptation formelle du personnel des projets par le gouvernement bénéficiaire, ou fixer un délai pour cette acceptation.

24. Le PNUD devrait jouer un rôle de premier plan pour assurer des conditions d'emploi adéquates pour tout le personnel d'exécution employé à des tâches de développement, y compris le personnel des projets. Il devrait aider à uniformiser les données et les procédures relatives au recrutement, et faciliter l'échange rapide de renseignements entre les institutions. D'une manière générale, il devrait épauler les services de recrutement des institutions, notamment par un appui financier.

25. Le personnel associé à l'exécution des projets et les volontaires devraient être plus largement utilisés, et il faudrait étudier la possibilité de créer un corps international de volontaires.

26. Le PNUD devrait étudier les moyens de faciliter l'affectation à des projets du PNUD du personnel de contrepartie qualifié fourni par les gouvernements et aider à le retenir par la suite au service des gouvernements.

27. La formation devrait être mieux adaptée aux exigences et aux conditions locales, et devrait faire appel dans une plus large mesure aux moyens et méthodes modernes d'enseignement.

28. Les bourses de perfectionnement devraient faire partie intégrante du programme national, et il faudrait utiliser plus largement les instituts régionaux et sous-régionaux. Dans certains cas, il y aurait lieu d'accorder aux stagiaires nationaux des allocations pour leur permettre de suivre des cours dans des institutions de leur pays qui bénéficient d'une assistance internationale.

Chapitre 9

RESSOURCES FINANCIERES

Sommaire

		Paragraphes
I.	INTRODUCTION	1
	A. La gestion des ressources financières totales du système des Nations Unies pour le développement	2
	B. Les objectifs du système financier et budgétaire du PNUD	9
	C. La fusion en un fonds unique des comptes de l'Assistance technique et du Fonds spécial	10
II.	LE SYSTEME FINANCIER	13
	A. Les chiffres de planification indicative	13
	B. La répartition des ressources aux fins de planification	15
	C. Le plafond d'allocation	24
	D. Utilisation plus efficace des ressources et bonne gestion financière	31
	E. Mesures de transition	37
III.	LE SYSTEME BUDGETAIRE	42
	A. Catégories de dépenses	43
	B. Frais généraux des organisations chargées de l'exécution	49
	C. Pratiques communes en matière budgétaire et comptable	61
	D. Le budget de projet	65
	1) Composition du budget de projet	67
	2) L'utilisation des ressources fournies par les gouvernements pour des projets bénéficiant de l'assistance du PNUD	73
	E. Le budget des services d'appui au programme	85
	F. Le budget des services d'administration générale	88
IV.	CONTROLE EN MATIERE FINANCIERE ET DE POLITIQUE GENERALE	90
V.	COUT ESTIMATIF DE L'APPLICATION DES RECOMMANDATIONS DE L'ETUDE SUR LA CAPACITE	94

RESUME DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

Blank page

Page blanche

Chapitre 9

RESSOURCES FINANCIERES

"Les questions financières plaisent à la raison par leur exactitude et à l'imagination par leur étendue."

- Anatole France

I. INTRODUCTION

1. Aux fins de la présente Etude, le niveau des ressources financières a été considéré comme donné dans son mandat. Cependant, ce serait avoir la vue courte que de ne pas tenir compte de l'interdépendance évidente qui existe entre les ressources financières et la capacité. Sans argent, le programme ne peut fonctionner. Par ailleurs, la gestion efficace d'un programme de développement bien conçu, jointe à une bonne administration de ses ressources financières, contribuera pour beaucoup à assurer un apport régulier et croissant de contributions. Des propositions ont été formulées dans des chapitres précédents sur les moyens de satisfaire à la première de ces conditions. C'est donc à la seconde - à savoir, une bonne gestion financière et budgétaire - qu'est consacré le présent chapitre.

A. La gestion des ressources financières totales du système des Nations Unies pour le développement

2. Toutes les recommandations présentées jusqu'ici dans l'Etude s'inspirent de l'idée que le seul moyen d'accroître la capacité du système des Nations Unies pour le développement est d'assurer une intégration plus poussée et une utilisation plus rationnelle de toutes les ressources dont il dispose, la pierre angulaire de l'édifice étant l'optique nationale. L'application de ces mêmes principes à la gestion financière amènerait logiquement à répartir par l'intermédiaire d'un fonds unique toutes les ressources du système destinées à l'exécution de programmes opérationnels de coopération pour le développement. Mais là encore, un remède aussi fort, s'il était administré sans discernement, risquerait fort de tuer le malade et il faut trouver un traitement plus progressif.

3. Les principales ressources retenues pour l'examen de cette question sont les suivantes :

a) Fonds d'affectation spéciale créés à des fins déterminées (activités démographiques, par exemple);

b) Ressources des institutions destinées à des programmes opérationnels d'assistance technique ne relevant pas du PNUD;

c) PAM;

d) FISE.

Nombre de programmes qui entrent dans cette catégorie ayant été créés et financés de façon empirique, il est difficile d'énoncer des règles catégoriques. On peut néanmoins établir certains principes : tout d'abord il faudrait éviter toute formule qui risquerait de réduire le volume total des fonds mis à la disposition du système des Nations Unies pour des opérations de développement; en second lieu, la gestion de ces fonds devrait, dans la mesure du possible, être placée sous une seule et même autorité de façon que leur utilisation soit compatible avec leurs destinations respectives et avec les politiques globales; enfin, quelle que soit leur provenance ou leur mode de gestion, il faudrait en programmer l'utilisation de manière qu'ils viennent compléter les autres apports du système des Nations Unies pour le développement. (C'est ainsi que lorsqu'un de ces programmes plus vastes exigerait une action déterminée à l'échelon national, sous la forme par exemple d'un projet de régulation des naissances, il faudrait que ce projet soit complètement intégré dans le "Programme national").

4. Les dispositions concernant le Fonds d'affectation spéciale pour les activités démographiques se prêtent fort bien à cette formule et il est à espérer qu'on suivra ce précédent si de nouveaux fonds sont créés. Cela dit, il faudrait examiner de près toutes propositions tendant à la création de nouveaux fonds de façon à éviter toute prolifération inutile et à maintenir un rapport convenable entre le montant de ce type de fonds et celui du fonds central du PNUD. Si elle était adoptée, la proposition du Chapitre 4[1/] visant à ce que le Conseil d'administration du PNUD affecte une certaine fraction des fonds à des actions "non nationales" aurait l'avantage de fournir une solution de rechange à la création de nouveaux fonds pour certains types d'activités, mais ladite fraction devrait être déterminée en fonction du montant total des ressources disponibles et des besoins financiers concernant les programmes nationaux.

5. Les ressources de l'ONU et des institutions destinées à des programmes opérationnels d'assistance technique ne relevant pas du PNUD posent un problème plus difficile, encore qu'il puisse être résolu grâce à une programmation concertée particulièrement à l'échelon national, dans le sens des propositions présentées aux Chapitres 5[2/] et 7[3/]. Au Chapitre 7[4/], on a également avancé l'idée que les gouvernements pourraient envisager de stabiliser ces programmes à leur niveau actuel et de centraliser les ressources additionnelles.

6. S'agissant du PAM et du FISE, des propositions analogues ont été faites en vue d'une programmation concertée par pays au Chapitre 5[5/] et, au Chapitre 7, pour une intégration

---

1/ Par. 76 à 81.

2/ Par. 60 à 68.

3/ Par. 62.

4/ Par. 147.

5/ Par. 14 et 55.

plus poussée de la représentation sur le terrain avec le FISE[1/]. Dans une perspective plus lointaine, on a également suggéré au Chapitre 7 d'examiner la possibilité d'une fusion complète entre ces programmes et le PNUD, à un moment où cela pourrait être fait sans diminuer l'intérêt que présente chacun de ces programmes[2/].

7. Toutes ces propositions tiennent compte de l'idée, préconisée par l'Etude sur la capacité, d'une progression graduelle et pragmatique vers le but recherché. Toutefois, cela ne devrait pas faire perdre de vue aux gouvernements ni au système qu'à long terme les fonds de développement auront d'autant plus de chances d'être utilisés de façon plus rationnelle que leur répartition se fera de plus en plus à partir d'un point central. En outre, plus le contrôle exercé sur cette utilisation sera efficace, plus le programme aura de chances de répondre à des politiques uniformes et d'atteindre des objectifs approuvés. Il va de soi que la progression vers l'idéal ne peut se faire que par étapes mais les gouvernements qui se proposent d'affecter plus de ressources financières aux programmes opérationnels des institutions ou de créer de nouveaux fonds pour des activités déterminées, voudront peut-être y penser à deux fois avant de prendre une mesure qui risquerait de compromettre sa réalisation.

8. Etant donné l'importance des questions évoquées dans la présente sous-section il serait non seulement utile, mais aussi approprié, que le Conseil économique et social fasse le nécessaire pour les étudier plus à fond.

B. Les objectifs du système financier et budgétaire du PNUD

9. Le système de gestion financière et budgétaire qui est suggéré ici devrait permettre :

a) D'assurer une programmation continue sur une période de plusieurs années, dans les limites de chiffres de planification financière indicative. Ces chiffres tiendraient compte des mesures adoptées par le Conseil d'administration en vue d'une répartition équitable et rationnelle des ressources, l'objectif étant de répondre aux besoins des divers pays en voie de développement;

b) D'utiliser au maximum ces ressources, d'une manière qui soit compatible avec les pratiques d'une bonne gestion financière. Cette dernière condition exigerait que l'on maintienne un équilibre suffisant entre les recettes et les dépenses et que l'on garde des réserves suffisantes dans un fonds de roulement et de réserve, qui est décrit au paragraphe 35;

c) De mettre au point, en ce qui concerne l'établissement des budgets, le contrôle financier et les pouvoirs en matière financière, des procédures qui répondent pleinement aux exigences d'un programme de caractère essentiellement opérationnel.

1/ Par. 67.

2/ Par. 146.

Il faudrait donc établir une distinction nette entre les décisions de principe et les décisions ayant trait à l'exécution, et ces dernières devraient être décentralisées au maximum;

d) De rendre le Directeur seul responsable devant le Conseil d'administration de l'emploi des ressources financières, tout en lui donnant les "cordons de la bourse", autrement dit les instruments de contrôle qui lui sont nécessaires pour pouvoir s'acquitter efficacement de cette obligation, en plus de la responsabilité générale qui lui incombe en ce qui concerne la conduite du programme.

C. La fusion en un fonds unique des comptes de l'Assistance technique et du Fonds spécial

10. Depuis que le PEAT et le Fonds spécial ont été fusionnés pour créer le PNUD, la nette distinction qui existait entre le contenu des programmes de ces deux éléments s'est quelque peu atténuée, bien que l'on ait gardé deux comptes distincts administrés selon des doctrines financières différentes. Quoi qu'il en soit, la réalisation des objectifs de l'Etude sur la capacité suppose une fusion de ces deux fonds et l'adoption d'un système financier unique. A vrai dire, l'existence de deux fonds distincts, si elle devait se poursuivre, ne pourrait que compromettre le succès de la méthode de programmation intégrée qui est exposée au Chapitre 5.

11. Selon l'Etude, il n'y a aucune raison de craindre qu'un fonds unique ne diminue les avantages particuliers que présentait l'ancien programme du PEAT du fait de sa souplesse et de son aptitude à produire une multitude de petits projets destinés à répondre à des besoins variés. Le nouveau cycle de programmation a exclusivement pour objet de répondre de façon très précise aux besoins des pays en voie de développement, et il devrait offrir la même variété et les mêmes possibilités pour entreprendre des projets moins importants si le voeu en est exprimé.

12. L'Etude sur la capacité recommande donc une fusion complète des deux fonds; les principes financiers qui devraient régir le nouveau fonds et les dispositions intérimaires à prendre pour assurer leur application sont exposés dans la section ci-après.

II. LE SYSTEME FINANCIER

A. Les chiffres de planification indicative

13. Comme on l'a vu au Chapitre 5[1/], chaque programme national devrait être établi compte tenu d'un "ordre de grandeur" des ressources ou, en d'autres termes, d'un "chiffre de planification indicative". Toutefois, il ne s'agirait pas là d'un engagement ferme de consacrer exactement le montant des fonds prévus à un programme donné.

1/ Par. 50.

14. Pour calculer ces chiffres de planification indicative, on partirait de l'hypothèse que le total annuel des contributions annoncées augmentera d'une année à l'autre dans des proportions données. On supputerait le montant de cette augmentation d'après ce qu'on connaîtrait des intentions des donateurs et en extrapolant le taux de progression des diverses contributions au cours des années précédentes. Même faites avec grand soin, ces estimations pourraient dans la pratique dépasser légèrement le montant global des augmentations envisagées par les divers donateurs et dont on aurait pu avoir connaissance. Les gouvernements seraient informés des hypothèses utilisées pour les calculs et seraient avisés qu'il faudrait peut-être modifier les programmes indicatifs correspondants dans le cas d'un manque à recevoir. Le Conseil d'administration approuverait le chiffre global de planification indicative pour une période de cinq ans, étant entendu que ce chiffre serait revisé annuellement et que, chaque fois, on ajouterait une année à la période de projection le concernant[1/].

B. La répartition des ressources aux fins de planification

15. Dans un deuxième temps, le Conseil d'administration approuverait la répartition du chiffre global de planification indicative entre les divers types de programmes et autres dépenses indiqués ci-dessous :

a) Programmes nationaux
b) Programmes globaux[2/]
c) Programmes régionaux[2/]
d) Dépenses correspondant à l'appui au programme[3/]
e) Dépenses d'administration générale
f) Fonds de roulement.

16. Le Conseil d'administration devrait commencer par adopter des critères pour la fourniture de l'assistance du PNUD et pour le calcul du volume de la contribution que celui-ci peut apporter pour répondre aux besoins de développement des pays bénéficiaires[4/]. Vraisemblablement ces critères établiraient que le Directeur devrait tenir compte, entre autres choses :

1/ Voir la note relative au paragraphe 70 du Chapitre 5, à propos de la possibilité de déplacer les dates des sessions du Conseil de façon à lui faciliter l'exercice de ces fonctions.

2/ Dans le cas où le Conseil d'administration aurait accepté la proposition tendant à réserver certaines ressources à des actions "non nationales".

3/ Voir l'explication donnée plus loin aux par. 85 à 87.

4/ Une première série de critères de ce genre a été adoptée en janvier 1968 : voir PNUD, Rapport du Conseil d'administration, Cinquième session (document E/4451).

a) du montant total de l'aide extérieure, quelle qu'en soit la provenance, mise à la disposition d'un pays donné;

b) de la situation économique et financière des plus démunis des pays en voie de développement; ce facteur, à son tour, servirait à déterminer la fraction du coût du projet à mettre à la charge du PNUD[1/] et aurait une incidence sur l'ordre de grandeur des ressources que le PNUD devrait fournir pour maintenir les activités à un niveau donné.

17. Sur la base de ces critères, le Directeur du PNUD calculerait, également pour une période quinquennale, les chiffres de planification indicative pour tous les pays recevant l'assistance du PNUD et les soumettrait pour approbation au Conseil. On suivrait la même procédure pour reviser ces chiffres chaque année et prolonger d'un an la période de projections les concernant.

18. Ce système permettrait au Conseil d'administration de contrôler la répartition des ressources prévue aux fins de planification entre les divers pays bénéficiant de l'assistance du PNUD et au Directeur d'organiser une programmation continue pour les cinq années à venir. Ainsi, lorsque le gouvernement d'un pays serait sur le point de commencer la préparation d'un plan de développement, le Directeur serait en mesure de lui indiquer, aux fins de planification, le montant maximum que pourrait atteindre l'aide du PNUD pendant la période du plan. Il s'agirait du chiffre obtenu après la revision la plus récente et approuvé par le Conseil. Si la durée du plan de développement du pays était inférieure ou supérieure à cinq ans, le Directeur ajusterait ou extrapolerait le chiffre selon les besoins. Une fois que le programme national d'un gouvernement prévoyant l'intervention du PNUD aurait été évalué par le Directeur et approuvé par le Conseil d'administration[2/], le chiffre de planification indicative deviendrait une "affectation de crédits pour le programme" mais il ne serait pas encore considéré comme un engagement.

19. Les réductions apportées au chiffre de planification indicative pendant la période d'exécution du programme national approuvé n'obligeraient pas normalement à modifier le programme puisqu'il s'agirait d'un programme indicatif. Toute augmentation, en revanche, bien qu'assez improbable étant donné que le chiffre tiendrait déjà compte du taux de croissance anticipé des ressources, permettrait de programmer quelques activités supplémentaires.

1/ Voir plus loin, par. 73 à 84.

2/ Voir au Chapitre 5 (par. 69 à 71) la description de ce processus.

20. A l'occasion de l'examen annuel du programme national[1/], il faudrait, entre autres choses, apporter les modifications qui s'imposent au programme approuvé.

21. Etant donné que le Conseil d'administration approuverait chaque année la prolongation de la période concernée par le chiffre de planification indicative du pays, cet examen annuel permettrait également de considérer la possibilité de poursuivre après la fin du programme national approuvé certaines des activités prévues. Ce système apporterait un élément de continuité intéressant pour les projets plus longs devant être échelonnés sur deux périodes de plan mais, s'il était poussé trop loin, il pourrait aussi amener à prendre des engagements prématurés concernant le programme national suivant et conduire à une fossilisation du processus tout entier. Cette éventualité ne serait cependant pas trop à craindre si on posait comme principe qu'aucun projet ne pourrait être envisagé pendant la période d'exécution d'un programme national s'il n'avait pas figuré initialement sur la liste des projets prévus dans le programme ou s'il ne répondait pas pleinement à l'un de ses objectifs prioritaires. On ne pourrait certainement pas approuver de projet dont l'exécution ne devrait commencer que pendant la période du programme national suivant.

22. Un système analogue de chiffres de planification indicative serait adopté pour la programmation concernant les programmes "non nationaux", c'est-à-dire les programmes globaux et régionaux, ainsi que pour l'établissement des projections à plus long terme relatives aux autres dépenses du PNUD.

23. Les programmes nationaux indicatifs établis dans les limites des chiffres de planification approuvés démontreraient indiscutablement la nécessité de fournir des ressources plus importantes et inciteraient donc les pays donateurs à augmenter leurs contributions.

C. Le plafond d'allocation

24. L'Etude recommande une formule plus prudente, pour les transactions entraînant des engagements financiers effectifs. Dans ses grandes lignes, le système financier proposé ici se rapproche de celui que le Conseil d'administration a déjà approuvé pour l'élément Assistance technique et il ne devrait donc pas être difficile de l'étendre à l'ensemble du programme.

25. Les engagements seraient la conséquence de l'approbation effective des divers projets. Pour cette approbation et l'allocation de crédit qui en résulte, on se fonderait sur l'hypothèse que le total annuel des contributions annoncées pour chacune des cinq années suivantes serait

---

1/ Voir Chapitre 5, par. 64.

égal au total de l'année en cours. A partir de là le Conseil d'administration approuverait des plafonds d'allocation globale pour une période de cinq ans[1/]. Il reviserait ces chiffres chaque année dès qu'il connaîtrait les résultats de la Conférence d'annonce des contributions et il prolongerait d'un an la période de projections concernant ces montants estimatifs. Dans ce système, les allocations de crédit seraient fermes pour la première année et elles le seraient également pour les années suivantes, sous réserve seulement des ressources financières disponibles.

26. Dès lors que le Conseil d'administration aurait approuvé des programmes nationaux ou autres ainsi que les plafonds d'allocation globale décrits au paragraphe précédent, le Directeur serait habilité à procéder aux allocations de crédit et aux engagements de dépense pour une période de cinq ans. Les allocations ne devraient jamais dépasser, au cours d'une année donnée, le plafond d'allocation globale fixé pour cette même année. Toute fraction de ce plafond annuel restant non affectée à la fin de l'année devrait être ajoutée au plafond d'allocation de l'année suivante.

27. Le rythme des allocations pendant la période d'exécution d'un programme national varierait nécessairement d'une année à l'autre étant donné que les divers projets ne seraient pas approuvés selon une cadence régulière. Cela ne devrait pas créer de problème pourvu que l'on respecte deux conditions importantes, à savoir :

a) les allocations de crédits du PNUD ne devraient pas dépasser les estimations prudentes concernant les recettes escomptées, c'est-à-dire qu'elles ne devraient pas dépasser le plafond d'allocation globale;

b) il faudrait maintenir un équilibre raisonnable entre les dépenses annuelles et les recettes annuelles.

28. Chaque pays devrait pouvoir s'attendre à obtenir, pendant la période de son programme national, le volume de coopération technique et d'assistance au préinvestissement qu'autoriserait son chiffre de planification indicative, à condition que les projets retenus s'avèrent réalisables et conformes aux objectifs déclarés dans le programme. Si, par suite de retards importants dus à des difficultés rencontrées dans la formulation et l'exécution des projets, le niveau des activités était très inférieur aux prévisions, le Directeur devrait en rechercher la cause. Si le pays ne pouvait pas absorber au rythme proposé toute la coopération qui lui est offerte, on pourrait être fondé à modifier le chiffre de planification indicative pour le programme national suivant et à chercher les moyens d'éliminer les goulots d'étranglement grâce à des projets planifiés de façon plus réaliste. Si, au contraire, la difficulté était

---

1/ Voir la note relative au paragraphe 70 du Chapitre 5, à propos de la possibilité de déplacer les dates des sessions du Conseil de façon à lui faciliter l'exercice de ces fonctions.

imputable à un retard dans la fourniture des apports internationaux, il y aurait lieu alors de changer les méthodes ou les agents d'exécution pour accélérer le travail, et d'augmenter le prochain chiffre de planification indicative pour combler le déficit.

29. Il ne serait pas nécessaire de fixer des plafonds d'allocation par pays, mais il va de soi que le Directeur du PNUD établirait les contrôles appropriés et soumettrait un rapport d'activité annuel au Conseil d'administration, qui serait ainsi en mesure d'évaluer l'efficacité de sa gestion financière.

30. La comptabilité officielle rendrait compte, sur un plan global, régional et national, des allocations de crédits, des engagements de dépenses, des dépenses non réglées et des dépenses effectives. Elle ne tiendrait pas compte des chiffres de planification indicative.

D. Utilisation plus efficace des ressources et bonne gestion financière

31. La fusion des deux éléments du PNUD en un fonds unique exigerait l'adoption d'une seule et même méthode de financement des projets. A l'heure actuelle, les projets de l'élément Assistance technique peuvent être approuvés, les allocations faites et les engagements de dépenses décidés pour une période de quatre ans au maximum, en partant de l'hypothèse que les recettes futures ne seront pas inférieures à celles de l'année en cours. Par contre, pour le financement des projets de l'élément Fonds spécial on constitue, par prélèvement sur les ressources disponibles, une réserve de fonds qui doivent permettre de couvrir le coût intégral du projet pendant toute la durée de son exécution ("financement intégral"). Malgré quelques tentatives de libéralisation,telles que la décision d'accepter que le coût total des projets approuvés dépasse de 140 millions de dollars des Etats-Unis le montant des ressources disponibles (dérogation qui ne s'étend pas à la signature des plans d'opération), cette méthode a conduit à laisser s'accumuler un montant considérable de "ressources disponibles" ou à utiliser ces ressources autrement qu'on ne l'avait prévu initialement (prêts à des fins d'investissement). Cet état de choses a été souvent critiqué par des membres du Conseil d'administration et il a, sans aucun doute, dissuadé les pays donateurs d'augmenter leurs contributions et de faire rapidement au compte du PNUD les versements en espèces qu'ils avaient annoncés.

32. Modifier la méthode de financement des projets implique une importante décision de principe. Toutefois, comme le Conseil d'administration a accepté les procédures de financement utilisées actuellement pour l'élément Assistance technique, on peut penser qu'il ne serait pas opposé à ce que le même principe soit appliqué à un fonds unique. Selon l'Etude sur la capacité, ce serait là une mesure logique. Les ressources totales des programmes des éléments Assistance technique et Fonds spécial ayant progressé régulièrement au cours

des années, il n'est pas déraisonnable, et certainement pas imprudent, de supposer, aux fins des allocations de crédits, que les annonces de contributions futures ne seront pas inférieures à celles de l'année en cours. D'ailleurs les allocations, bien que considérées comme fermes, dépendraient des disponibilités financières effectives.

33. Cependant, si le Conseil décidait d'appliquer cette méthode, il faudrait prendre certaines précautions fondamentales.

34. Tout d'abord, le Conseil d'administration devrait fixer un pourcentage uniforme qui serait retenu sur le chiffre de planification indicative de chaque pays pour constituer une réserve non planifiée. Il s'agirait d'un "volant de sécurité" destiné à répondre :

a) à des fluctuations en baisse des ressources disponibles pour les allocations au titre des projets;

b) à des fluctuations du coût effectif des projets par rapport aux estimations prévisionnelles;

c) à des dépenses imprévues analogues à celles qui étaient auparavant couvertes par le Fonds pour imprévus du Président-Directeur du BAT.

35. En second lieu, il faudrait prévoir un fonds de roulement et de réserve, fonctionnant en partie comme un fonds d'avances remboursables et qui devrait être maintenu à un niveau suffisant pour :

a) compenser les fluctuations dans les entrées et les sorties de fonds;

b) permettre le financement de projets urgents et valables qu'il n'était pas possible de prévoir au moment de l'établissement du programme national (comme, par exemple, les projets d'urgence en cas de catastrophes naturelles ou les "opérations expérimentales" du type envisagé au Chapitre 4[1/]);

c) constituer une réserve de liquidation.

36. Enfin, il est évident que la mise en application du système financier proposé ici serait grandement facilitée si un plus grand nombre de pays, à l'exemple de certains gouvernements, annonçaient pour plusieurs années à l'avance des contributions minimums dont ils reviseraient le montant chaque année.

E. Mesures de transition

37. Des mesures de transition seraient nécessaires pour que l'on puisse, tout en fixant le plafond d'allocation globale, maintenir les allocations déjà faites au titre des projets et des

---

1/ Par. 67.

frais généraux lorsque la fusion financière entre les éléments Assistance technique et Fonds spécial aurait été réalisée. On trouvera dans les paragraphes qui suivent des directives générales sur la procédure à suivre à cet effet.

38. La fraction des affectations et des allocations de crédits faites au titre des deux éléments pendant les années antérieures à la date d'entrée en vigueur des nouvelles dispositions et qui était destinée à couvrir le coût des biens et des services à fournir après cette date, devrait constituer une imputation prioritaire sur les nouveaux chiffres de planification indicative et sur le plafond d'allocation globale. Pour l'élément Assistance technique, l'opération serait simple car elle va dans le sens des nouvelles dispositions proposées pour le PNUD. Dans le cas de l'élément Fonds spécial, elle ne devrait pas non plus soulever de trop grandes difficultés : une fois terminée, elle permettrait de présenter le programme existant dans son intégralité, année par année et pays par pays.

39. Les affectations et les allocations de crédits du Fonds spécial étant à l'heure actuelle imputées sur les ressources disponibles (sauf dans le cas des dépassements autorisés en matière d'affectations de crédits), le fait d'en imputer une fraction sur les ressources escomptées (autrement dit, sur les chiffres de planification indicative et sur le plafond d'allocation globale) permettrait de dégager un montant correspondant des ressources disponibles. Les ressources ainsi libérées constitueraient une réserve temporaire à utiliser pour de nouveaux projets ainsi qu'on le verra plus loin.

40. Il va de soi que ce simple report d'engagements ne créerait pas de ressources supplémentaires : il s'agirait seulement d'une modification de la méthode de financement utilisée pour l'élément Fonds spécial, en ce qu'on abandonnerait la pratique du "financement intégral" par prélèvement sur les ressources disponibles à un moment donné pour prendre une hypothèque sur les ressources escomptées en vue d'activités futures déjà planifiées. Ce système permettrait un déblocage, non renouvelable, de fonds qui pourraient être utilisés pour répondre à un surcroît d'activité non renouvelable. Toutefois, si les pays n'augmentaient pas leurs contributions le programme reviendrait par la suite au niveau qui était le sien avant ce surcroît d'activité.

41. Les mesures de transition auraient précisément pour objet de prévenir les conséquences néfastes d'un tel surcroît d'activité et de ce retour en arrière. Cela serait possible grâce au déblocage progressif des fonds de la "réserve"; cette opération se ferait par étapes de façon à éviter un recul dans le niveau total du programme, lorsque la "réserve" serait épuisée puisque la différence aurait été compensée par les augmentations de contributions enregistrées pendant la période au cours de laquelle on aurait fait appel à la "réserve". En d'autres termes, l'augmentation globale des ressources prendrait le relais lorsque cesserait cet apport

échelonné des fonds de réserve. A la fin de la période de transition, le PNUD aurait beaucoup plus de ressources au titre des programmes et beaucoup moins de ressources de trésorerie qu'au début de cette période.

III. LE SYSTEME BUDGETAIRE

42. Les allocations de crédits devraient non seulement rester dans les limites des plafonds d'allocation globale, mais aussi être conformes aux prévisions de dépenses inscrites soit dans les budgets de projets soit, dans le cas des dépenses ne correspondant pas à des projets, dans les budgets approuvés par le Conseil d'administration. Selon l'Etude sur la capacité, ces derniers devraient comprendre des rubriques pour les services d'appui au programme et pour les services d'administration générale.

A. Catégories de dépenses

43. Avant de décrire en détail les divers budgets du PNUD, il faut essayer de classer, selon leur nature, les dépenses auxquelles devrait correspondre ce système budgétaire. Cela permettrait de se faire une idée plus précise du système lui-même et faciliterait les opérations financières entre le PNUD et les institutions ou agents chargés de l'exécution de projets financés par le PNUD.

44. A l'heure actuelle, les expressions telles que "coût des projets", "frais généraux", "dépenses d'appui au programme", etc., qui sont employées dans l'administration financière du PNUD ne sont pas définies de façon suffisamment claire et ajoutent, de ce fait, à la difficulté qu'il y a à comprendre le système et à exercer un contrôle sur les dépenses.

45. C'est ainsi par exemple que, dans le cas de projets exécutés directement par une institution internationale, le "coût du projet" comprend habituellement les dépenses d'administration faites sur place mais ne comprend jamais les dépenses correspondant à l'appui technique et administratif ou à la surveillance des opérations assurés par le siège de l'institution, dépenses qui sont en partie couvertes par le PNUD qui verse à ladite institution un montant forfaitaire pour la rembourser de ses "frais généraux". En revanche, le coût des consultants du PNUD et les frais de voyage des fonctionnaires du PNUD que nécessitent la formulation et la surveillance des projets sont en général imputés sur le "coût du projet". Toutefois, dans le cas des sous-traitants, le "coût du projet" comprend toutes les dépenses d'administration du sous-traitant (y compris l'appui technique), plus un élément de profit.

46. Il n'existe pas dans tout le dispositif des Nations Unies de définition complète de l'expression "frais généraux". Dans le cas des organisations participantes et chargées de l'exécution, les remboursements effectués à ce titre par le PNUD sont définis comme étant destinés à

couvrir les dépenses supplémentaires et nettement identifiables que l'organisation a faites lors de l'exécution de projets du PNUD. Mais cette théorie n'est pas appliquée dans la pratique, car ce que le PNUD rembourse c'est une somme forfaitaire représentant un certain pourcentage du "coût du projet"; il s'ensuit que le PNUD est dans l'impossibilité de vérifier en quoi consistent ces dépenses et à combien elles se chiffrent.

47. En ce qui concerne le PNUD proprement dit, les "frais généraux" ne semblent pas avoir reçu de définition. Dans la pratique, cette expression désigne actuellement la totalité, ou la quasi-totalité, des dépenses qui, pour une raison quelconque, ne sont pas imputées sur le "coût du projet". Elle englobe donc non seulement les dépenses correspondant à l'élaboration des politiques et à la direction générale au siège du PNUD ainsi que les dépenses d'administration, aussi bien au siège que dans les bureaux extérieurs, mais aussi le coût des fonctions qui sont essentiellement liées aux programmes eux-mêmes. C'est ainsi qu'entrent en ligne de compte les divisions organiques du siège ainsi que les représentants résidents et leurs collaborateurs, qui jouent un rôle considérable dans des opérations comme la programmation, la formulation des projets, la surveillance, l'évaluation et les activités consécutives.

48. La conclusion de l'Etude est donc qu'il importe de toute urgence d'établir une distinction un peu plus nette entre les trois grandes catégories de dépenses - "coût des projets", "dépenses d'appui au programme" et dépenses "d'administration générale". L'Etude ne prétend pas donner de définitions précises - la ligne de partage, dans chaque cas, ne manquera pas d'être contestée et, dans la pratique, son tracé ne peut être qu'une question de bon sens, d'arrangements conventionnels - mais elle fournit des directives générales sur la façon de rendre ces distinctions plus précises.

B. Frais généraux des organisations chargées de l'exécution

49. Cette question complexe et très technique n'a été abordée qu'avec réticence dans l'Etude sur la capacité car elle a été traitée au début de l'année par M. Maurice Bertrand, du Corps commun d'inspection, dans un document qui fait autorité[1/]. Mais son importance est telle, aussi bien du point de vue des opérations que pour évaluer la capacité du système de fonctionner de façon efficace et économique, qu'il faut lui accorder beaucoup d'attention.

50. M. Bertrand a conclu que l'institution d'un système de comptabilité analytique de prix de revient serait le seul moyen de connaître les chiffres sur la base desquels on pourrait formuler des propositions valables pour la fixation d'un taux moyen des frais généraux qui servirait de base de calcul, mais il a ajouté qu'il était impossible, pour le moment, de

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

donner suite à cette proposition du fait du manque de ressources techniques. En conséquence, il a proposé que le PNUD commence par affecter des crédits supplémentaires modestes pour financer des études dans les organisations en vue d'appliquer des méthodes modernes et notamment un système de comptabilité analytique d'exploitation.

51. Son rapport et les recherches indépendantes faites dans le cadre de l'Etude montrent que l'état de choses actuel laisse beaucoup à désirer à tous les points de vue. Les institutions spécialisées se plaignent de ce que le montant remboursé sur leurs frais généraux est bien inférieur à ce qu'elles ont effectivement dépensé à ce titre. Quant au PNUD, il n'a aucun moyen de savoir comment les fonds sont utilisés ou s'ils sont utilisés à bon escient, d'autant que, dans bien des cas, il est extrêmement difficile de les distinguer des ressources financières provenant des budgets ordinaires. Les gouvernements membres ne sont guère mieux renseignés sur la façon dont sont utilisées leurs contributions et il est matériellement impossible au Conseil d'administration d'évaluer les réalisations en comparant le rendement et les coûts. De toute cette confusion il résulte que les gouvernements et aussi les simples particuliers disent souvent que le coût du programme est "excessif" alors qu'à l'heure actuelle, il n'est pas possible de savoir à combien il se chiffre exactement.

52. C'est pourquoi on a essayé, dans la présente Etude, de trouver une formule pragmatique qui, du moins, rendrait la situation un peu plus claire qu'elle ne l'est en ce moment, et qui permettrait en outre de progresser vers l'objectif ultime, c'est-à-dire le système de comptabilité des prix de revient qu'a si justement préconisé M. Bertrand.

53. Il y a, en théorie, trois moyens de traiter le problème des frais généraux : en imputer le montant total sur le budget ordinaire des organisations intéressées en leur laissant assumer tous les frais qui ne correspondent pas à des dépenses directes concernant des opérations sur le terrain; mettre à la charge du PNUD le coût total des services d'appui spécifiques et identifiables, qui sont fournis par les organisations, en sus des dépenses directes relatives aux opérations sur le terrain; ou encore répartir le montant de tous les frais généraux entre le PNUD et les organisations sur la base d'un pourcentage arbitraire. Cette dernière méthode - qui dans la pratique ouvrirait la voie à un nombre infini de permutations et de combinaisons - est celle qui est appliquée à l'heure actuelle, et qui laisse tant à désirer pour les raisons exposées au paragraphe 51. Selon l'Etude sur la capacité, tout système qui viserait à répartir ainsi les dépenses de cette catégorie entre le PNUD et les organisations chargées de l'exécution est voué à l'échec car le partage sera forcément arbitraire et ne pourra que conduire à des confusions et à des conflits d'opinion. Il faut donc opter pour l'un des deux extrêmes:

54. Selon certains, les services d'appui qui entrent manifestement sous la rubrique des frais généraux (à savoir, la programmation, la formulation des projets et autres questions de politique générale, et l'appui technique et administratif donné aux projets) sont une des

fonctions naturelles des institutions spécialisées et devraient donc être fournis dans le cadre de leurs attributions statutaires normales et être imputés sur leur budget ordinaire. La suite logique de cet argument est que les opérations de développement financées par le PNUD sont désormais devenues l'élément vital des activités organiques des institutions et qu'il ne faudrait pas demander au PNUD de prendre à sa charge une part importante des dépenses qui constitutionnellement reviennent à ces institutions alors que déjà il finance un grand nombre de leurs activités essentielles. Parmi les tenants de cette thèse, certains estiment également qu'en éliminant les frais généraux on découragerait la tendance excessive qui existe, à l'heure actuelle, à promouvoir des projets qui souvent n'ont pas grand-chose à voir avec les propres priorités du pays. Comme l'un des correspondants l'a écrit : "Si les institutions veulent jouer au golf sur le terrain du PNUD, qu'elles achètent leurs propres cannes de golf".

55. Quoi qu'il en soit, après mûre réflexion, la conclusion de l'Etude sur la capacité est que la méthode qui conviendrait le mieux au cadre et à la doctrine qu'elle propose pour le futur système des Nations Unies pour le développement serait de mettre à la charge du PNUD tous les frais généraux spécifiques et identifiables. Il y a à cela plusieurs bonnes raisons. Tout d'abord, cette méthode permettrait au PNUD de tenir les "cordons de la bourse" d'une façon rationnelle comme il n'a jamais pu le faire jusqu'ici et d'obtenir des institutions les services qu'il demande, et pour lesquels il paie; de plus, ces services seraient utilisés d'une façon intégrée et cohérente. Deuxièmement, du fait qu'elle donnerait au PNUD un droit de regard suffisant en matière financière, elle renforcerait la notion de responsabilité pleine et entière du Directeur. Enfin, elle donnerait au système et aux gouvernements une idée plus précise, non seulement du coût du programme dans son ensemble et des projets pris séparément, mais aussi des divers éléments du coût; ce serait là un premier pas vers la mise en application du système de comptabilité de prix de revient préconisé par M. Bertrand. L'Etude recommande donc l'adoption d'un système de ce genre.

56. Il s'agit maintenant de savoir comment il pourrait être mis en pratique. Selon l'Etude, on pourrait procéder de la façon suivante :

a) définir les "frais généraux" qui devraient être imputés sur les projets;

b) donner des "frais généraux" une définition d'ensemble qui permettrait de faire une distinction entre les dépenses d'administration générale (y compris les coûts correspondant aux activités de direction, de formulation des politiques et d'administration) et les "dépenses d'appui au programme". En théorie, on peut faire valoir que ces dernières devraient aussi être réparties entre les divers budgets des projets, mais pour des raisons pratiques et autres il semble préférable de les réunir en un seul poste de dépenses se rapportant aux "programmes".

57. S'agissant de la première de ces propositions, certaines catégories de dépenses faites par les institutions et directement liées aux projets (appui administratif et technique et surveillance générale) seraient imputées sur les coûts des projets tels qu'ils ressortent des budgets y relatifs; il faudrait s'efforcer progressivement de définir et de normaliser ces dépenses. On trouvera plus de détails sur la façon dont on pourrait procéder à la sous-section D sous le titre "Le budget de projet", notamment aux paragraphes 65 à 67.

58. Les services consultatifs de caractère plus général qui sont fournis par les institutions, notamment pour la programmation, la formulation des projets et les questions de politique générale liées aux programmes financés par le PNUD, posent un problème plus difficile à résoudre[1/]. Il serait essentiel que les services que le PNUD finance soient nettement identifiés et distingués des autres dépenses et fonctions des institutions. Il faudrait pour cela que le PNUD négocie, avec chaque institution, un accord aux termes duquel celle-ci s'engagerait à lui fournir des services de consultant pour l'établissement des programmes nationaux, régionaux et globaux qui doivent être financés par le PNUD ainsi que pour le choix des projets, tandis que le PNUD, de son côté, verserait une rémunération fixée de gré à gré pour lesdits services et deviendrait en quelque sorte le client du consultant. Toutefois, c'est au PNUD qu'il appartiendrait de décider comment utiliser les avis qui lui seraient ainsi fournis.

59. Aux fins de l'Etude sur la capacité, on a examiné de façon approfondie comment ces services consultatifs des institutions pourraient être organisés dans les meilleures conditions possibles. On a été frappé par les accords conclus à des fins analogues entre la BIRD, la FAO et l'UNESCO. Ces accords, dont il a déjà été question[2/], prévoient que la Banque rembourse 75 % de la rémunération du personnel en poste au siège de l'institution qui travaille à leurs programmes communs et prend à sa charge les frais de voyage et l'indemnité de subsistance des fonctionnaires participant à des missions de la Banque, ainsi que les dépenses relatives à la documentation et celles qui correspondent à sa reproduction et à sa traduction. En retour, la Banque a son mot à dire dans la désignation des membres de ces groupes, et elle a communication des résultats de leur travail. Ce système semble donner satisfaction aux parties intéressées et, il y a de bonnes raisons de croire qu'un arrangement de ce type entre le PNUD et les organisations participantes serait une nette amélioration par rapport à la situation actuelle. Il serait avantageux en ce qu'il permettrait d'identifier et de séparer, d'un côté, la fonction consultative générale des institutions qui est essentiellement liée non seulement à la programmation mais aussi aux autres aspects généraux du programme global

---

1/ A cette liste il faudra probablement ajouter quelques-unes des fonctions dont les institutions auront à s'acquitter si le système d'information décrit au Chapitre 6 est adopté.

2/ Chapitre 5, par. 187.

(activités consécutives, évaluation, etc.) et, d'un autre côté, les fonctions qui ont trait à l'exécution des projets. A l'instar de la méthode décrite au paragraphe 54, ce système éliminerait ou du moins atténuerait les facteurs qui favorisent la multiplication des projets et qui, à l'heure actuelle, échappent à tout contrôle. En même temps, il garantirait que le PNUD, grâce à l'exercice de son contrôle financier, recevrait le genre de services dont il a besoin, sans s'immiscer dans les arrangements intérieurs de chaque institution, puisque les fonctionnaires intéressés travailleraient sous la seule autorité du chef de secrétariat de ladite institution, comme c'est le cas dans les accords conclus avec la BIRD.

60. Il va de soi que si le principe de cette proposition était accepté, il faudrait prendre sur le plan pratique les dispositions nécessaires pour organiser le travail et répartir le coût du personnel intéressé, en particulier lorsque, pour des raisons d'économie, les mêmes fonctionnaires auraient à s'acquitter de plusieurs tâches à la fois (par exemple, personnel déjà affecté à des programmes communs BIRD-institutions dans le cas de la FAO et de l'UNESCO). Il s'agit là de points de détail sur lesquels il faudrait revenir plus tard, lorsqu'une décision de principe aurait été prise. Il n'est pas inutile de dire un mot de la formulation des projets, étant donné que cette fonction constitue un cas d'espèce. Au paragraphe 58 ci-dessus, elle est associée à la programmation mais, si on suit jusqu'à son aboutissement logique le principe qui consiste à imputer toutes les dépenses relatives à un projet sur le budget de ce même projet, il faudrait y inscrire également les dépenses correspondant à sa formulation (voir plus loin par. 67)[1/]. Il n'y aurait de problème que dans le cas où un projet, s'avérant irréalisable, serait abandonné en cours de formulation : en effet, on ne disposerait pas d'un budget de projet permettant de couvrir ultérieurement les dépenses correspondant aux phases initiales du projet. C'est seulement dans des cas de ce genre qu'il faudrait inscrire ces dépenses préliminaires dans les accords de services de consultants dont il a été question au paragraphe précédent. D'ailleurs, ce remboursement par le PNUD devrait être strictement limité aux projets dont on peut établir qu'ils ont été inclus dans le "programme national" du pays intéressé, ce qui permettrait de décourager la promotion de projets qui n'ont pas fait l'objet d'une planification.

1/ Il y aurait une autre possibilité : inclure les dépenses relatives à la formulation des projets dans les accords concernant les services consultatifs conclus avec les institutions et dont il a été question au paragraphe 59, motif pris de ce que l'établissement des budgets et la comptabilité s'en trouveraient simplifiés. Toutefois, cette métnode ne permettrait pas de calculer le coût total d'un projet ni de comparer les dépenses de fonctionnement des institutions avec celles, par exemple, d'un bureau d'études extérieur, qui engloberaient tous ces chefs de dépenses. L'Etude sur la capacité préférerait donc que la solution décrite dans le corps du texte soit appliquée, au moins à titre expérimental, sous réserve d'une revision après une période de deux ans.

C. Pratiques communes en matière budgétaire et comptable

61. Aux fins de l'Etude sur la capacité, on a suivi avec beaucoup d'intérêt les diverses initiatives prises récemment en vue d'établir des normes et des classifications budgétaires communes et de favoriser l'uniformisation des méthodes budgétaires et comptables dans tous les organismes des Nations Unies. On a soigneusement étudié les recommandations faites à cet égard par M. McCandless dans son rapport au Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires[1/2/]. Selon M. McCandless, il n'est pas possible pour le moment d'adopter une présentation uniforme des budgets par toutes les institutions et la question doit être étudiée plus avant; l'Etude appuie toutefois avec force sa recommandation selon laquelle les institutions pourraient et devraient commencer par assurer, au niveau de la présentation, la compatibilité de leurs budgets respectifs. Le PNUD devrait assurément encourager et appuyer toutes ces initiatives par tous les moyens, puisque du fait de sa position au sommet du système des activités opérationnelles des Nations Unies il aurait un grand intérêt à ce que soit améliorée la comparabilité des données figurant dans les budgets des organisations internationales ou des institutions participant aux opérations. A l'heure actuelle, comme le fait observer M. McCandless[3/], une des différences les plus évidentes entre les budgets des institutions concerne le traitement des ressources extra-budgétaires, dont l'essentiel est constitué par des fonds du PNUD : certains de ces budgets donnent peu ou pas de renseignements à ce sujet alors que, dans un ou deux cas extrêmes, les programmes financés par le PNUD figurent dans le budget ordinaire côte à côte avec des programmes connexes. A cet égard, l'Etude appuie l'idée du Comité ad hoc d'experts selon laquelle les budgets des institutions devraient être détaillés et indiquer les programmes financés aussi bien par des fonds budgétaires que par des fonds extra-budgétaires. C'est seulement en s'attachant à établir progressivement des budgets plus détaillés et plus compatibles entre eux que l'on pourra donner des programmes opérationnels un tableau plus complet pour l'information non seulement du personnel international de direction mais aussi des gouvernements.

62. Certaines des recommandations du présent rapport devraient faciliter cette tâche. M. McCandless, par exemple, estime que la présentation de budgets détaillés est rendue difficile du fait que l'on ne dispose pas de renseignements sur les projets du PNUD qui ne sont pas approuvés au moment où le budget de l'institution est établi et qui sont approuvés par la suite dans le courant du même exercice budgétaire, et que cette difficulté a été aggravée

---

1/ Présentation du budget de l'ONU et des organisations qui lui sont rattachées, Etude réalisée pour le CCQAB.

2/ Voir également Chapitre 6, par. 186 à 189.

3/ Op. cit. (p. 12 du texte anglais - traduction provisoire).

par la réforme récente des procédures régissant l'approbation des projets de l'élément Assistance technique[1/]. Cette difficulté disparaîtrait avec l'introduction d'un système de programmation inspiré des propositions formulées au Chapitre 5, et qui s'assortirait des dispositions financières décrites à la Section II, puisque le programme national spécifierait les secteurs d'activité auxquels s'appliquerait la coopération du PNUD et contiendrait un "état" des projets spécifiques qui pourraient être identifiés dès le départ, ainsi qu'une indication du montant approximatif du coût anticipé pour chaque secteur ou chaque projet, dans la limite du chiffre de planification indicative. Certes, ces estimations pourraient être revisées par la suite ou d'autres projets ajoutés dans le cadre des secteurs d'activité approuvés en accord avec le gouvernement, mais les institutions connaîtraient à l'avance et avec plus de précision que maintenant la nature et la portée de leurs activités futures dans les divers pays, ce qui leur suffirait certainement pour établir des prévisions assez précises de ce qu'on peut attendre en fait de nouveaux projets du PNUD pour chaque exercice budgétaire.

63. Pour des raisons analogues, l'Etude approuve sans réserve l'opinion exprimée par M. Bertrand dans son récent rapport[2/] selon laquelle les budgets des institutions devraient être présentés en fonction d'une classification précise par programme et donner une description claire, fondée sur une méthode uniforme, de tous les fonds utilisés, de même que sa recommandation plus spécifique tendant à ce qu'on établisse, pour chaque exercice, au moins un état récapitulatif des crédits alloués chaque année par le PNUD à l'élément Fonds spécial et à l'élément Assistance technique, qui permettrait de prévoir, en particulier, la répartition des fonds par organisation chargée de l'exécution ainsi que les grandes lignes de l'exécution[3/]. Là encore, non seulement l'établissement de budgets par programmes faciliterait beaucoup le contrôle par le PNUD des opérations qu'il finance, qui est un aspect essentiel de la "responsabilité" du Directeur, mais encore l'adoption des principales recommandations de l'Etude sur la capacité, qui procèdent de la notion de programme plutôt que de l'idée d'une ventilation par projet, faciliterait beaucoup plus qu'on ne pourrait le faire autrement, l'introduction d'une méthode d'établissement de budgets par programmes.

64. Enfin, la mise en application de principes communs en matière comptable et, en particulier, d'un système uniforme de comptabilité de prix de revient serait également pour le PNUD d'une grande importance sur le plan pratique. Entre autres avantages, elle permettrait de calculer avec plus de précision le montant des frais généraux des institutions à inscrire dans les budgets des projets.

1/ Présentation du budget de l'ONU et des organisations qui lui sont rattachées, op. cit. (p. 14 du texte anglais - traduction provisoire).

2/ Projet de rapport sur la programmation et les budgets dans les organismes des Nations Unies, Juin 1969, par. 4.1.

3/ Op. cit., par. 4.2, proposition 1).

D. Le budget de projet

65. Le budget de projet est particulièrement important en ce qu'il devrait permettre de déterminer l'essentiel des dépenses du PNUD et rendre compte du fait que les projets constituent une opération entreprise conjointement par le PNUD et par le gouvernement en vue d'un objectif qui est celui que le gouvernement s'est fixé en matière de développement. Comme on l'a indiqué au Chapitre 5[1/], le budget du projet devrait donc faire partie du plan d'opérations. Il devrait comprendre tous les apports et toutes les ressources financières, que le fournisseur en soit le gouvernement ou le PNUD, dont on aura besoin pour exécuter le projet pendant la période prévue et le mener à son terme.

66. Un budget de projet devrait :

a) permettre de répartir le coût du projet entre le gouvernement et le PNUD (on reviendra sur ce point aux paragraphes 73 à 84);

b) permettre de contrôler les dépenses faites par le PNUD au titre du projet : à cette fin, il faudrait ventiler la contribution totale du PNUD au financement du projet en une série d'estimations annuelles concernant les dépenses relatives au projet;

c) définir les obligations de contrepartie du gouvernement bénéficiaire d'une façon aussi précise et objective que possible, ce qui faciliterait ainsi le contrôle en ce qui concerne les contributions du gouvernement;

d) faciliter la prise en charge progressive par le gouvernement de toutes les responsabilités relatives au projet, grâce à une augmentation graduelle de la contribution du gouvernement, et permettre à celui-ci de connaître le montant exact des dépenses renouvelables qu'il aura à assumer seul lorsque l'assistance du PNUD prendra fin.

1) Composition du budget de projet

67. Pour pouvoir répondre à ces objectifs, le budget de projet devrait comporter les postes ci-après :

a) Apports en capital : (dépenses additionnelles effectives)
   - matériel (importé ou acheté sur place)
   - construction de nouveaux locaux
   - mobilier
   - véhicules
   - autres apports

1/ Par. 88 et 89.

b) Dépenses de fonctionnement : (dépenses additionnelles effectives)
   - coût des experts : traitements et indemnités connexes, exprimés en dollars des Etats-Unis
   - coût des experts : fraction, versée en monnaie locale, de la rémunération du personnel hors siège
   - frais généraux assumés au titre du projet par l'organisation chargée de l'exécution (y compris les dépenses identifiables correspondant à la formulation du projet)
   - coût des agents du gouvernement nécessaires pour le projet mais qui ne sont pas rémunérés par le gouvernement
   - coût des bourses de perfectionnement
   - frais d'entretien, de réparation, de location, etc.

c) Obligations de contrepartie en nature du gouvernement : (calculées en fonction du coût réel ou sur la base d'une évaluation réaliste)
   - locaux existants
   - personnel qui est déjà rémunéré par le gouvernement
   - appui administratif général.

68. Toutes les valeurs monétaires devraient être exprimées en dollars des Etats-Unis; lorsque les dépenses doivent être faites en monnaie locale, il faudrait en donner le montant dans cette monnaie et indiquer aussi son équivalent en dollars des Etats-Unis.

69. La contribution en nature du gouvernement pose un problème plus délicat. Dans le passé, sa valeur était souvent délibérément exagérée pour répondre à des critères généraux concernant la fraction approximative du coût total d'un projet du Fonds spécial qui devait être mise à la charge du gouvernement. Il semblait donc justifié de recommander que le budget du projet n'essaie pas d'évaluer la valeur monétaire des contributions en nature du gouvernement mais se borne à énumérer et à décrire les divers éléments qui la composaient. Mais à y regarder de plus près, on a pu constater que cette méthode comportait un gros inconvénient. L'importance donnée aux dépenses "additionnelles" et l'absence de toute indication sur le coût des apports fournis par le gouvernement empêchaient de se faire une idée précise non seulement du coût total d'un projet de développement mais aussi de ses incidences sur les diverses possibilités d'utilisation des maigres ressources du gouvernement, de sorte qu'il était impossible de calculer le coût de substitution d'un projet. L'objectif premier du PNUD ne devrait pas être d'obtenir des gouvernements qu'ils consacrent des fonds supplémentaires à des projets de développement pour montrer à quel point ils sont attachés à la réalisation d'un projet mais de les aider à gérer leurs ressources totales - présentes et futures - de façon à obtenir les meilleurs résultats possibles du point de vue du développement.

C'est pourquoi l'Etude sur la capacité conclut qu'il n'y a pas d'autre choix que de continuer à évaluer le coût de la contribution en nature du gouvernement, encore qu'il soit évident que, si ces estimations doivent servir l'objectif défini ici, il faudra s'employer à les rendre plus exactes. Faute de quoi, elles seraient non seulement inutiles, mais aussi dangereuses. Les propositions de l'Etude sur la capacité devraient toutefois freiner sensiblement la tendance actuelle à exagérer la valeur de la contribution en nature du gouvernement, notamment parce qu'elles mettent l'accent sur les objectifs des programmes et sur une conception constructive de la capacité d'absorption (qui aurait pour effet d'adapter les obligations aux moyens plus ou moins importants des bénéficiaires)[1/].

70. Le poste relatif aux frais généraux de l'organisation chargée de l'exécution devrait être calculé de façon à pouvoir lui rembourser rétroactivement les dépenses identifiables qu'elle a faites pour la formulation d'un projet approuvé et à la dédommager de celles qu'elle pense avoir à engager après l'approbation du projet en ce qui concerne, par exemple, l'appui administratif et technique et la surveillance du projet, ainsi que l'établissement des rapports, l'évaluation et les activités consécutives liées directement à son exécution. Il ne faudrait pas tenir compte dans les calculs de la contribution qu'apporte à l'exercice des fonctions susmentionnées le personnel travaillant à l'exécution des projets sur le terrain.

71. En attendant la mise en application d'éléments d'un système de comptabilité de prix de revient, qui devrait être réalisée le plus tôt possible, il faudrait probablement commencer par calculer le montant de ces frais généraux sous la forme d'une somme forfaitaire qui serait fixée sur la base d'une approximation raisonnable. Il n'empêche que le PNUD devrait essayer, petit à petit, d'identifier les divers postes de dépenses et de normaliser certains éléments du coût. C'est ainsi, par exemple, qu'il pourrait être relativement facile de calculer le coût moyen du recrutement du personnel affecté au projet et de l'inclure sous une rubrique distincte dans les frais généraux assumés par les institutions au titre des projets. Tout élément de ces frais généraux qui serait ainsi identifié et normalisé devrait être imputé séparément sur le projet du budget et le montant forfaitaire s'en trouverait diminué proportionnellement.

72. Dans le cas des agents chargés de l'exécution dont on se serait assuré les services par contrat en dehors du système des Nations Unies, on pourrait inscrire dans le budget du projet le coût total des travaux faisant l'objet du contrat, sous la rubrique "dépenses de fonctionnement", sans le détailler, étant donné qu'il comprendrait les dépenses relatives à la formulation du projet, le cas échéant, ainsi que l'appui administratif et la surveillance technique. Hormis l'élément de profit dont il serait tenu compte pour ces agents d'exécution, tous les budgets de projet contiendraient les mêmes types de dépenses quel que soit le mode d'exécution, ce qui faciliterait les comparaisons.

1/ Voir par. 73 à 84 ci-dessous.

2) L'utilisation des ressources fournies par les gouvernements pour des projets bénéficiant de l'assistance du PNUD

73. Dans le système actuel, les obligations incombant aux gouvernements bénéficiaires pour des projets du PNUD sont non seulement multiples, mais aussi contradictoires ainsi qu'il ressort de la liste ci-après. Une des différences fondamentales entre les deux éléments du PNUD tient à ce que les contributions de contrepartie du gouvernement pour les projets du Fonds spécial, qu'elles soient en espèces ou en nature, sont énumérées en détail dans les plans d'opérations alors que, pour les projets de l'élément Assistance technique, elles sont définies de façon très générale, et cela seulement dans les accords de principe.

Ventilation actuelle des dépenses locales

		Assistance technique	Fonds spécial
1.	Dépenses locales de subsistance des experts	Contribution en espèces représentant 12,5 % du coût estimatif courant des services d'experts	
2.	Dépenses correspondant aux services d'administration et de secrétariat, y compris celles qui concernent les secrétaires, interprètes et traducteurs dont on a besoin sur le plan local, et l'assistance connexe	En nature	Contribution en espèces représentant 15 % du coût des services d'experts (rubriques 1 à 4 incluse)
3.	Transport du personnel, y compris les déplacements dans le pays	En nature	
4.	Poste et télécommunications	En nature	
5.	Matériel, équipement, fournitures et main-d'oeuvre disponible dans le pays	En nature	Normalement il s'agit d'une contribution en nature, mais, si le plan d'opérations le spécifie, le gouvernement peut verser une contribution en espèces au titre de ces obligations
6.	Services spécialisés	En nature	
7.	Transport dans le pays des fournitures et du matériel	En nature	
8.	Bâtiments et locaux à usage de bureaux	En nature	
9.	Installations et services médicaux pour le personnel international	En nature	
10.	Dépenses correspondant aux impôts, aux droits, aux honoraires ou aux redevances que peuvent avoir à acquitter une entreprise ou une organisation auxquelles aurait fait appel le Fonds spécial ou l'organisation chargée de l'exécution	Sans objet	Contribution en espèces

74. Le paiement des dépenses locales par les gouvernements bénéficiaires représentait auparavant une importante ressource financière car il permettait d'obtenir un relèvement proportionnel de la contribution des Etats-Unis "indexée" sur le montant total des contributions. Mais du fait que sont apparues d'autres contributions assimilables à la contribution des Etats-Unis, ce facteur n'intervient plus à l'heure actuelle.

75. L'actuel système des contributions des gouvernements est compliqué, il exige un lourd dispositif administratif aussi bien au PNUD que dans les institutions, et les gouvernements bénéficiaires ont de la peine à le comprendre. Dans ce système, on a tendance seulement à exagérer la contribution du gouvernement, dans laquelle entrent des installations locales existantes et du personnel qui est déjà rémunéré par ledit gouvernement, mais aussi à surestimer son aptitude à fournir du personnel et des installations supplémentaires.

76. Mais son principal défaut est son manque de souplesse. Il ne permet pas d'évaluer ce dont on aura besoin par référence à la situation économique et financière du pays bénéficiaire. Il a donc pour effet d'imposer aux plus démunis des pays en voie de développement des charges exagérées et sans rapport avec leur situation réelle, du fait qu'il les oblige à fournir, à grands frais, des moyens d'action nouveaux (locaux et matériel, par exemple) ce qui non seulement entraîne de sérieuses difficultés budgétaires mais aggrave également les problèmes de balance des paiements car le pays bénéficiaire est obligé de puiser dans ses modestes réserves de devises pour payer les éléments importés[1/].

77. Dans le cas de ces pays, la contribution du PNUD devrait certainement couvrir toutes les dépenses en devises, même lorsque celles-ci concernent une installation locale ou un apport en capital[2/]. Parfois, cette contribution pourrait légitimement couvrir une partie des dépenses d'exécution d'un projet faites en monnaie locale. Cette méthode pourrait être appliquée non seulement aux dépenses en monnaie locale concernant les bâtiments ou le matériel nouveaux[3/] indispensables pour le projet mais aussi aux dépenses de fonctionnement[1/].

1/ Le Rapport de la Commission du développement international (op. cit., p. 177 du texte anglais) appelle l'attention sur ce problème et recommande que, dans l'ensemble, les donateurs se montrent compréhensifs à propos de la question des dépenses locales. Il y est recommandé, en particulier, que les donateurs "accordent une aide financière au titre des dépenses locales de fonctionnement, du matériel, des transports et des fournitures dans le cadre des projets d'assistance technique". (p. 190 du texte anglais - traduction du Secrétariat de l'ONU).

2/ C'est là un cas où il y aurait lieu d'appliquer le système des subventions du Fonds d'équipement, qui est proposé au Chapitre 4 (par. 31), aux moins avancés des pays en voie de développement ayant des ressources budgétaires et des réserves de devises très modestes.

3/ Là encore on pourrait appliquer la formule des subventions.

78. L'Etude sur la capacité recommande de remplacer le système actuel des sommes versées au titre des "dépenses locales" par un système en vertu duquel le coût total du projet serait ventilé dans le cadre d'un budget de projet détaillé (sauf pour la contribution en nature du gouvernement et pour les frais généraux de l'institution) conformément au principe selon lequel la part des dépenses à la charge du gouvernement devrait tenir compte de la situation économique et financière du pays. Le solde devrait être mis à la charge du PNUD.

79. Pour la majorité des pays bénéficiaires, cela signifierait, dans la pratique, que le Conseil d'administration prescrirait une formule d'application uniforme analogue à celle qui est actuellement utilisée, à savoir que le PNUD assumerait toutes les dépenses en devises et le gouvernement du pays bénéficiaire toutes les dépenses en monnaie locale, y compris une fraction des dépenses locales de subsistance du personnel international affecté au projet. Toutefois, le Conseil d'administration autoriserait également le Directeur à approuver des dérogations au régime "normal", moyennant quoi les gouvernements disposant de ressources financières relativement plus importantes verseraient une contribution supérieure à la normale[1/] alors que ceux qui sont moins bien dotés verseraient une contribution inférieure à la normale, étant entendu, toutefois, que le principe de la participation du gouvernement bénéficiaire au règlement des dépenses d'exécution du projet serait maintenu dans tous les cas. A intervalles réguliers, le Directeur soumettrait au Conseil d'administration, pour examen et confirmation (ou modification), un rapport sur ces dérogations.

80. En cas de situation financière très difficile, le PNUD pourrait assumer toutes les dépenses en monnaie locale qui sont directement liées à sa participation et qui disparaîtraient une fois cette participation terminée. Dans certains cas extrêmes, le PNUD pourrait également prendre à sa charge une partie de la rémunération du personnel de contrepartie qui n'était pas payé par le gouvernement lorsque le projet a commencé. Des mesures de ce genre conviendraient particulièrement bien dans le cas de projets dont on escompte, s'ils réussissent, qu'ils procureront des recettes suffisantes pour couvrir leurs propres dépenses de fonctionnement une fois qu'ils auront démarré.

81. Les dépenses du projet devraient être échelonnées de façon que les responsabilités financières du gouvernement augmentent progressivement pendant la durée d'exécution du projet. Peu de temps avant la cessation de la participation du PNUD, il faudrait que la charge financière assumée par le gouvernement corresponde à celle qui doit lui incomber après le retrait du PNUD.

1/ En attendant que le Conseil d'administration élabore des principes directeurs, le Directeur pourrait être chargé de maintenir, dans la mesure du possible, un équilibre financier entre ces deux catégories d'exceptions, de façon que l'incidence sur les ressources du PNUD en soit dans l'ensemble négligeable.

82. Dans le cas des pays où le PNUD a accepté de prendre à sa charge une fraction plus importante du coût du projet, il faudrait également qu'il y ait une augmentation relative des chiffres de planification indicative de façon à assurer que le niveau des activités dans les pays les plus démunis reste proportionné à celui des autres pays bénéficiaires.

83. Une formule analogue pourrait également être appliquée à la contribution versée par les gouvernements au titre des dépenses de fonctionnement des bureaux extérieurs du PNUD. A l'heure actuelle, il n'y a pas de procédure systématique, semble-t-il, pour déterminer le montant et la forme de l'appui que le gouvernement doit fournir aux représentants résidents et leurs bureaux : il s'agit, dans les deux cas, de ce que le représentant résident peut obtenir par voie de négociation, et on ne fait pas entrer en ligne de compte des facteurs tels que l'ampleur du programme et les besoins et les ressources du pays.

84. A l'avenir, on pourrait prévoir dans le cadre du régime "normal" que le PNUD prendrait à sa charge les dépenses correspondant au personnel international, aux déplacements à l'extérieur et à l'intérieur du pays et aux moyens de transport, tandis que le gouvernement fournirait les locaux à usage de bureaux ou paierait le loyer de ces locaux et prendrait à sa charge les frais d'entretien, la rémunération du personnel local, les dépenses relatives aux communications, etc. Des dérogations au régime "normal" pourraient être autorisées par le Directeur et être négociées avec les gouvernements dans les mêmes conditions qu'en ce qui concerne les coûts des projets.

E. Le budget des services d'appui au programme

85. Ce budget, qui est établi chaque année par le Directeur et soumis pour approbation au Conseil d'administration[1/], devrait contenir des prévisions de dépenses relatives à l'appui technique des programmes et des projets. Ces dépenses concerneraient l'appui direct aux programmes, en particulier aux "programmes nationaux" et devraient donc être considérées comme faisant partie des dépenses d'exécution du programme et non pas des dépenses d'administration générale.

86. La qualité et la rentabilité des programmes proprement dits étant dans une large mesure fonction des activités d'appui au programme, le montant des fonds réservés à cette fin doit être fixé à un niveau proportionné à l'ampleur des programmes en cours d'établissement et d'exécution pendant la période budgétaire et devrait être augmenté proportionnellement à ces programmes au cours des périodes budgétaires suivantes. Affecter des ressources financières

---

1/ Etant donné que le Conseil d'administration aurait approuvé un chiffre de planification indicative pour les dépenses correspondant à l'appui au programme pour une période de cinq ans, le projet de budget annuel pourrait également comprendre une projection provisoire de ces dépenses pour l'ensemble de la période.

insuffisantes pour cette fonction d'une importance capitale serait une économie illusoire conduisant inévitablement à un gaspillage de ressources qui serait en réalité beaucoup plus coûteux que ne le serait l'appui au programme lui-même.

87. Pour les raisons exposées plus haut, la définition détaillée des "dépenses d'appui au programme" devrait être une question de bon sens. Dans la pratique, le budget du PNUD pour les services d'appui au programme pourrait se décomposer comme suit :

a) Dépenses correspondant aux bureaux extérieurs du PNUD, puisque ces bureaux fournissent un appui direct aux programmes et projets nationaux[1/]. Ces dépenses comprendraient également le coût des conseillers techniques spécialisés désignés conformément aux arrangements décrits au Chapitre 7[2/].

b) Dépenses correspondant aux Directions régionales du siège du PNUD; il s'agit des services du PNUD qui sont chargés d'évaluer les programmes et projets nationaux et d'en recommander l'approbation et de fournir les directives courantes concernant l'exécution des projets. Dans ces dépenses, il faudrait également faire figurer le montant estimatif du coût des services de consultants dont le PNUD pourrait avoir besoin pour des activités de caractère général telles que l'examen et l'évaluation du programme.

c) Dépenses correspondant aux groupes consultatifs d'appui dans les institutions spécialisées, qui seraient appelés à fournir au PNUD des services consultatifs généraux conformément à ce qui est proposé plus haut aux paragraphes 59 et 60.

F. Le budget des services d'administration générale

88. Les dépenses d'administration générale du PNUD, qui correspondent à la direction et à l'administration centrales du programme, et notamment aux diverses fonctions centrales du siège d'une organisation, telles que la formulation des politiques générales, les services à fournir au Conseil d'administration et aux autres organes de contrôle, la gestion financière, la comptabilité, l'administration du personnel, l'information, la location et l'entretien des

---

1/ Les bureaux extérieurs fournissent également un appui administratif mais celui-ci est directement lié aux opérations relatives au programme; d'ailleurs, il serait difficile de compartimenter les budgets de ces bureaux étant donné que les deux fonctions sont parfois exercées par les mêmes fonctionnaires. L'idée est donc d'inscrire dans le budget concernant l'appui au programme toutes les dépenses correspondant aux bureaux extérieurs. Par contre, si le Conseil d'administration souhaitait que les dépenses d'administration des bureaux extérieurs soient différenciées de celles qui concernent strictement les activités d'appui aux programmes, on pourrait essayer d'identifier les premières et les inscrire dans le budget des services d'administration générale, qui est décrit dans la sous-section ci-après.

2/ Par. 82 et 83.

locaux du siège, les fournitures, etc., constituent de toute évidence une catégorie à part. Bien que ces services soient eux aussi importants pour le succès du programme, leur coût n'est pas nécessairement en rapport direct avec l'ampleur du programme. Les gouvernements ont fréquemment souligné que ces dépenses ne devraient pas progresser trop rapidement et que les services d'administration devraient être en mesure de faire face à toute augmentation raisonnable de leurs charges sans que cela entraîne automatiquement une augmentation de dépenses. Un budget distinct pour les dépenses d'administration générale[1/] devrait être soumis chaque année pour approbation au Conseil d'administration.

89. La présentation d'un budget pour les dépenses d'appui au programme et d'un budget pour les dépenses d'administration générale ne devrait pas restreindre la liberté de manoeuvre qui est essentielle pour une administration efficace et économique. Aussi faudrait-il que le Conseil d'administration approuve des dispositions budgétaires qui permettraient au Directeur d'utiliser avec souplesse le personnel dans les limites de l'effectif total approuvé dans les deux budgets en question et de procéder, dans des limites autorisées, à des virements entre les deux budgets étant entendu qu'il s'agirait de postes analogues, tels que par exemple les frais de voyage.

IV. CONTROLE EN MATIERE FINANCIERE ET DE POLITIQUE GENERALE

90. La répartition adéquate des pouvoirs de décision en matière financière entre le Conseil d'administration (en tant qu'organe gouvernemental chargé de l'élaboration des politiques et du contrôle) et le Directeur du PNUD (en sa qualité de chef de secrétariat du PNUD, responsable des opérations) est une question extrêmement importante. L'Etude sur la capacité recommande que, en règle générale, les décisions financières qui mettent en jeu des principes de politique générale soient du ressort du Conseil d'administration, et que les décisions en matière opérationnelle soient prises par le Directeur.

91. C'est ainsi que le Conseil d'administration serait appelé :

a) à approuver et éventuellement à modifier les critères concernant les conditions requises pour recevoir l'assistance du PNUD et la répartition des ressources entre les programmes nationaux;

b) à approuver et à revoir chaque année :

i) un chiffre global de planification indicative portant sur une période de cinq ans;

1/ Là encore, le Directeur pourrait être appelé à soumettre périodiquement au Conseil une projection des dépenses prévues sur une période de plusieurs années dans les limites du chiffre de planification indicative approuvé par le Conseil pour les dépenses d'administration générale.

ii) un plafond d'allocation globale concernant la même période;

iii) la répartition, aux fins de planification, des ressources entre les programmes globaux, régionaux et nationaux, les dépenses d'appui au programme, les dépenses d'administration générale et le fonds de roulement et de réserve;

iv) des chiffres "nationaux" de planification indicative pour tous les pays bénéficiaires.

c) à approuver chaque année un certain nombre de programmes nationaux indicatifs et de programmes régionaux ou globaux;

d) à approuver chaque année un projet de budget pour les dépenses correspondant à l'appui au programme et à l'administration générale;

e) à approuver la formule "normale" de partage du coût du projet entre le PNUD et les gouvernements, en examinant périodiquement les cas où les proportions sont inférieures ou supérieures à la "norme", et à donner son avis au Directeur.

92. En outre, le Conseil d'administration examinerait chaque année les divers rapports soumis par le Directeur pour l'aider dans ses décisions financières. Il pourrait s'agir, notamment :

a) d'un état récapitulatif des dépenses faites au cours de l'année précédente au titre des projets, de l'appui au programme et de l'administration générale. A cet état serait joint le rapport du Directeur sur l'état d'avancement du programme, qui porterait sur chaque programme national ainsi que sur les programmes régionaux et globaux;

b) d'un état récapitulatif, par pays et par programme, des activités prévues par le PNUD pour les années suivantes et des allocations de crédits déjà faites.

Ces renseignements permettraient au Conseil d'administration de se faire une idée générale non seulement des réalisations du programme mais aussi des grandes lignes de son évolution.

93. Dans le cadre de ses responsabilités en matière financière, le Directeur serait appelé à approuver les divers projets[1/], dans les limites des programmes nationaux indicatifs approuvés par le Conseil d'administration, à faire les allocations de crédit y relatives et à veiller à l'exécution des budgets concernant l'appui au programme et l'administration générale dans les limites fixées par le Conseil. Le Directeur déléguerait, selon qu'il conviendrait, certains de ses pouvoirs, en particulier ceux qui concernent l'approbation des projets et les allocations de crédits y relatives, aux chefs des Directions régionales et aux représentants résidents. Toutefois, il resterait toujours pleinement responsable de tous les fonds qui lui seraient confiés et serait comptable de leur utilisation devant le Conseil d'administration.

1/ Voir Chapitre 5, par. 95.

Pour faire bien ressortir son rôle à cet égard, il conviendrait peut-être de commettre le compte du PNUD à la garde, non plus du Secrétaire général, mais du Directeur.

V. COUT ESTIMATIF DE L'APPLICATION DES RECOMMANDATIONS DE L'ETUDE SUR LA CAPACITE

94. Le Conseil d'administration voudra certainement avoir une indication générale de ce que coûterait l'application des propositions contenues dans l'Etude. Pas plus que la "capacité", le "coût" n'est chose facile à définir. Ce que le PNUD doit chercher à savoir, c'est le coût final de ses opérations par rapport aux résultats effectifs du programme dans son ensemble et des projets pris séparément. On peut, certes, se faire une idée du coût en étudiant les projets de préinvestissement qui ont ou qui n'ont pas suscité d'investissement, mais il est quasiment impossible d'évaluer, par exemple, la valeur ou la perte qui s'attache au succès ou à l'échec d'un institut. Cela ne veut pas dire que la comptabilité des prix de revient n'est pas essentielle pour le système des Nations Unies pour le développement. Elle l'est effectivement; il en a déjà été question dans le présent chapitre.

95. Dans le cadre de l'Etude, on a calculé en détail les coûts éventuels mais, réflexion faite, il a été décidé de ne pas reproduire ces calculs de façon détaillée dans le présent rapport, et ce pour plusieurs raisons : comme il n'y a pas à présent de comptabilité des prix de revient, il est impossible de classer les dépenses selon des fonctions précises ou des projets déterminés; toute projection des dépenses concernant un système qui n'a pas encore été mis à l'épreuve serait nécessairement sujette à caution; il est impossible de prévoir les poussées inflationnistes dans diverses parties du monde, etc. De plus, lorsqu'on étudiera les chiffres donnés ci-après, il faut bien comprendre qu'il est très difficile de comparer les coûts tels qu'ils ressortent du système financier et budgétaire actuel et ceux que ferait apparaître le système proposé dans l'Etude.

96. D'un point de vue pratique, les dépenses que le PNUD et les institutions ont eu à supporter en 1968 pour le fonctionnement du programme (non compris, par conséquent, les coûts directs des projets, qui représentent environ 180 millions de dollars) se sont élevées, semble-t-il, à quelque 49 millions de dollars, se répartissant comme suit :

	Millions de dollars
a) Budget du PNUD pour l'appui au programme et les dépenses d'administration générale	17
b) Frais généraux des institutions remboursés par le PNUD	19
c) Frais généraux des institutions imputés sur les budgets ordinaires[1/]	13

97. Compte tenu des réserves formulées au paragraphe 95, les dépenses qu'aurait à supporter le PNUD pour la même activité si le système recommandé par l'Etude était appliqué sont estimées comme suit :

	Millions de dollars
a) Services d'appui au programme, y compris les paiements faits aux institutions	25
b) Frais généraux correspondant aux projets	20
c) Dépenses d'administration générale	4

98. Les chiffres ci-dessus sont approximatifs mais, selon l'Etude, suffisamment sûrs pour que l'on puisse considérer que les dépenses de fonctionnement du PNUD seraient, au début, à peu près les mêmes selon l'un ou l'autre système. Toutefois, il faut noter deux différences importantes. Premièrement, si l'on adoptait le système recommandé dans l'Etude, il semble que les dépenses directement à la charge du PNUD passeraient de 36 à 49 millions de dollars. En considérant ces chiffres, il ne faut pas oublier cependant que le budget du PNUD pour 1970 dépassera probablement de près de 6 millions de dollars le chiffre de 1968. En outre, le solde de cette augmentation, soit 7 millions de dollars, devrait être compensé dans une bonne mesure par des réductions des budgets des organisations chargées de l'exécution.

99. Si le système recommandé dans l'Etude est appliqué, les institutions recevront des sommes importantes aussi bien pour l'appui au programme que pour les frais généraux correspondant aux projets. Ces dépenses pourraient être, à l'avenir, rattachées de façon beaucoup plus directe aux services effectivement rendus, et les institutions devraient pouvoir alléger d'autant leurs budgets ordinaires. Les gouvernements tiendront sans doute à veiller à ce qu'il en soit ainsi.

1/ Il ressort d'études faites par plusieurs institutions que les dépenses totales qu'elles encourent pour exécuter des projets du PNUD représentent environ 20 % des dépenses engagées pour chaque projet.

100. Deuxièmement, en évaluant le "coût" d'une activité qui serait gérée de la façon recommandée dans l'Etude, les gouvernements devront prendre en considération les avantages ci-après :

Premièrement, les comptes feraient apparaître une répartition rationnelle des dépenses;

Deuxièmement, toutes les parties intéressées auraient une bien meilleure idée de la façon dont l'argent est dépensé;

Troisièmement, le principe de la responsabilité serait appliqué de façon effective;

Quatrièmement, grâce à un contrôle financier véritable, les dirigeants du PNUD devraient pouvoir au moins déceler les projets qui ne justifient pas les dépenses qu'on leur consacre et éliminer ce "bois mort"[1/]. Ainsi, toute augmentation des dépenses d'appui au programme serait plus que compensée par les économies résultant de l'annulation d'éléments inefficaces des opérations de développement;

Cinquièmement, ce qui est le plus important, la coopération des Nations Unies pour le développement serait administrée de façon systématique et efficace, c'est-à-dire à l'avantage de tous les Etats Membres et du système des Nations Unies lui-même.

101. Les projections de l'Etude, établies selon ses propres méthodes, indiquent que, si le volume du programme était doublé (les dépenses de base pour les projets atteignant alors à peu près 360 millions de dollars), le coût global de l'appui au programme, des frais généraux et des services administratifs généraux serait d'environ 80 millions de dollars, soit 22 % du coût de base des projets (au lieu de 28 % actuellement).

1/ Voir Chapitre premier, par. 22.

RESUME DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

1. Les fonds fournis par les différents éléments du système des Nations Unies aux fins d'activités de développement devraient être centralisés et répartis par un organe unique.

2. Les comptes de l'élément Assistance technique et de l'élément Fonds spécial du PNUD devraient être fusionnés.

3. Il faudrait instituer un système financier qui offrirait le cadre nécessaire pour le cycle de la coopération des Nations Unies pour le développement. Ce système aurait notamment les caractéristiques suivantes :

a) établissement de chiffres globaux de planification indicative, qui seraient approuvés pour cinq ans par le Conseil d'administration, réexaminés chaque année, et répartis entre les divers types de programmes et de dépenses;

b) établissement de plafonds d'allocation globale qui seraient également approuvés par le Conseil d'administration pour cinq ans et réexaminés annuellement; le Directeur devrait être autorisé à faire des allocations de crédits en tenant compte des recettes escomptées (sans dépasser les plafonds d'allocation globale);

c) application d'une méthode unique de financement des projets, fondée sur les procédures financières actuellement applicables à l'élément Assistance technique.

4. Il faudrait mettre en application un système budgétaire qui distinguerait trois catégories de dépenses : coût des projets, dépenses d'appui au programme et dépenses d'administration générale, et qui mettrait à la charge du PNUD le coût des services d'appui identifiables et spécifiques fournis par les institutions au titre des deux premières catégories; ceci reviendrait à modifier le système actuel de remboursement des frais généraux selon un pourcentage déterminé.

a) Le budget du projet devrait comprendre :

i) toutes les dépenses nécessaires pour assumer l'exécution du projet, qu'elles soient à la charge du PNUD ou du gouvernement;

ii) les frais généraux des organisations chargées de l'exécution concernant la formulation des projets, l'appui technique et administratif et la surveillance générale des projets, dépenses que l'on devrait s'efforcer de définir et de normaliser;

b) Le budget des services d'appui au programme, qui serait approuvé chaque année par le Conseil d'administration, devrait comprendre :

i) les prévisions de dépenses relatives au fonctionnement des services du PNUD qui sont des éléments de la "chaîne de commandement", c'est-à-dire les Directions régionales au siège et les bureaux des représentants résidents;

ii) les prévisions de dépenses relatives aux "services consultatifs" que les institutions fourniraient au PNUD à propos de programmation et d'autres questions de politique générale;

c) Le budget des services d'administration générale, qui serait approuvé chaque année par le Conseil d'administration, contiendrait les prévisions de dépenses concernant les fonctions centrales de direction et les services centraux du siège.

5. Les services consultatifs des institutions visés à l'alinéa 4 b) du paragraphe 4 ci-dessus devraient être organisés et remboursés selon un arrangement analogue à celui qui existe entre la BIRD et certaines institutions.

6. Il faudrait élaborer une formule suffisamment souple par laquelle le Directeur serait habilité à prendre en charge au nom du PNUD une fraction relativement plus importante du coût des projets dans le cas de pays aux moyens limités, tandis que les pays dont la situation économique et financière est relativement favorable seraient encouragés à assumer une fraction supérieure à la normale du coût des projets.

7. Le PNUD devrait encourager toutes mesures tendant à l'adoption de pratiques communes en matière budgétaire et comptable, y compris la comptabilité des prix de revient, ainsi que l'établissement de budgets-programmes.

8. Les décisions financières qui mettent en jeu des principes de politique générale devraient être du ressort du Conseil d'administration, et les décisions en matière opérationnelle devraient être prises par le Directeur.

9. Conformément au principe selon lequel le Directeur du PNUD devrait être responsable du programme dans son ensemble, la garde des fonds du PNUD devrait lui être confiée.

Chapitre 10

AUTRES RESSOURCES ET SERVICES

Sommaire

		Paragraphes
I.	INTRODUCTION	1
II.	MATERIEL	3
	A. Procédures et problèmes actuels	3
	B. Mesures recommandées	11
III.	COMMUNICATIONS	23
IV.	LOCAUX COMMUNS	33
V.	SERVICES COMMUNS	37

RESUME DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

Blank page

Page blanche

Chapitre 10

AUTRES RESSOURCES ET SERVICES

"'The time has come', the Walrus said,
'To talk of many things:
Of shoes - and ships - and sealing wax -
Of cabbages and kings -'"

- Lewis Carroll, Through the Looking-Glass

I. INTRODUCTION

1. Le présent chapitre est consacré à certaines ressources du programme qui, pour être secondaires, n'en influent pas moins sur sa capacité et, partant, sur ses chances de succès. Ce sont :

- le matériel;
- les moyens matériels de communication entre le siège du PNUD, les organisations chargées de l'exécution et les bureaux extérieurs du PNUD;
- les locaux communs, à l'échelon national, à tous les services ou organes des Nations Unies qui s'occupent du développement;
- les services communs, tant sur le terrain qu'aux sièges des organisations.

2. Faute de temps et en raison des limitations que le budget de l'Etude imposait à l'utilisation du personnel, il n'a pas été possible d'examiner de façon approfondie toutes les questions techniques et juridiques qui se posent. On s'y est cependant suffisamment intéressé pour déterminer la nature des améliorations nécessaires et les facteurs à prendre en considération. Les observations faites ci-après peuvent donc servir de point de départ à toute autre enquête détaillée que l'on jugerait nécessaire.

II. MATERIEL

A. Procédures et problèmes actuels

3. Si depuis 1960 le poste "matériel" ne représente que 16 % des dépenses totales du PEAT, du Fonds spécial et des deux éléments du PNUD (voir tableau 10.1), il constitue cependant un apport capital, surtout pour les projets du Fonds spécial; en effet, si le matériel approprié ne se trouve pas à l'endroit désiré au moment voulu, il peut en résulter des retards coûteux dans les opérations.

TABLEAU 10.1

PNUD : RAPPORT ENTRE LE COUT DU MATERIEL ET LES DEPENSES TOTALES
(En millions de dollars et en pourcentages)

A. Toutes les institutions, par élément du PNUD; total cumulatif de 1960 à 1968

	Matériel	Coût total des projets	Rapport (pourcentage)
AT	24,5	412	6
FS	113,8	440	26
Total	138,4	852	16

B. 1968 seulement

	Matériel	Coût total des projets	Rapport (pourcentage)
AT	2,7	65	4
FS	22,4	112	20
Total	25,1	177	14

SOURCE : Cinquième Partie - appendice 6, tableaux 16 et 17.

4. Dans le cas des projets relevant de l'élément Assistance technique (autrefois le PEAT), du matériel et des fournitures ne sont prévus que pour les activités de démonstration liées à l'envoi d'experts. Un plafond de 25 % du programme total de l'élément Assistance technique a été fixé pour les dépenses de matériel, mais il n'a jamais été atteint étant donné d'une part que "les gouvernements attendent généralement du Programme élargi qu'il leur fournisse des compétences, et s'adressent à d'autres programmes pour le matériel nécessaire"[1/], et d'autre part que la pratique bien établie consistant à lier la fourniture de matériel à l'envoi d'experts a dissuadé certains gouvernements de demander une assistance. Il est arrivé que des gouvernements demandent l'aide d'un expert simplement pour recevoir le matériel de "démonstration" que celui-ci apporte avec lui.

5. Dans le cas des projets de l'élément Fonds spécial, le matériel est considéré comme un apport de capital essentiel. La part des dépenses qui peut être consacrée au matériel n'est pas limitée et en fait, aux termes des dispositions actuelles[2/], le Directeur pourrait parfaitement approuver un projet auquel le PNUD contribuerait en fournissant uniquement du matériel.

6. Pendant la durée du projet le matériel acheté pour les projets du PNUD appartient en propre à l'organisation chargée de l'exécution, s'il s'agit d'un projet de l'élément Assistance technique; dans le cas d'un projet de l'élément Fonds spécial, l'organisation détient le matériel au nom du PNUD. Ce matériel peut en principe être transféré d'un projet à un autre ou d'un programme à un autre, mais il est normalement remis au gouvernement du pays hôte après l'achèvement du projet.

7. Dans la plupart des cas, seul le coût estimatif des principales catégories de matériel est donné dans le plan d'opérations pour les projets du Fonds spécial et dans la demande officielle du gouvernement pour les projets de l'Assistance technique. Une fois le projet approuvé, le directeur du projet ou l'expert désigné dresse des listes de matériel aussi détaillées que possible et l'organisation chargée de l'exécution prend toutes les dispositions voulues pour acheter et livrer le matériel demandé. Les méthodes d'achat sont plus ou moins souples selon les organisations, en ce qui concerne aussi bien les appels d'offre sur le plan international que les petits achats qui peuvent être effectués au niveau du pays ou de la région.

8. Il est intéressant de constater que la BIRD, qui ne recourt à des services sous-traités que pour l'exécution des projets financés par le PNUD, ne se heurte à aucune difficulté en ce qui concerne les achats. Les sous-traitants fournissent tout le matériel prévu dans les contrats et s'ils peuvent le faire aussi rapidement c'est parce qu'ils ont à leur disposition à la

---

1/ Voir document TAB/1/Rev.4, par. 31.

2/ Résolution 1240 (XIII) de l'Assemblée générale.

fois le matériel nécessaire à leurs activités spécialisées et le personnel capable d'utiliser ce matériel. Toutefois, lorsqu'ils ont exécuté la tâche qui leur a été confiée, ils emportent souvent leur matériel avec eux. Par contre, une institution spécialisée qui exécute directement un projet doit acheter tout le matériel dont elle a besoin à cette fin, ce qui entraîne des retards dans l'exécution. Ce système a cependant un avantage, à savoir qu'une fois le projet achevé le matériel reste généralement dans le pays intéressé.

9. Comme les problèmes relatifs à la fourniture de matériel ont déjà été examinés dans le Chapitre 3[1/], il suffira de rappeler que les principales difficultés tiennent au retard avec lequel les livraisons sont effectuées et au manque d'uniformisation. Cela provient généralement d'insuffisances dans la planification, la formulation des projets et le choix du matériel nécessaire, qui sont aggravées par le fait que le directeur du projet, qui doit établir la liste du matériel, est parfois nommé très tard ou que les services centraux de l'institution intéressée modifient cette liste - souvent pour des raisons liées à l'utilisation des monnaies - sans vérifier sur le terrain que le matériel choisi est bien celui qui convient ou que l'on peut se procurer sur place des pièces de rechange. Il arrive souvent que les différents éléments du matériel livré pour un projet donné, au lieu d'être complémentaires, diffèrent tous par l'origine et les conditions d'entretien, ce qui accroît inutilement le coût du projet. En outre, il est évident que le personnel affecté au projet travaillera beaucoup mieux avec le matériel auquel il est habitué, mais là encore cette considération passe après la question de l'utilisation des monnaies. Il arrive aussi très couramment que l'on trouve dans un même pays, aux fins de l'exécution de divers projets financés par le PNUD, des véhicules de marques différentes, certains d'entre eux pouvant être entretenus et réparés dans le pays, et d'autres non. Il serait évidemment préférable d'acheter des véhicules de type standard, adaptés au pays en question, compte tenu des conditions du terrain et des possibilités d'entretien et de réparation.

10. Aux retards dans la commande et la livraison du matériel viennent souvent s'ajouter des formalités de dédouanement assez longues dans le pays bénéficiaire ou d'autres facteurs comme l'encombrement des ports ou l'insuffisance des communications entre le port d'arrivée et l'emplacement du projet.

B. Mesures recommandées

11. En tout premier lieu, et conformément à la recommandation faite dans l'Etude concernant la fusion totale des deux éléments du PNUD, les dispositions relatives à la quantité, à l'utilisation et à la propriété du matériel devraient être uniformisées. Dans le système nouveau, il serait préférable d'adopter les arrangements en vigueur dans le cadre de l'élément Fonds spécial.

1/ Par. 55.

12. Deuxièmement, il faudrait s'efforcer, par tous les moyens, d'améliorer la situation en ce qui concerne la fourniture du matériel. Certes, le problème n'est pas simple. L'achat de matériel est une tâche très compliquée, non seulement en raison des contraintes qu'impose l'utilisation des monnaies mais aussi du fait que les gouvernements des pays qui sont les principaux fournisseurs du matériel utilisé pour des projets du PNUD estiment que les commandes de matériel devraient se faire selon une certaine "répartition géographique". Si l'on veut tenter vraiment d'améliorer la situation, il faudra donc admettre que le critère principal doit être en fin de compte l'efficacité des services fournis aux pays en voie de développement. Pour cela il faudra certainement modifier quelque peu les arrangements actuels, mais il doit être possible de le faire tout en sauvegardant les intérêts de toutes les parties intéressées, y compris les principaux pays donateurs.

13. L'Etude sur la capacité fait siennes plusieurs suggestions qui ont été faites à la fois par des gouvernements, des organisations chargées de l'exécution et des représentants résidents en vue d'améliorer les procédures actuelles. On s'accorde généralement à reconnaître que :

a) les directeurs de projet et les experts devraient intervenir dans le choix du matériel plus tôt qu'ils ne le font actuellement;

b) le matériel devrait être choisi en fonction des possibilités d'entretien, de réparation et d'approvisionnement en pièces de rechange existant sur place;

c) le matériel de même nature destiné à un projet donné devrait, dans la mesure du possible, être normalisé;

d) des dispositions devraient être prises pour constituer, dans des endroits stratégiques, des stocks centraux;

e) les méthodes d'achat et les règles financières actuelles devraient être revisées et assouplies (il faudrait par exemple élever le plafond actuellement fixé pour les achats qui ne font pas l'objet d'un appel d'offres);

f) des spécifications types devraient être établies pour de nombreux articles courants, comme les véhicules et le matériel de forage;

g) pour réduire les délais de livraison, les contrats devraient comprendre des clauses d'annulation ou de pénalisation pour les cas où le matériel n'est pas livré à la date prévue;

h) des accords pour la constitution de stocks devraient être conclus avec les fournisseurs réguliers afin que ceux-ci réservent au PNUD une quantité minimale de matériel courant;

i) pour bien des catégories de matériel, la normalisation serait avantageuse et faciliterait les achats en gros, source d'économies. Pour pouvoir stocker du matériel et des pièces de rechange dans des endroits stratégiques, il faudrait normaliser le matériel utilisé, aussi bien dans le cas de projets analogues qu'à l'intérieur d'une région ou d'un pays donné;

j) les gouvernements devraient prendre des mesures pour faciliter le dédouanement du matériel destiné à des projets du PNUD.

14. De telles améliorations permettraient d'aborder de façon plus rationnelle la question de l'utilisation des monnaies et celle de la répartition géographique puisqu'elles pourraient être envisagées dans un contexte plus général et non plus à propos de cas d'espèce. Le système de programmation proposé au Chapitre 5 serait également très utile à cet égard puisqu'il permettrait d'élaborer des plans à plus long terme et, par exemple, de nommer les directeurs de projet en temps utile pour passer les commandes de matériel. Si les recommandations faites dans l'Etude en vue de renforcer les pouvoirs à l'échelon local sont également acceptées, on peut alors imaginer que si une institution spécialisée était chargée d'exécuter un projet exigeant un gros apport de matériel, les opérations se dérouleraient de la façon suivante :

a) Le projet serait élaboré par le représentant résident et le directeur du projet, avec, au besoin, une aide extérieure.

b) Une fois le projet élaboré et approuvé, le directeur du projet dresserait la liste du matériel nécessaire, en consultation avec l'organisation chargée de l'exécution.

c) Cette liste ayant été établie, le représentant résident étudierait quels éléments peuvent être achetés sur place et il se renseignerait sur les prix en franchise (y compris la possibilité d'obtenir un escompte au comptant) et les dates de livraison.

d) Selon le matériel à acheter, il enverrait alors la liste au service des achats d'une institution spécialisée ou au service du PNUD chargé des achats et des contrats en leur demandant :

- d'acheter le matériel qu'il n'est pas possible de se procurer dans le pays bénéficiaire;
- de se renseigner, auprès des fabricants du matériel qui pourrait être acheté dans le pays bénéficiaire, sur leurs prix et leurs délais de livraison. Ces renseignements seraient communiqués au représentant résident qui déciderait, en accord avec le directeur du projet et compte tenu des prix et des dates de livraison proposés, à qui le matériel doit être acheté. Au cas où il serait plus avantageux d'acheter le matériel à l'extérieur du pays, le représentant résident confierait au service des achats approprié le soin d'acquérir le matériel au nom du PNUD.

L'avantage des achats effectués sur place est qu'ils assurent les services de fournisseurs employant du personnel local et du personnel d'entretien local et qui auraient intérêt à ce que le matériel soit bien entretenu.

15. La recommandation faite dans l'Etude de recourir davantage à des services sous-traités devrait également permettre d'atténuer les difficultés que soulève la fourniture de matériel

pour les raisons indiquées au paragraphe 8. Il serait parfaitement possible, le cas échéant, de prendre des dispositions pour que le matériel fourni dans le cadre de ces contrats de sous-traitance reste dans le pays après l'achèvement du projet.

16. Il faudrait également envisager la possibilité d'approuver des projets auxquels le PNUD ne contribuerait que par un apport de matériel; comme il est indiqué au paragraphe 5, ce cas est déjà prévu dans les règlements. Ce sont encore, pour le moment, des cas exceptionnels mais leur nombre va probablement augmenter au fur et à mesure que de plus en plus de pays acquerront les connaissances techniques nécessaires pour diriger leurs propres projets. Le Directeur du PNUD devra naturellement vérifier que les objectifs du projet peuvent être atteints avec une simple contribution en matériel de la part du PNUD et que le gouvernement ou l'institution bénéficiaire dispose d'un personnel suffisamment qualifié pour utiliser et entretenir le matériel fourni sans l'aide d'agents recrutés sur le plan international pour les projets. Comme pour tous les autres projets financés par le PNUD, le Directeur continuerait de surveiller l'ensemble des opérations.

17. L'adoption des diverses suggestions faites aux paragraphes 13 à 15 ci-dessus représenterait un progrès important mais, selon l'Etude sur la capacité, ne serait pas en soi une mesure suffisante. Si le PNUD assume la responsabilité globale du programme qu'il finance, comme il est proposé par ailleurs, il faudra dès lors qu'il s'assure que les quantités et les catégories de matériel demandées sont achetées et livrées en temps utile, qu'elles sont convenablement entretenues et que le matériel sera par la suite utilisé à bon escient s'il doit être cédé au pays hôte. On peut donc se demander si un système d'achats groupés pour tous les projets du PNUD ne serait pas plus avantageux. Presque toutes les organisations chargées de l'exécution se sont montrées hostiles à cette idée. Pourtant, ce système est appliqué avec beaucoup de succès pour les projets auxquels le FISE apporte une contribution sous forme de matériel et de fournitures et à l'exécution desquels ces mêmes organisations participent.

18. Les principaux arguments invoqués contre un système central d'achat de matériel pour les activités financées par le PNUD se fondent sur la diversité du matériel en question et sur la gamme de connaissances spécialisées auxquelles il faut faire appel pour le choix du matériel.

19. Pour répondre à cet argument on peut rappeler que les listes de matériel sont établies par les directeurs de projets et les experts en mission qui sont le mieux placés pour savoir ce dont on a besoin. Une fois de plus, il est évident qu'un système central d'achat permettrait de concilier les facteurs techniques et locaux qui doivent intervenir dans le choix du matériel avec les exigences d'une "répartition géographique". Cela serait d'autant plus facile que les achats de matériel effectués par l'intermédiaire d'un service central seraient plus variés et plus importants. Il semble donc que les objections que soulève un tel système ne soient pas suffisamment convaincantes pour que l'on abandonne si hâtivement cette idée.

20. L'Etude sur la capacité recommande donc vivement que cette question soit examinée séparément par un groupe d'experts désignés par le PNUD. Ce groupe devrait s'intéresser tout particulièrement aux résultats obtenus par le FISE et certains organismes nationaux d'achats groupés (British Crown Agents for Oversea Governments and Administrations, par exemple), et il devrait être de préférence composé de membres ayant une expérience directe du fonctionnement de services de ce genre. Le groupe devrait formuler ses recommandations en tenant particulièrement compte des problèmes que pose l'utilisation des monnaies.

21. Le groupe d'experts pourrait étudier les avantages d'un système central d'achat qui déléguerait une partie de ses pouvoirs à des services d'achat créés spécialement[1/] ou aux organisations chargées de l'exécution dans les principaux pays ou régions fournisseurs, ainsi qu'aux représentants résidents et aux directeurs de projet se trouvant dans les pays eux-mêmes. Les articles courants, fréquemment utilisés, pourraient être achetés à un organisme central (par exemple le service des achats et des contrats du PNUD) soit directement, soit indirectement par l'intermédiaire de services d'achat installés au siège des organisations ou dans les bureaux de liaison du PNUD dans les principaux pays fournisseurs; le matériel serait ensuite entreposé dans des endroits stratégiques. Les services d'achat des organisations chargées de l'exécution pourraient continuer à acheter le matériel plus spécialisé. Les représentants résidents et les directeurs de projet disposeraient de pouvoirs plus étendus pour acheter du matériel et des fournitures sur place, comme il est suggéré au paragraphe 14.

22. Sans vouloir anticiper sur les conclusions d'un tel groupe d'experts, l'opinion de l'Etude est que, quelle que soit la décision finale concernant le matériel spécialisé, l'achat groupé présente certainement de très gros avantages pour certains articles d'usage courant tels que les véhicules, le mobilier, le matériel et les fournitures de bureau, etc. En fait, un tel système permettrait de faire encore plus d'économies s'il était appliqué non seulement pour les opérations sur le terrain mais aussi dans les différents sièges des organisations des Nations Unies qui s'occupent de développement. Cette question sera examinée plus en détail dans la Section V.

III. COMMUNICATIONS

23. Etant donné la complexité du système des Nations Unies pour le développement et la dispersion géographique de ses différents services, des communications rapides entre le siège du PNUD, les institutions spécialisées et les bureaux extérieurs sont un élément capital

---

1/ Ils seraient rattachés par exemple aux bureaux de liaison du PNUD comme il est recommandé au Chapitre 7 (par. 89).

du système de gestion envisagé dans l'Etude. Ce système, on le sait, prévoit une décentralisation optimale à l'échelon national, les pouvoirs accrus du représentant résident étant associés à l'action de l'organe central chargé d'élaborer une politique ferme et de diriger l'ensemble des opérations. Actuellement cependant, le réseau de communications dans son ensemble n'est pas efficace et il est l'une des causes des retards qui ont fait que l'on a pu critiquer la lenteur du système. En outre, lorsque les communications sont mauvaises les frais généraux s'en trouvent inutilement accrus. Les organismes des Nations Unies ne peuvent pas, pour des raisons indépendantes de leur volonté, éliminer toutes ces insuffisances, mais elles pourraient dans une très large mesure y remédier.

24. Une enquête menée en 1967-68 pour le compte du PNUD par une société de consultants a montré qu'il s'écoule en moyenne dix-sept jours et demi entre le moment où une lettre part d'un bureau extérieur, que ce soit par valise diplomatique ou par avion, à destination du siège du PNUD et celui où la réponse revient[1/]. Sur ce total, huit jours et demi sont consacrés aux formalités de la valise diplomatique à l'ONU et au transport aérien, opérations qui échappent au contrôle du PNUD. Le temps minimum que les 20 % du courrier qui sont acheminés le plus lentement mettent pour arriver à destination a été évalué à huit jours et demi dans le sens bureau extérieur - siège du PNUD et à dix jours et demi dans l'autre sens.

25. Le temps moyen qui s'écoule entre l'envoi d'un câble et le moment où la réponse est reçue a été évalué à sept jours un quart dont un jour et demi était consacré à la transmission et aux formalités diverses. Dans 20 % des cas, le temps nécessaire à ces opérations a été évalué à trois jours.

26. Il arrive souvent que les services du siège du PNUD ne puissent répondre à un bureau extérieur qu'après avoir consulté une institution spécialisées ou une autre organisation, et les communications interinstitutions ont également tendance à être lentes. Par l'effet cumulatif de ces retards, il arrive parfois que plusieurs semaines s'écoulent avant qu'une réponse puisse être envoyée.

27. Si l'on veut accroître l'efficacité des activités du PNUD sur le terrain il ne faut plus, de toute évidence, que l'exécution de projets auxquels le PNUD et les pays en voie de développement consacrent actuellement une somme globale de 2 milliards de dollars puisse être retardée de huit à dix-sept jours, voire beaucoup plus, pendant que l'on attend la réponse d'un centre de décision au sujet d'un problème d'exécution.

1/ On n'a pas étudié la teneur de ces communications pour savoir si les questions urgentes, appelant des discussions ou des directives, étaient traitées par lettre ou si, inversement, des câbles étaient envoyés à propos de problèmes n'ayant pas un caractère d'urgence.

28. En outre, l'utilité du système d'information présenté au Chapitre 6 dépend évidemment dans une large mesure de l'efficacité des communications.

29. Un autre problème concerne l'insuffisance des communications dans certains pays en voie de développement. Il arrive souvent que des projets de grande envergure soient entrepris ou que des experts soient envoyés dans des régions où les moyens de communication avec le bureau du PNUD dans la capitale sont insuffisants, voire même inexistants, ce qui retarde souvent l'exécution des opérations.

30. Lorsqu'elles existent, ces insuffisances empêchent en partie ou en totalité le représentant résident de s'acquitter des responsabilités qui lui sont souvent confiées par le Secrétaire général pour assurer la sécurité et la protection de tout le personnel des Nations Unies en poste dans le pays. Dans certains cas, des arrangements ont été conclus avec le gouvernement du pays hôte pour organiser un réseau de communications reliant le bureau du représentant résident à des projets mis en oeuvre dans des régions éloignées mais ces cas sont rares et dans l'ensemble, il reste beaucoup à faire.

31. Actuellement, le PNUD apporte ou envisage d'apporter plusieurs améliorations, mais l'Etude sur la capacité considère qu'on ne peut préconiser aucune amélioration importante des communications sans effectuer une étude pays par pays. Il est donc recommandé que le PNUD, en sa qualité d'utilisateur principal, prenne l'initiative de réunir un groupe de spécialistes qui seraient chargés d'effectuer cette étude, en coopération avec l'UIT et l'UPU et le service des télécommunications des Nations Unies. Le groupe devrait avoir pour mandat d'étudier les problèmes économiques aussi bien que techniques et notamment les questions suivantes :

a) besoins futurs en matière de communications dans chaque pays, compte tenu des programmes prévus;
b) améliorations en cours et à l'étude du réseau de communications dans le pays et la région;
c) différences d'heure entre le siège du PNUD, les sièges des institutions et les bureaux extérieurs;
d) rapport coût/bénéfice de l'installation de téléscripteurs lorsque cela est possible;
e) établissement de liaisons directes avec les centres régionaux et de liaisons secondaires vers les pays voisins;
f) organisation de liaisons par radio à l'intérieur du pays;
g) possibilité d'augmenter la fréquence des envois de valise diplomatique;
h) amélioration des accords conclus avec les compagnies aériennes pour la livraison immédiate des valises diplomatiques;
i) moyens de mieux informer le personnel de tous les organismes du système pour leur faire connaître les jours d'expédition et les horaires de la valise diplomatique;

j) utilisation plus fréquente des lettres-télégrammes (par exemple, UNESCOGRAM, FOODAGRAM, WHOGRAM).

32. Les études par pays devraient permettre de dégager des conclusions et des politiques générales concernant une meilleure utilisation des différents moyens de communication (valise diplomatique, courrier par avion, câbles commerciaux, téléphone, télex, liaisons par radio) et la mise en place de services nouveaux (création par exemple, d'un vaste réseau de téléscripteurs, d'un système de valise diplomatique spécial pour le PNUD, de nouvelles liaisons par radio, etc.). Le groupe devrait examiner en priorité les moyens d'accélérer les communications entre le siège du PNUD et les organisations chargées de l'exécution. Les améliorations proposées entraîneront peut-être une augmentation apparente des dépenses, mais il est quasi certain, selon l'Etude sur la capacité, qu'un investissement minime en vue de l'amélioration des communications serait très largement compensé par l'accroissement de l'efficacité qui en résulterait, et réduirait les frais généraux non identifiables qui découlent des retards actuels. Si, comme il est suggéré par ailleurs dans le présent rapport, le pouvoir est suffisamment décentralisé, les communications courantes vers les services extérieurs devraient être moins nombreuses mais lorsque la rapidité des communications devient nécessaire, il faudrait disposer des moyens les plus modernes.

IV. LOCAUX COMMUNS

33. Il est évident que l'existence, à l'échelon national, de locaux communs à tous les services du système des Nations Unies pour le développement permettrait d'obtenir une plus grande efficacité sur le plan administratif, de coordonner plus facilement les activités et de réaliser des économies importantes. Comme le Secrétaire général l'a fait remarquer à plusieurs reprises, la situation actuelle laisse beaucoup à désirer à cet égard. Dans de nombreux pays, les différents bureaux des Nations Unies sont dispersés dans la capitale et souvent ils ne répondent pas aux normes et sont mal adaptés à leurs fonctions. A l'échelon régional, le problème est d'autant plus complexe qu'il n'y a pas de système uniforme de représentation, comme on l'a déjà indiqué par ailleurs[1/].

34. Le problème est soulevé depuis de nombreuses années et il a été longuement examiné par des organes tels que le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, le Conseil d'administration du PNUD et le Comité élargi du programme et de la coordination, pour n'en citer que quelques-uns. Cependant, on s'est heurté à de telles difficultés dans la recherche d'une solution valable que très peu de progrès ont été réalisés. Le problème est essentiellement d'ordre financier. D'une manière générale, les gouvernements des pays hôtes

---

1/ Chapitre 3, par. 150, et Appendice 3 de la Cinquième Partie.

sont censés mettre des bureaux à la disposition du PNUD et des autres éléments du système des Nations Unies pour le développement, et la plupart d'entre eux fournissent effectivement des locaux qui, tant qualitativement que quantitativement, correspondent plus ou moins à leurs moyens. La location ou la construction de bâtiments plus adéquats entraînerait, dans presque tous les cas, des dépenses supplémentaires considérables que le gouvernement ne pourrait pas prendre en charge et que les politiques actuelles du PNUD et des autres organisations intéressées interdisent d'engager. Dans un cas, tout au moins, cette situation a amené un gouvernement à offrir généreusement de donner le terrain et de payer la moitié du coût de construction d'un bâtiment suffisamment grand pour abriter tous les services des organismes des Nations Unies, offre que le Conseil d'administration a déclinée[1/].

35. Il faut trouver rapidement un moyen de sortir de cette impasse. Après avoir dûment considéré tous les arguments et les diverses initiatives prises à diverses occasions, l'Etude sur la capacité est parvenue à la conclusion que la meilleure solution est celle que la délégation de Malte a proposée dans un projet de recommandation soumis au Comité élargi du programme et de la coordination à la reprise de sa deuxième session[2/]. Ce projet contient, en résumé, les propositions suivantes :

a) des mesures immédiates devraient être prises pour faire le point de la situation exacte dans chaque pays, grâce à des rapports annuels établis sur la base d'un questionnaire que le CAC mettrait au point;

b) il faudrait limiter comme suit les obligations du gouvernement hôte, à moins, bien entendu, qu'il n'assume de plein gré des obligations supplémentaires :

   i) le gouvernement hôte fournirait gratuitement le terrain;

   ii) il prendrait à sa charge 25 % des frais de construction en monnaie locale ou en services (main-d'oeuvre, par exemple);

   iii) il exempterait le bâtiment de taxes et de loyer;

   iv) au cas où l'ONU n'aurait plus besoin du bâtiment, il le reprendrait moyennant paiement de 75 % de la valeur, compte tenu de la dépréciation.

c) l'ONU devrait prendre à sa charge l'entretien des bâtiments achevés et le reste des frais de construction; elle créerait à cet effet un fonds d'avances remboursables destiné à financer la construction de bâtiments, alimenté par des contributions

---

1/ Décision prise par le Conseil d'administration, à sa 171ème séance, au sujet d'une proposition concernant la construction d'un immeuble commun à New Delhi (voir PNUD, Rapport du Conseil d'administration, huitième session, op. cit., par. 308 à 311).

2/ Voir Locaux communs, document présenté par la délégation de Malte (au Comité élargi du programme et de la coordination), (document E/AC. 51/GR/L. 15 du 23 juin 1969). A sa dernière session, le Comité élargi du programme et de la coordination a recommandé de charger le Comité du programme et de la coordination, qui a été rétabli dans ses fonctions, d'étudier cette question en priorité, en collaboration étroite avec le CCQAB et le CAC.

volontaires et administré par le Secrétaire général conformément aux directives qui seraient formulées par un comité composé de représentants des gouvernements contribuant à ce fonds;

d) toutes les organisations des Nations Unies ayant un bureau dans la même localité utiliseraient le bâtiment et paieraient un loyer proportionnel à l'espace occupé, en monnaie librement convertible; le montant total du loyer annuel versé pour chaque bâtiment ne devrait pas représenter moins de 10 % du capital investi pour la construction;

e) il faudrait demander au CCQAB d'étudier les possibilités de réalisation de ce projet et les moyens les plus appropriés de le mettre en oeuvre.

Ces propositions ne seront peut-être pas toutes acceptées, mais elles méritent un examen plus approfondi. L'Etude appuie à fond la suggestion relative à une étude de faisabilité et recommande qu'elle soit effectuée en priorité. Le PNUD, en tant que principal intéressé en la matière, devrait participer activement à la réalisation de cette étude.

36. Il y a lieu de noter que, pour pouvoir donner suite aux propositions de l'Etude concernant une intégration plus poussée de toutes les phases des opérations effectuées sur le terrain par le système des Nations Unies pour le développement, il est absolument nécessaire de disposer de locaux communs. En même temps, les propositions faites dans le Chapitre 7[1/] au sujet d'un système de représentation unique à l'extérieur devraient faciliter le regroupement des services dans des locaux communs et atténuer les conflits qui risquent de surgir sans cela et auxquels il est fait allusion dans le projet de la délégation de Malte. La recommandation qui est faite dans l'Etude de réexaminer la question de l'emplacement des bureaux régionaux sur des bases plus rationnelles[2/] est également en rapport direct avec ce problème.

V. SERVICES COMMUNS

37. La mise en place de services communs à l'échelon national présente les mêmes avantages que l'utilisation de bâtiments communs mais il est évident que l'on ne peut guère tirer tout le parti possible de ces services sans locaux communs. La création de ces locaux doit donc être un premier objectif, faute de quoi il ne peut y avoir de services communs que dans la mesure où le permettent les conditions particulières existant dans chaque pays.

38. Le problème des services communs ne concerne pas seulement les services extérieurs, mais aussi les sièges des organismes du système des Nations Unies pour le développement. Ces deux aspects du problème ne peuvent être envisagés séparément et ensemble ils influent

---

1/ Par. 85-86.

2/ Voir Appendice 3, Cinquième Partie.

directement sur la capacité. D'après les renseignements rassemblés pour les besoins de l'Etude, il semble que l'on n'ait pas accordé suffisamment d'attention aux possibilités d'accroître l'efficacité et aux économies que les organisations pourraient certainement réaliser en concluant des arrangements pour l'utilisation de services communs, notamment pour les achats de matériel. On pourrait uniformiser beaucoup plus le matériel et les fournitures employés dans l'ensemble du système, notamment pour ce qui est du mobilier, du matériel et des fournitures de bureau, des véhicules, etc. Il est également possible d'uniformiser certains types de formulaires et certaines procédures qui sont utilisés couramment par la plupart, sinon par la totalité, des organisations.

39. Il semble que l'une des principales raisons pour lesquelles cette uniformisation n'a pas encore été réalisée, en dépit de bien des initiatives et des discussions, ait été l'absence d'un organe spécialisé qui pourrait assurer certains services pour le compte des divers organismes des Nations Unies et réaliser une entente et un accord communs sur d'autres services d'intérêt mutuel. Il n'est pas trop tard pour créer un tel organe, encore qu'il aurait été évidemment utile de le faire dès la création des organisations internationales puisque cela aurait empêché les organisations d'adopter les procédures très diverses qui existent actuellement dans le domaine de l'administration et de l'approvisionnement. Il est donc recommandé qu'une enquête distincte soit entreprise pour évaluer les possibilités de créer un organe spécial qui aurait pour tâche d'assurer, pour le compte de tous les organismes du système des Nations Unies pour le développement, des services généraux et communs semblables à ceux qui ont été brièvement décrits ci-dessus. Au cours de cette enquête, il se peut que l'on découvre d'autres fonctions supplémentaires à confier à cet organe. Il faudrait étudier notamment :

a) les fonctions que pourrait avoir cet organe;

b) leur portée et leurs possibilités de réalisation ainsi que leurs limites;

c) les méthodes et les mécanismes à utiliser.

40. On constatera que cette proposition est en rapport étroit avec la proposition faite antérieurement d'étudier la création d'un système central d'achats et notamment avec les considérations exposées au paragraphe 22. Il serait donc judicieux de confier ces deux enquêtes à un même groupe d'experts. Dans ce cas également c'est au PNUD qu'il incombe de prendre l'initiative.

RESUME DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

Matériel

1. Les dispositions relatives à la quantité, à l'utilisation et à la propriété du matériel devraient être uniformisées.

2. On devrait remédier aux insuffisances actuelles du système d'approvisionnement en matériel en prenant les mesures suivantes :

a) les directeurs de projet ou les experts devraient intervenir dans le choix du matériel plus tôt qu'ils ne le font actuellement;

b) le matériel devrait être choisi en fonction des possibilités d'entretien, de réparation et d'approvisionnement en pièces de rechange existant sur place;

c) le matériel de même nature destiné à un projet donné devrait, dans la mesure du possible, être normalisé;

d) des dispositions devraient être prises pour constituer, dans des endroits stratégiques des stocks centraux;

e) les méthodes d'achat et les règles financières actuelles devraient être revisées et assouplies;

f) des spécifications types devraient être établies pour de nombreux articles courants, comme les véhicules et le matériel de forage;

g) pour réduire les délais de livraison, les contrats devraient comprendre des clauses d'annulation ou de pénalisation pour les cas où le matériel n'est pas livré à la date prévue;

h) des accords pour la constitution de stocks devraient être conclus avec les fournisseurs réguliers afin que ceux-ci réservent au PNUD une quantité minimale de matériel courant;

i) pour bien des catégories de matériel, la normalisation serait avantageuse et faciliterait les achats en gros, source d'économies;

j) les gouvernements devraient prendre des mesures pour faciliter le dédouanement du matériel destiné à des projets du PNUD.

3. Il faudrait envisager la possibilité d'approuver des projets auxquels le PNUD ne contribuerait que par un apport de matériel, à condition que les objectifs de la coopération technique soient atteints et que les institutions bénéficiaires disposent d'un personnel suffisamment qualifié pour utiliser et entretenir le matériel fourni.

4. Le PNUD devrait réunir un groupe d'experts appartenant ou non au système, qui serait chargé d'étudier les avantages d'un système central d'achat dans lequel les pouvoirs seraient, dans des cas bien définis, délégués :

a) à des services d'achats créés spécialement;

b) aux organisations chargées de l'exécution dans les principaux pays ou régions fournisseurs, et aux représentants résidents et directeurs de projets.

Communications

5. Le PNUD devrait constituer un groupe de spécialistes chargés d'entreprendre une étude des besoins du système des Nations Unies pour le développement afin de mettre en place des moyens de communication plus rapides. L'enquête porterait sur les aspects économiques

aussi bien que techniques du réseau de télécommunications ainsi que sur les services de la poste aérienne et de la valise diplomatique.

Locaux communs

6. Des mesures devraient être prises d'urgence pour créer à l'échelon national des locaux communs à toutes les organisations des Nations Unies. L'étude que l'on a suggéré de faire sur les possibilités d'application des propositions précises faites par un membre du Comité élargi du programme et de la coordination devrait être entreprise le plus tôt possible par le CCQAB.

Services communs

7. Une enquête devrait être entreprise pour étudier les possibilités de créer un organe séparé qui serait chargé d'assurer des services généraux et communs pour le compte de tous les organismes du système des Nations Unies pour le développement, notamment l'achat de matériel courant comme le mobilier, le matériel et les fournitures de bureau et les véhicules. Cette enquête pourrait être réalisée en même temps que l'étude d'un système central d'achat du matériel.

CINQUIEME PARTIE

APPENDICES

Blank page

Page blanche

Appendice 1

MANDAT ET METHODES DE L'ETUDE

I. MANDAT

A. Introduction

1. A sa cinquième session, qui s'est tenue en janvier 1968, le Conseil d'administration a examiné un rapport dans lequel le Directeur présentait les conclusions de son étude sur les besoins des pays en voie de développement[1/]. C'était là, de la part du Directeur, une première mesure pour répondre au souhait formulé par le Conseil d'administration qui, à ses deuxième, troisième et quatrième sessions, avait demandé que l'on évalue de façon réaliste les besoins d'assistance des pays en voie de développement en tenant compte de l'aptitude administrative des organismes des Nations Unies à programmer et mettre en oeuvre l'assistance requise.

2. En présentant son rapport, le Directeur a souligné, entre autres choses, qu'à son avis cette étude confirmait la nécessité de définir plus clairement le rôle que le PNUD pourrait jouer dans l'avenir immédiat. A propos de l'aptitude du PNUD à exécuter un programme d'assistance beaucoup plus vaste, le Directeur a déclaré qu'une fois franchi le premier pas - essentiel - qui était d'évaluer l'ampleur des besoins, il avait l'intention d'examiner la question en consultation avec les organisations participantes, de faire un rapport intérimaire au Conseil d'administration à sa sixième session et de lui présenter un rapport complet à sa septième session.

3. Le résumé ci-dessus suffira pour retracer l'historique de l'Etude sur la capacité et pour situer l'Etude par rapport à l'ampleur de la tâche qui, estimait-on, attendait le PNUD et les institutions. Le Directeur a poursuivi ses consultations avec les chefs de secrétariat des institutions et dans le rapport intérimaire qu'il a présenté au Conseil à sa sixième session[2/], il a pu informer celui-ci :

a) que l'idée d'entreprendre une étude sur la capacité rencontrait l'appui unanime et sans réserves des chefs de secrétariat des organisations intéressées;

b) que l'accord réalisé lors de la réunion du Bureau consultatif interorganisations avait abouti à la formulation d'un mandat provisoire qui serait avant peu approuvé par les membres du BCI;

1/ Document DP/L.57 et Corr.1 et 2.

2/ Document DP/L.79.

c) que de l'avis du BCI, "l'étude devrait avoir pour base la masse de connaissances accumulées par les organisations participantes et chargées de l'exécution touchant l'emploi de méthodes spécialisées adaptées aux divers aspects des problèmes du développement, et pour objectif une harmonisation plus grande de ces méthodes et activités en vue d'accroître au maximum l'efficacité de l'ensemble du programme. Il faudrait également chercher, dans cette étude, à donner une définition claire des attributions respectives du PNUD et des organisations participantes chargées de l'exécution en matière de programmation, d'exécution et d'activités consécutives."

4. Le mandat auquel le Directeur faisait allusion dans ce rapport intérimaire était le suivant :

"Objectifs et portée de l'Etude

1. Le but de l'Etude est d'élaborer une série de recommandations pour l'élaboration d'un système efficace et économique permettant de formuler et de mettre en oeuvre à la demande des pays en voie de développement un programme composé de projets qui répondent véritablement aux besoins et à l'ordre de priorité existant dans ces pays et qui reflètent également les politiques des organisations internationales.

2. Etant donné l'expansion très rapide que connaît actuellement le Programme, il faut tout d'abord, dans l'Etude, examiner de façon approfondie et objective le caractère de ce programme, sa formulation et sa mise en oeuvre. Il faut ensuite étudier ce qui se produirait si les ressources disponibles pour l'assistance internationale en matière de préinvestissement, étaient doublées dans les cinq années à venir.

3. L'Etude doit englober l'ensemble des activités du PNUD ainsi que leurs rapports avec d'autres programmes opérationnels mis en oeuvre par les organismes des Nations Unies. Elle devra tenir compte de l'expérience passée et des travaux pertinents effectués dans le domaine de l'aide au développement, comme la formulation des objectifs de la deuxième 'Décennie du développement'. On admet toutefois que l'Etude ne peut pas comprendre un examen complet du sens et de la teneur qu'il faudrait donner, à l'avenir, à toutes les opérations de développement actuellement effectuées par les organisations rattachées aux Nations Unies et qu'elle ne devrait pas faire double emploi avec les travaux intéressant des domaines déjà suffisamment étudiés.

4. L'Etude devrait avoir pour base la masse de connaissances accumulées par les organisations participantes et chargées de l'exécution touchant l'emploi de méthodes spécialisées adaptées aux divers aspects des problèmes du développement, et pour objectif une harmonisation plus grande de ces méthodes et activités en vue d'accroître au maximum l'efficacité de l'ensemble du programme. Il faudrait également chercher, dans cette Etude, à donner une définition claire des attributions respectives du PNUD et des organisations participantes et chargées de l'exécution en matière de programmation, d'exécution et d'activités consécutives.

Caractère du Programme

5. L'Etude doit donc tenir compte des modifications qu'il faudrait peut-être apporter, à l'avenir, au caractère et à la teneur du Programme, surtout si ces modifications peuvent avoir des répercussions directes sur la capacité des organismes des Nations Unies à exécuter le Programme des Nations Unies pour le développement.

Formulation et examen des projets

6. Dans l'Etude, on devrait examiner avec soin les moyens d'instituer le dispositif le plus efficace en matière de formulation et d'examen des projets à tous les niveaux, c'est-à-dire au niveau des pays, des régions, des organisations et du PNUD. Il faudrait également prendre en considération l'aptitude des organismes internationaux et des pays à apporter un appui efficace à des projets particuliers.

7. Il faudrait en outre examiner le rôle des commissions économiques régionales des Nations Unies dans la formulation des projets et des programmes.

Exécution des projets et activités consécutives

8. Les problèmes que pose l'exécution des projets sont le deuxième point important qu'il convient d'examiner à fond. Il faudrait étudier, dans une perspective nouvelle, les différents éléments de l'exécution, notamment le recrutement des experts, les achats de matériel et les divers aspects de la formation.

9. La continuation des projets, en vue de tirer tout le parti possible des résultats de l'assistance internationale, devrait également être examinée et faire l'objet de recommandations appropriées.

Evaluation des projets et des programmes

10. L'évaluation des projets et des programmes devrait également être étudiée.

Personnel, financement et organisation sur le terrain

11. A la lumière des conclusions de l'Etude concernant la programmation, l'exécution, les activités consécutives et l'évaluation, il faudrait examiner les répercussions, dans le domaine du personnel et du financement, de l'administration des activités opérationnelles du PNUD et des organisations participantes et chargées de l'exécution.

12. Enfin, la question importante de l'organisation sur le terrain, y compris le rôle et les fonctions des représentants résidents, des bureaux régionaux et locaux et des représentants des institutions, devrait être examinée en vue de formuler des recommandations appropriées.

Etude parallèle des frais généraux

13. Comme suite aux paragraphes 11 et 12 ci-dessus, il est entendu que, parallèlement à l'Etude sur la capacité, une étude distincte mais connexe sur les problèmes des frais généraux sera entreprise à la demande du Conseil d'administration du PNUD. Il est entendu également qu'il faudra prendre les dispositions nécessaires pour assurer une coordination efficace entre ces deux études."

5. Il était entendu que ce mandat serait provisoirement approuvé, en attendant que l'Etude ait progressé quelque peu. En fin de compte, il a été accepté par toutes les parties intéressées mais le mot "provisoire" n'a jamais été officiellement supprimé. Le Bureau consultatif interorganisations avait également décidé de confier la réalisation de l'Etude à une seule personne afin d'obtenir une évaluation indépendante et objective des opérations actuelles et des répercussions qui se feraient sentir si les ressources disponibles pour l'aide internationale en matière de préinvestissement (c'est-à-dire le PNUD) étaient doublées en cinq ans.

En conséquence, le Directeur a invité Sir Robert Jackson à remplir les fonctions de Commissaire et à entreprendre l'Etude. Cette invitation a été acceptée, sous réserve qu'il soit entendu que l'Etude serait effectuée au nom de tous les membres du Bureau consultatif interorganisations et qu'elle bénéficierait de l'appui des gouvernements.

B. Le point de vue du Conseil d'administration

6. Le Conseil d'administration du PNUD s'est réuni en juin 1968 et il a examiné le rapport intérimaire du Directeur du PNUD sur l'Etude sur la capacité[1/]; il n'a pas pu prendre connaissance du mandat provisoire qui était encore soumis, pour examen, aux chefs de secrétariat des institutions. Toutefois, dans son rapport[2/], le Directeur résumait les points les plus importants de ce mandat. Après de longues discussions, le Conseil a décidé que l'Etude devait être poursuivie et il a pris la décision suivante, compte tenu des réserves formulées ci-après :

"Le Conseil,

a) Prend note du rapport intérimaire contenu dans le document DP/L.79 et Corr.1;

b) Exprime sa satisfaction de ce que les organisations participantes et chargées de l'exécution sont disposées à donner leur appui à l'étude de la capacité administrative des orgarismes des Nations Unies de programmer et d'exécuter un Programme des Nations Unies pour le développement d'ampleur croissante;

c) Décide que, pour l'exécution de cette étude, il conviendra de consulter des organismes des Nations Unies, tels que le Comité de la planification du développement, le Comité d'experts chargé d'examiner la réorganisation du Secrétariat, le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, le Comité du programme et de la coordination et le Comité élargi du programme et de la coordination ainsi que le Corps commun d'inspection, et qu'il devra être tenu compte de leurs travaux pertinents;

d) Prie le Directeur d'inclure ce qui suit dans le mandat défini aux fins de l'Etude aux paragraphes 6 à 8 du document DP/L.79 et Corr.1 :

i) L'étude du dispositif le plus efficace pour 'l'analyse des demandes de projets et la suite à leur donner';

ii) Tout aspect du processus actuel d'élaboration et d'exécution des projets ayant des répercussions sur la capacité administrative des organismes des Nations Unies, tel que les questions d'organisation et de structure, le recours pour l'exécution des projets à des organisations intergouvernementales ne faisant pas partie du système des Nations Unies, les problèmes liés à l'exécution des projets interorganisations et les moyens de résoudre ces problèmes et, d'une manière générale, l'utilisation la plus efficace des ressources et des moyens financiers du PNUD dans l'intérêt des pays en voie de développement;

iii) Examen des principes généraux concernant la gestion, le personnel et les incidences financières;

e) Demande que, d'une manière générale, il soit tenu compte lors de l'exécution de l'Etude des différentes opinions et observations que les membres du Conseil ont formulées à la sixième session sur le mandat relatif à l'Etude et sur la manière dont celle-ci sera exécutée;

1/ Document DP/L.79.

2/ Document DP/L.79, par. 6 à 8.

f) Décide que parmi les consultants à désigner il y aura un certain nombre d'experts qui seront choisis dans des pays à systèmes économiques et sociaux différents, sur la base de leurs aptitudes personnelles et de leur compétence et compte tenu de la nécessité d'utiliser pleinement l'expérience des pays en voie de développement lors de l'exécution de cette étude;

g) Décide que ces experts seront consultés régulièrement aux différents stades de l'exécution de l'Etude;

h) Décide que le texte original de l'Etude et les rapports d'activité éventuels sur l'avancement des travaux seront soumis au Conseil, avec les observations et les vues que les membres du Bureau consultatif interorganisations et les consultants pourraient exprimer sur le rapport définitif, qui seront annexées au rapport;

i) Approuve les dépenses estimatives, d'un montant total de 90.500 dollars, qui seront imputées directement à l'Etude sur la capacité dans la période prenant fin le 31 décembre 1968;

j) Autorise une allocation spéciale d'un montant de 90.500 dollars, qui fera l'objet d'un chapitre spécial distinct (Chapitre 6 - Etude sur la capacité des organismes des Nations Unies) du budget des services administratifs et des services d'appui au programme pour 1968, et qui sera prélevée à raison de 64 %, soit 57.920 dollars, sur les ressources de l'élément Fonds spécial, et à raison de 36 %, soit 32.580 dollars, sur les ressources de l'élément Assistance technique.

188. Cette décision a été prise, compte tenu des réserves formulées par un membre au sujet des paragraphes d), f), g) et h). Un autre membre a déclaré que, de l'avis de sa délégation, le mot 'consulter', figurant à l'alinéa c) de la décision, ne signifiait guère plus que 'tenir compte de'."

7. Au cours des réunions du Bureau consultatif interorganisations et du Conseil d'administration, plusieurs représentants ont exprimé l'espoir que le Commissaire ne ménagerait aucune susceptibilité, qu'il ferait preuve d'audace et d'imagination et, surtout, d'indépendance. D'autres membres ont également estimé que le rapport sur l'Etude devait être percutant et qu'il ne devait pas être écrit dans le "jargon des Nations Unies".

8. Sir Robert Jackson a accepté les fonctions de Commissaire le 8 juillet 1968.

9. A la quarante-cinquième session du Conseil économique et social, le 8 juillet 1968, le Secrétaire général a déclaré :

"Je voudrais aussi dire combien je suis heureux de la décision d'entreprendre une étude sur la capacité des organismes des Nations Unies d'exécuter un programme élargi de développement. Aux termes des instructions qui ont été données pour sa préparation, cette étude doit être une tâche de grande envergure. Il faudra essayer de formuler un certain nombre de questions dont certaines sont difficiles, concernant les fonctions, les programmes, la stratégie, les procédures de programmation, et les méthodes opérationnelles des organismes des Nations Unies pour une part importante de leurs activités de coopération technique et de préinvestissement, et essayer aussi de répondre à ces questions.

Il est également encourageant de noter que l'étude a été confiée à Sir Robert Jackson qui ... formulera des suggestions en vue de mieux adapter nos programmes et nos efforts aux besoins des pays membres. C'est, je crois, le genre d'initiative collective

que la plupart des gouvernements membres attendent de nous et qui peut contribuer à les convaincre que nous nous appliquons constamment à réévaluer le résultat que nous avons obtenu, que nous considérons que rien n'est acquis et que, lorsque c'est nécessaire, nous sommes prêts à renoncer à celles de nos habitudes qui ne se justifient plus."

10. A sa septième session, en janvier 1969, le Conseil d'administration a été saisi d'un nouveau rapport intérimaire du Directeur[1/] qui contenait un rapport du Commissaire portant sur la période allant de juillet à la mi-novembre 1968 et dans lequel le Commissaire exposait les mesures qu'il avait prises pour préparer son rapport et ses recommandations. En présentant le rapport, le Commissaire a souligné l'importance des consultations avec les gouvernements et avec les organisations, rattachées ou non aux Nations Unies. A cet égard, il a fait observer que l'Etude sur la capacité semblait être devenue une des préoccupations centrales de tous ceux qui s'occupaient de l'oeuvre de développement entreprise par les Nations Unies. Le Commissaire a également mis en garde contre une tendance qui consisterait à attendre à tort de l'Etude qu'elle résolve un grand nombre de problèmes valables mais sans rapport étroit entre eux, de sorte qu'elle risquerait d'aboutir à l'énoncé disparate de propositions sans lien entre elles, et non à l'établissement d'un système cohérent capable d'assurer l'efficacité des activités futures[2/].

11. Les membres du Conseil d'administration ont accueilli avec satisfaction le rapport intérimaire du Commissaire et au cours de la discussion beaucoup d'entre eux ont évoqué des questions qu'ils considéraient comme étant du plus haut intérêt pour l'étude du Commissaire. Ils ont mentionné notamment :

- la nécessité d'étudier de nouvelles catégories, de nouveaux domaines ou de nouvelles tendances en matière d'assistance fournie aux gouvernements bénéficiaires;
- le rôle et le volume respectifs des activités de préinvestissement et d'investissement;
- les rapports entre l'aide bilatérale et l'aide multilatérale, leur importance et leur rôle respectifs et leur coordination, de manière à obtenir les meilleurs résultats possibles;
- l'influence qu'a la complexité du système actuel d'aide multilatérale sur son efficacité pratique;
- les modifications à apporter à la structure des différents éléments du système actuel pour en améliorer l'efficacité;
- les procédures suivies pour étudier les demandes de projet dans le cadre du PNUD et des organisations, afin d'en améliorer l'efficacité;
- les problèmes que poserait la réaffectation du personnel si des économies pouvaient être réalisées grâce à une meilleure organisation;
- les mécanismes permettant d'assurer sans interruption la coordination entre les objectifs à long terme et les objectifs à court terme de l'assistance fournie;
- la définition d'un système multilatéral idéal et la description des mesures pratiques nécessaires pour atteindre ces objectifs;

1/ Document DP/L. 91.

2/ Document E/4609, par. 102 à 106.

- les problèmes que posent la centralisation et la décentralisation des structures actuelles, leurs avantages et leurs inconvénients;
- les méthodes à suivre pour l'évaluation des programmes de façon à éviter les doubles emplois ou les lacunes entre divers programmes;
- la question de l'évaluation quantitative de l'assistance fournie, à savoir, en l'occurrence, le rapport entre le coût d'un projet et les frais généraux;
- les méthodes et les principes appliqués pour déterminer de façon satisfaisante le montant des frais généraux à rembourser au secrétariat du PNUD et aux organisations;
- les recommandations relatives aux organes de l'ONU les mieux qualifiés pour participer à l'Etude;
- la possibilité pour le système actuel d'exécuter un programme élargi d'assistance sans augmentation sensible des frais généraux;
- la question de l'élaboration d'une conception intégrée pour mettre au point et exécuter les projets auxquels participent plusieurs organisations;
- le rôle des représentants résidents dans la planification et la coordination des programmes, de façon à contrebalancer les risques de double emploi qu'implique le chevauchement des domaines de compétence des organisations;
- le système des conseillers techniques et celui qui consiste pour les organisations à envoyer des représentants sur place, et les frais qu'entraînent les deux systèmes;
- les moyens d'attirer et de conserver des personnes qualifiées de manière que le système puisse fournir une assistance efficace.

12. La plupart des membres, tout en accueillant avec satisfaction l'idée d'une vaste étude de l'aide multilatérale, se sont inquiétés du nombre de questions que l'Etude devait englober et se sont réjouis de ce que le Commissaire avait dit qu'il concentrerait son attention sur les questions prioritaires.

13. A l'issue de la discussion, le Conseil a pris acte du rapport intérimaire et de l'exposé du Commissaire et a invité ce dernier à tenir compte, dans la poursuite de l'Etude, des opinions exprimées par les membres du Conseil d'administration au cours du débat.

14. A cette même session, le Conseil était également saisi d'un rapport du Directeur sur la question du stockage et de la restitution de l'information[1/]. Le Conseil a approuvé la proposition figurant au paragraphe 12, qui était ainsi libellée :

> "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) devrait s'inscrire dans le prolongement de l'Etude sur la capacité."

15. A sa huitième session, qui s'est tenue en juin 1969, le Conseil d'administration a pris note d'un rapport oral du Commissaire, et

a) a décidé que le rapport définitif du Commissaire serait soumis simultanément aux gouvernements, au PNUD et aux organisations participantes chargées de l'exécution, autant que possible au début de décembre 1969 au plus tard;

1/ Document DP/L.99.

b) a décidé qu'un examen préliminaire du rapport à sa prochaine session, en janvier 1970, serait utile et que le Conseil tiendrait une session extraordinaire en mars 1970 pour examiner le rapport quant au fond;

c) a prié le Directeur de faire en sorte que le Commissaire puisse fournir une aide et des avis au Conseil pendant l'examen de son rapport et, au besoin, ultérieurement.

C. Conclusions

16. Aucune nouvelle instruction n'a été officiellement ajoutée au mandat mais au cours des discussions qui ont eu lieu par la suite sur cette question, le Commissaire a souvent été prié de prendre en considération des facteurs qui, estimait-on, étaient en rapport avec ses travaux, tandis qu'à d'autres occasions, l'examen de problèmes susceptibles d'être traités dans l'Etude sur la capacité a été, d'un commun accord, renvoyé à plus tard. Il convient peut-être de présenter ici les observations suivantes sur le mandat tel qu'il se présente en fin de compte :

Premièrement, le Bureau consultatif interorganisations a beaucoup insisté sur le fait que l'Etude devait refléter l'opinion d'un seul homme. En revanche, les membres du Conseil d'administration ont estimé que l'Etude ne devait pas refléter l'opinion d'un seul homme mais tenir compte de toutes les nuances d'opinion et de pensée. En fait, si l'Etude prend en considération toute une gamme d'opinions et d'idées, elle reflète en fin de compte l'avis d'une personne après qu'elle ait pris connaissance de ces opinions et de ces idées.

Deuxièmement, ce n'est qu'après avoir accepté la tâche qui lui était confiée que le Commissaire a pu apprécier pleinement dans quelle mesure les problèmes qu'il était chargé d'étudier étaient également examinés par le Comité élargi du programme et de la coordination.

Troisièmement, il y avait le risque de déborder le cadre de l'Etude. A cet égard, il faudrait prendre en considération au moins six facteurs :

a) Le sens du mot "capacité" qui est examiné dans la Section II du présent Appendice;

b) Le fait que les opérations du PNUD sont désormais indissolublement liées à tout le système des Nations Unies pour le développement et qu'avec l'expansion de ces activités, il deviendra de plus en plus difficile de délimiter précisément les attributions du PNUD;

c) Tout au long de la préparation de l'Etude, les gouvernements aussi bien que les organismes des Nations Unies s'occupant de développement ont eu toujours plus tendance à demander qu'elle résolve un nombre de plus en plus grand de problèmes;

d) La nécessité de ne pas perdre de vue, lors de la préparation de l'Etude, les directives clairement énoncées par l'Assemblée générale dans sa résolution 2188 (XXI);

e) L'importance qu'attachent le Bureau consultatif interorganisations et bien des gouvernements à ce que l'Etude soit effectuée avec imagination et hardiesse, et en toute indépendance.

II. METHODES DE L'ETUDE

A. Introduction

17. Les explications données ci-après au sujet des méthodes d'exécution de l'Etude ont deux buts essentiels : tout d'abord, examiner la notion de "capacité" à la fois dans son contexte national et dans son contexte international et exposer le raisonnement qui est à la base d'une grande partie des recherches menées aux fins de l'Etude, et, ensuite, montrer comment cette enquête a été organisée afin d'aboutir à des conclusions nettes sans s'encombrer de trop de détails, et cela en dépit des prolongements extrêmement nombreux du problème.

18. Ces deux sortes d'explications aideront peut-être le lecteur mais on espère en outre qu'elles seront utiles pour le cas où les organismes du système des Nations Unies pour le développement décideraient d'effectuer d'autres études analogues.

19. L'Etude sur la capacité n'a rien de commun avec les travaux d'une commission de type classique qui aurait, d'emblée, un mandat précis et immuable, qui examinerait des documents et des témoignages dans un ordre bien établi et qui, enfin, délibérerait, en séance plénière, sur le texte proposé par des membres intéressés ou par le secrétariat.

20. Tout comme le système des Nations Unies pour le développement auquel elle est consacrée, l'Etude sur la capacité s'est développée rapidement avec le temps (voir Mandat). Le mandat relatif à cette Etude a commencé à intéresser de nombreux organismes rattachés ou non aux Nations Unies, chacun jugeant bon, non sans raison, que l'Etude "tienne compte" de quelque facteur nouveau. L'importance de cette Etude a également augmenté de façon insensible en raison du nombre de décisions que l'on a jugé bon de remettre à plus tard en attendant sa publication. Le mandat officiellement conféré au Commissaire ne représentait donc qu'une petite partie de la tâche qui l'attendait en réalité.

21. Ni le rassemblement des statistiques et des données ni leur analyse n'ont été chose facile; cette question est abordée par ailleurs mais on peut au moins rappeler que certains agrégats fondamentaux et certaines données essentielles manquent encore dans l'Etude, tout simplement parce qu'ils ne sont pas disponibles.

22. Enfin, la réalisation de l'Etude a été d'autant plus ardue que le calendrier des travaux comprenait non seulement la rédaction de la version définitive de l'Etude et son approbation

mais aussi sa traduction et sa reproduction dans les langues de travail ainsi que sa distribution aux gouvernements, pour examen, avant la neuvième session du Conseil qui doit se tenir en janvier 1970.

23. Si les trois paragraphes ci-dessus donnent quelque idée de la différence qu'il y a entre les travaux d'une commission gouvernementale d'enquête et l'Etude sur la capacité, ils constituent une bonne introduction à ce qui va être dit par la suite sur la manière dont l'Etude sur la capacité a été effectivement organisée de façon à remplir le mandat de l'Etude aussi complètement que possible, compte tenu de ce que le système étudié est composé de nombreux organes indépendants et se heurte, dans presque tous les pays du monde, à de difficiles problèmes d'ordre politique et opérationnel. C'est la première fois qu'une telle entreprise est tentée et pour les études ultérieures on pourra donc profiter de cette expérience.

24. Parallèlement à ces problèmes d'organisation, on peut également évoquer les difficultés liées à la notion de "capacité". En quoi consiste la capacité du système des Nations Unies pour le développement ? Quelles sont les contraintes qu'elle subit et les avantages dont elle bénéficie ? Même si, à première vue, ces problèmes ne paraissent poser aucune difficulté, il a fallu reconsidérer de nombreuses opinions bien ancrées, définir à nouveau les termes et poser des questions fondamentales, par exemple comment et pourquoi ces problèmes concernent les Nations Unies. On trouvera une réponse à ces questions dans la partie II du Rapport. Cependant il peut être utile ici de donner quelques renseignements pour placer dans leur contexte les questions qui ont été posées.

B. Méthodes d'analyse de la capacité du système des Nations Unies pour le développement

25. Comme on l'a déjà indiqué au début du Chapitre 3, toute analyse de la capacité d'une organisation doit forcément être faite par rapport aux objectifs fixés pour cette organisation. Les indications fournies ci-après montrent quelles ont été les lignes directrices de l'examen de la capacité actuelle du PNUD (on laisse de côté, pour l'instant, la question des changements qu'il serait peut-être bon d'apporter au caractère et à la teneur du programme). On part donc du principe que les objectifs du programme sont ceux qui sont énoncés dans les diverses résolutions portant création du programme et de ses prédécesseurs. Les dispositions de ces résolutions qui ont le plus d'importance dans ce contexte ont déjà été citées au paragraphe 3 du Chapitre 3. Les principales résolutions pertinentes adoptées par l'Assemblée générale et le Conseil économique et social sont les suivantes :

Résolution 200 (III) de l'Assemblée générale

"Assistance technique en vue du développement économique" (1948).

Résolution 222 (IX) du Conseil économique et social

A. "Développement économique des pays insuffisamment développés" (1949);

B. "Programme élargi d'assistance technique en vue du développement économique des pays insuffisamment développés : Relations entre les Nations Unies et les organisations régionales" (1949).

Résolution 304 (IV) de l'Assemblée générale

"Programme élargi d'assistance technique en vue du développement économique des pays insuffisamment développés" (1949).

Résolution 542 (XVIII) du Conseil économique et social

"Assistance technique" (1954).

Résolution 1240 (XIII) de l'Assemblée générale

"Création du Fonds spécial" (1958).

Résolution 2029 (XX) de l'Assemblée générale

"Fusion du Fonds spécial et du Programme élargi d'assistance technique en un Programme des Nations Unies pour le développement" (1965).

26. Ces résolutions définissent les aspects essentiels des objectifs et du caractère actuels du programme, et la notion de capacité actuelle ne peut être envisagée que dans leur contexte. Il fallait cependant, dans l'Etude sur la capacité, envisager également la capacité future du système, dans des termes tout à fait précis. Pour ce faire, on a estimé que les critères énoncés par l'Assemblée générale dans sa résolution 2188 (XXI) concernant les attributions du Comité élargi du programme et de la coordination, convenaient particulièrement bien.

27. La capacité peut être examinée sous deux aspects : l'aspect quantitatif, c'est-à-dire l'importance des activités planifiées et entreprises et l'aspect qualitatif, à savoir la qualité des opérations, la compétence des exécutants et les résultats qu'ils obtiennent. L'étude de chacun de ces aspects peut à son tour être subdivisée. Pour évaluer le premier on peut procéder à de nombreuses mesures statistiques, mais le second est beaucoup plus difficile à étudier car il suppose forcément des appréciations subjectives et des jugements de valeur; il est néanmoins le plus important des deux si l'on considère les effets réels de la coopération en vue du développement.

C. Capacité quantitative

28. L'efficacité du système dépend évidemment du volume de ressources internationales dont les organismes des Nations Unies disposent pour mettre en oeuvre leur programme de coopération en vue du développement. On peut distinguer deux catégories de ressources : les ressources financières et les ressources humaines.

29. On n'a pas cherché à étudier plus avant la question des ressources financières, étant donné, d'une part que l'Etude devait se fonder sur deux hypothèses, à savoir les ressources actuelles et la possibilité que ces ressources doublent au cours des quelques années à venir, et, d'autre part, que la Commission Pearson a évalué les besoins des pays en voie de développement dans le cadre de l'assistance multilatérale. Les calculs effectués par la Commission Pearson sont décrits plus en détail dans le chapitre consacré aux "Vingt-cinq prochaines années"[1/] et il suffit de rappeler ici que la Commission recommande que la part que représente la coopération multilatérale pour le développement dans les ressources externes mises à la disposition des pays en voie de développement passe de 10 à 20 %. Ces chiffres concernent les courants d'aide financière et technique mais ils supposent également une augmentation correspondante des activités de coopération technique du système des Nations Unies pour le développement[2/].

30. Ensuite, il s'agit de savoir dans quelle mesure ces ressources internationales peuvent trouver une contrepartie dans les ressources locales, tant humaines que financières, que doivent fournir les pays en voie de développement pour s'acquitter des responsabilités qui leur incombent au titre du programme; autrement dit, il s'agit de mesurer la capacité d'absorption des pays bénéficiaires. On peut prétendre que cette question est sans rapport avec la capacité du système des Nations Unies en tant que telle, mais il est évident que même si l'efficacité du système était totale, il lui serait impossible de mettre en oeuvre un programme effectif dans un pays si ce dernier n'est pas en mesure d'en tirer parti. Une telle situation irait en outre à l'encontre du but essentiel du programme qui est d'aider les pays à ne pas compter sur l'aide des autres. En fin de compte, c'est donc à cela qu'on mesure la capacité des Nations Unies de satisfaire les besoins de pays en voie de développement qui se trouvent à des niveaux divers de développement et qui affrontent des problèmes de nature différente. Il faut donc aborder, dans un sens plus positif, la capacité d'absorption de ces pays; c'est là un thème qui est exposé en détail dans les Chapitres 4 et 9.

31. Enfin, la capacité du système des Nations Unies se traduit également par la réalisation plus ou moins complète des objectifs quantitatifs fixés pour ses programmes de coopération pour le développement, ce qui dépend de plusieurs facteurs, parmi lesquels on peut citer :

- l'efficacité des méthodes d'assistance technique utilisées;
- le soin avec lequel le projet a été préparé à l'origine;
- la présence d'objectifs quantitatifs spécifiques dans la description initiale du projet;

1/ Voir Chapitre 4, par. 3.

2/ On peut faire remarquer à ce propos que dans son analyse des besoins futurs en matière d'assistance de préinvestissement fournie par le PNUD pour la période 1968-1970, M. H. Singer a estimé qu'en 1970, il faudrait des ressources près de deux fois supérieures à celles de 1968 (document DP/L.57 du 15 novembre 1967, par. 15 et 16).

- l'adéquation (quantitative) de l'assistance fournie par l'institution responsable;
- la qualité des opérations de l'institution responsable;
- la quantité et la qualité de l'appui fourni par le gouvernement sous forme de personnel de contrepartie, de logements, de moyens de transport et d'autres services, de soutien budgétaire et administratif, de mesures législatives nécessaires, etc.;
- l'ampleur et l'efficacité des activités consécutives (y compris les investissements) entreprises après l'achèvement du projet.

D. Capacité qualitative

32. Un apport d'assistance quantitativement abondant est indispensable pour servir de base à une coopération efficace en vue du développement, mais il n'a guère d'intérêt en lui-même s'il n'est pas en même temps d'une qualité élevée. Ainsi, il serait aberrant de prétendre qu'une organisation remplit ses engagements en envoyant en temps voulu six experts nécessaires à l'exécution d'un projet, si ces experts ne sont pas qualifiés pour mener à bien la tâche qui leur est confiée. Lorsque les insuffisances qualitatives sont aussi évidentes que dans l'exemple donné ci-dessus, il est facile d'y remédier, mais dans la plupart des cas elles sont plus subtiles et il est souvent impossible de les évaluer objectivement.

33. Dans ce cas également, trois facteurs entrent en ligne de compte :

- la qualité des ressources internationales disponibles pour exécuter le programme;
- la qualité des ressources dont disposent les pays en voie de développement pour s'acquitter des responsabilités qui leur incombent au titre du programme (il s'agit, ici encore, de leur capacité d'absorption);
- la mesure dans laquelle le programme a atteint ses objectifs qualitatifs et contribué effectivement au développement du pays.

34. La qualité de l'apport international dépend essentiellement de la qualité des ressources humaines utilisées dans le cadre du programme, c'est-à-dire du personnel (administrateurs et autres) employé au PNUD, aux sièges des organisations et dans les bureaux extérieurs. L'examen des facteurs qui influent sur la qualité du personnel révèle toute une série de relations. Les plus importants de ces facteurs sont les suivants :

- les méthodes de recrutement et les critères régissant le choix du personnel;
- une mise au courant appropriée;
- les conditions d'emploi et le niveau des salaires;
- la gestion du personnel;
- les dispositions prises pour la formation préparatoire et la formation en cours d'emploi;
- un appui technique suffisant;
- la qualité de la gestion au PNUD, aux sièges des organisations et au niveau des pays, laquelle dépend à son tour des éléments suivants :

- la qualité, l'expérience et la formation du personnel considéré;
- l'efficacité des techniques de gestion utilisées et la mesure dans laquelle les fonctions et les responsabilités sont nettement et rationnellement réparties entre tous les éléments du système;
- l'adéquation de la structure des différents éléments du système et des relations entre ces éléments au niveau des sièges, des régions et des pays;
- des méthodes d'exécution du programme efficaces et satisfaisantes dont l'idéal serait qu'elles soient simples et souples.

35. Si l'on étudie de la même façon la qualité des ressources dont disposent les pays en voie de développement pour s'acquitter des responsabilités qui leur incombent au titre du programme, autrement dit leur capacité d'absorption, on voit se dégager les facteurs suivants :

La qualité du personnel de contrepartie, laquelle à son tour dépend des éléments ci-après:

- des possibilités suffisantes en matière d'enseignement de base et de formation spécialisée;
- le niveau des salaires et les conditions d'emploi;
- les politiques d'administration du personnel;
- la qualité de l'administration et de la gestion financière sur le plan local;
- l'adéquation de la structure organique de l'administration en général et des organismes les plus directement concernés en particulier;
- les politiques et les conceptions du gouvernement;
- l'attitude des personnes les plus directement intéressées par les programmes et les projets sur le plan local.

36. Lorsqu'il s'agit d'évaluer le rôle joué par le programme de coopération en vue du développement, à savoir dans quelle mesure il a contribué à améliorer le niveau de vie dans les pays en voie de développement, des facteurs nouveaux et très complexes entrent en jeu. En outre, lorsque les ressources sont aussi limitées par rapport à l'ampleur des besoins que le sont celles du système des Nations Unies pour le développement, la tâche est encore plus ardue, et pourtant il faut l'entreprendre. On peut cependant déterminer les principaux facteurs qui exercent une influence sur le plan de la qualité; ce sont :

- l'efficacité des méthodes d'assistance technique utilisées;
- l'adéquation du programme et/ou des projets initiaux, compte tenu des besoins du pays considéré en matière de développement;
- la qualité de la formulation des projets;
- la présence d'objectifs quantitatifs spécifiques dans la description initiale du projet;
- la qualité des opérations de l'institution responsable;
- la qualité du soutien fourni par le gouvernement sous la forme de personnel de contrepartie, d'installations ou services, de mesures législatives appropriées, et de politiques conséquentes touchant directement le projet ou les domaines d'activité qui sont le plus en rapport avec celui-ci;

- l'ampleur et l'efficacité des activités consécutives entreprises après l'achèvement du projet;
- toute une série d'autres éléments interdépendants touchant au processus de développement, dont certains sont absolument intangibles et dont beaucoup échappent au domaine de compétence ou à l'influence des Nations Unies - par exemple la structure politique, économique et sociale du pays intéressé, l'attitude traditionnelle de la population, les politiques du gouvernement, les structures administratives locales, la différence qu'il y a entre croissance et développement, les politiques commerciales des pays développés, etc.

E. Conclusions de l'analyse de la capacité

37. De ce qui précède, on peut dégager les conclusions suivantes :

a) Un certain nombre d'agrégats statistiques concernant l'aspect quantitatif de la capacité, pourraient et devraient être établis, encore que cela serait forcément un travail de portée limitée (la difficulté que l'on a à obtenir auprès de tous les éléments du système des chiffres satisfaisants et cohérents en dit long sur la capacité du système).

b) L'aspect qualitatif de la capacité (qui est fondamentalement le plus important) ne peut être analysé qu'en des termes très généraux. Cependant, une telle analyse servirait à dégager des conclusions essentielles (concernant notamment l'importance de facteurs tels que la programmation et la formulation des projets; la rationalisation de l'organisation et des relations réciproques entre les différents éléments du système à tous les niveaux (siège, région, pays); la décentralisation à l'échelon national; la mise au point de méthodes d'exécution plus rapides et autres questions semblables). Sur la base d'une telle analyse, les goulots d'étranglement fondamentaux qui empêchent d'entreprendre une action plus efficace pourraient être décelés et les mesures correctives nécessaires pourraient être définies;

c) On ne peut pas dissocier la quantité de la qualité. Le "développement" est une notion indivisible.

d) La capacité du PNUD ne peut pas être examinée séparément. D'une part elle dépend du type d'organisation et des méthodes d'exécution qui ont été élaborés au sein du système des Nations Unies. D'autre part, on a affaire à un effort qui est - ou qui devrait être - entrepris en coopération avec les pays intéressés et il n'est donc pas possible de préciser catégoriquement de quel côté viennent, en dernière analyse, les contraintes, puisque la "capacité" en soi doit être une conception commune. Autrement dit, on ne peut étudier la capacité du PNUD que dans le contexte de l'effort global de l'ONU et des institutions qui y sont rattachées,

en faveur du développement; il importe également de tenir compte des responsabilités assumées par les gouvernements, surtout évidemment ceux des pays développés mais de manière générale tous les gouvernements participants, pour des questions telles que le recrutement, l'élaboration de politiques conséquentes, l'attitude vis-à-vis du commerce, etc.

e) Etant donné que l'on éprouve des difficultés quasi insurmontables à évaluer de façon satisfaisante la capacité actuelle, si ce n'est en mettant en évidence les pressions inévitables qu'engendre l'augmentation rapide des exigences auxquelles est soumise une structure mal conçue, le seul moyen d'envisager dans l'Etude l'hypothèse dans laquelle les ressources seraient doublées est de mettre l'accent sur les contraintes les plus importantes et de proposer des moyens de les éliminer.

F. L'organisation de l'Etude sur la capacité

38. Après un examen attentif du mandat provisoire mis au point par le Bureau consultatif interorganisations, la première mesure prise pour associer le PNUD et les organisations participantes et chargées de l'exécution aussi étroitement que possible et dès le début à l'élaboration de l'Etude a consisté à créer un Groupe consultatif composé de fonctionnaires de rang élevé du PNUD et des organisations qui exécutent la majeure partie du programme actuel. Ces fonctionnaires, siégeant à titre personnel, ont examiné les problèmes traités dans l'Etude en prenant un certain recul et ils n'ont pas agi en tant que représentants des organisations auxquelles ils appartiennent.

39. On trouvera ci-après la liste des fonctionnaires qui ont participé aux réunions du Groupe consultatif; de manière générale il n'y avait qu'un seul représentant par organisation et lorsque plusieurs noms sont indiqués cela signifie que lorsque les membres désignés à l'origine étaient dans l'impossibilité d'assister aux réunions, ils ont été remplacés.

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
M. J-P. Martin	ONU, Chef du Bureau des affaires économiques et sociales de l'ONU à Beyrouth
Mlle G. McKitterick	UNESCO, Chef de la Division des relations avec le PNUD
Mlle B. Newton	OMS, Chef du service de la coordination administrative
M. E. Ward	ONUDI, Directeur adjoint de la Division de la coopération technique

40. Des discussions préliminaires ont eu lieu avec le Groupe consultatif au sujet des méthodes d'exécution de l'Etude, et l'on a cherché à déterminer si des enquêtes semblables avaient lieu en même temps, dans le cadre des Nations Unies ou ailleurs.

41. A peu près à cette époque (juin 1968), le Conseil d'administration du PNUD s'est réuni et il a étendu la portée de l'Etude (voir Section I du présent appendice). Le Conseil d'administration a, en outre, décidé de créer un Groupe de consultants chargés d'aider le Commissaire, et les éminentes personnalités officielles dont les noms suivent ont accepté d'en faire partie :

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. Raul 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

42. Le Conseil d'administration ayant approuvé le principe de l'Etude, Sir Robert Jackson a accepté les fonctions de Commissaire chargé de l'Etude. Pendant les quelques semaines qui ont suivi, une équipe restreinte a été constituée, groupant 4 administrateurs à temps complet en plus du Commissaire, et deux administrateurs à temps partiel qui ont travaillé environ six mois chacun. Le Directeur général de l'Organisation mondiale de la santé a généreusement mis à la disposition de cette équipe des bureaux au siège de l'OMS à Genève.

43. Il a été décidé, après des consultations avec le Groupe consultatif et d'autres autorités, de diviser l'Etude en trois phases :

a) Dans la première phase, on étudierait la nature et la teneur des opérations passées et actuelles, et on considérerait ce que pourraient être, à l'avenir, la nature et la teneur des opérations;

b) Dans la deuxième phase, on passerait en revue les méthodes de programmation - soit généralement, la formulation et l'examen des projets, leur exécution, leur évaluation et les activités consécutives - utilisées par le passé et actuellement - puis on envisagerait la manière la plus appropriée dont ces activités pourraient se dérouler à l'avenir;

c) Dans la dernière phase, on examinerait les répercussions que les résultats des analyses effectuées au cours des deux premières phases de l'Etude auraient sur l'administration, le financement et l'organisation.

44. En juillet 1968, peu après la session du Conseil d'administration, un questionnaire détaillé a été envoyé au PNUD et à toutes les organisations participantes et chargées de l'exécution en vue de réunir des éléments d'information d'un intérêt capital pour les deux premières phases de l'Etude. Le Directeur du PNUD a immédiatement convenu que le Commissaire pourrait s'adresser directement aux représentants résidents du PNUD. Le questionnaire leur a donc été également envoyé. En même temps, des démarches ont été faites auprès de nombreux gouvernements directement intéressés par l'Etude afin de recueillir leur avis.

45. Dès le moment où des questions ont été posées au PNUD, aux organisations participantes et chargées de l'exécution et aux représentants résidents, on a bien spécifié que la sécurité de tous documents soumis aux fins de l'Etude serait garantie et que tout avis exprimé resterait entièrement confidentiel. Cette politique a été suivie tout au long de la préparation de l'Etude,

de sorte qu'on a pu obtenir des renseignements qui autrement n'auraient peut-être pas été communiqués. De même, les avis exprimés oralement ont été examinés avec soin et s'il en est tenu compte dans le rapport, leurs auteurs ne sont jamais nommés. Cette politique a sans conteste fait ses preuves et elle pourrait être appliquée avec profit pour toute autre étude future.

46. Après que le Conseil d'administration eut approuvé l'étude, de nouveaux efforts ont été faits, à la suite des premières enquêtes déjà entreprises, pour découvrir quelles activités de nature semblable étaient en même temps menées par d'autres organismes des Nations Unies. On a constaté que la principale activité parallèle était celle du Comité élargi du programme et de la coordination dont le mandat englobe pratiquement tous les problèmes que le Commissaire a été chargé d'étudier. Une réunion avec les membres du Comité élargi a donc été organisée le plus rapidement possible et les relations de travail qui ont été établies à cette occasion ont permis d'éviter, dans de nombreux cas, un chevauchement des efforts. Le Commissaire est particulièrement reconnaissant envers les membres du Comité élargi du programme et de la coordination dont l'attitude extrêmement constructive lui a été d'un grand secours dans la réalisation de l'Etude.

47. On s'est vite rendu compte que bien des problèmes traités dans l'Etude faisaient déjà l'objet d'enquêtes plus ou moins détaillées, mais presque toujours isolées, dans d'autres organismes du système des Nations Unies pour le développement. Il a donc fallu procéder à de nombreuses consultations et bien que ces dernières aient pris beaucoup de temps, on en a très vite compris la grande utilité, car non seulement elles ont facilité directement la réalisation de l'Etude mais encore elles ont permis d'éviter que des travaux entrepris dans d'autres instances ne fassent double ou même triple emploi. Il ressort de cette expérience que le système des Nations Unies est actuellement si vaste et si complexe qu'il arrive bien trop souvent que les enquêtes entreprises fassent double emploi avec les travaux d'autres organismes du système.

48. Cette série de consultations importantes a eu lieu avec les autorités et les organismes suivants, entre autres :

a) Le Conseil d'administration du PNUD;

b) La plupart des gouvernements apportant une contribution financière importante au PNUD;

c) Les gouvernements des pays en voie de développement;

d) Les chefs de secrétariat du PNUD, des organisations participantes et chargées de l'exécution, du FISE et du PAM;

e) Le Comité élargi de la programmation et de la coordination;

f) Le Comité chargé par le Secrétaire général d'étudier la réorganisation du Secrétariat;

g) Le Groupe de consultants;

h) Le Groupe consultatif;

i) Le Président du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires;

j) Le Président du Groupe de vérificateurs extérieurs des comptes;

k) Le Comité des utilisateurs d'ordinateurs du CAC;

l) Le Groupe de travail interorganisations de l'évaluation du CAC;

m) Le Corps commun d'inspection;

n) Le Comité de la planification du développement (deuxième Décennie du développement);

o) Tous les représentants résidents et représentants régionaux du PNUD;

p) Les Secrétaires exécutifs des commissions économiques régionales des Nations Unies (CEE, CEAEO, CEPAL, CEA) et le Directeur du Bureau des affaires économiques et sociales de l'ONU à Beyrouth;

q) Le Directeur général de l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche;

r) La Banque interaméricaine de développement;

s) La Banque asiatique de développement;

t) La Banque africaine de développement;

u) De nombreux hauts fonctionnaires des organismes des Nations Unies;

v) L'Organisation de coopération et de développement économiques, Paris;

w) Le Fonds européen de développement, Bruxelles;

x) La Commission du développement international (Commission Pearson);

y) L'Overseas Development Institute, Londres;

z) Des représentants d'organisations non gouvernementales;

aa) Des représentants du Secrétariat international du service volontaire et du Comité de coordination du service volontaire international;

bb) Plusieurs grands organismes internationaux ayant une vaste expérience à l'échelon mondial.

49. Le Conseil d'administration du PNUD s'est réuni en janvier 1969 et il a demandé que d'autres problèmes soient examinés dans l'Etude (voir Section I du présent appendice); il a également demandé qu'elle définisse un modèle de système de rassemblement, de stockage et de restitution de l'information.

50. Les réponses au questionnaire concernant les deux premières phases de l'Etude ont été analysées de façon suffisamment détaillée pour que l'on puisse mettre au point un autre questionnaire (envoyé en février 1969) qui avait trait aux problèmes faisant l'objet de la troisième

phase de l'Etude. Ce questionnaire a été lui aussi envoyé au PNUD, à toutes les organisations participantes et chargées de l'exécution et à de nombreux représentants résidents.

51. Comme il avait été prévu, les membres du Groupe consultatif et l'équipe chargée de l'Etude sur la capacité se sont réunis pour un échange de vues qui a fourni une occasion exceptionnelle d'examiner tous les problèmes que l'Etude devait alors englober, d'autant que la réunion s'est déroulée dans un climat de confiance absolue. Cette rencontre a eu lieu à la fin de février et elle a permis à tous les intéressés de donner leur avis sur les opérations actuelles et futures, en toute liberté et avec une totale objectivité; elle a duré neuf jours et ses conclusions ont été d'une très grande utilité pour l'équipe chargée de l'Etude sur la capacité.

52. On espérait recevoir les réponses au questionnaire relatif à la troisième phase de l'Etude avant la fin avril 1969, mais de nombreux éléments d'information importants n'ont pas été communiqués avant la fin mai.

53. Pendant ce temps, les gouvernements des pays en voie de développement avaient été consultés par écrit. Pour garantir que les problèmes, les besoins et l'avis de ces pays seraient dûment pris en considération, des contacts ont été également pris avec un très grand nombre de personnalités de ces pays ayant une expérience pratique et utile des problèmes de développement.

54. A la fin d'avril 1969, conformément au programme de travail, le processus de consultation a pris fin, mais des contacts ont été maintenus avec les membres de la Commission Pearson et les services chargés des travaux concernant la deuxième Décennie du développement, afin de s'assurer que l'Etude sur la capacité et leurs rapports seraient complémentaires dans toute la mesure du possible et conformément à leurs mandats respectifs.

55. Par la suite, il a été possible d'obtenir par lettre auprès du PNUD et des organisations participantes et chargées de l'exécution tous autres renseignements nécessaires et le Groupe consultatif n'a pas été obligé de se réunir à nouveau. Le Groupe de consultants s'est réuni à deux reprises. Une troisième réunion avait été prévue mais elle a dû être annulée parce que plusieurs membres étaient dans l'impossibilité d'y assister. Des réunions séparées ont toutefois été organisées entre-temps avec plusieurs membres. Le Groupe de consultants a décidé qu'il tiendrait une nouvelle réunion en décembre 1969, une fois que le rapport aura été officiellement communiqué aux gouvernements, de façon qu'il puisse l'étudier et préparer les observations qu'il souhaite présenter au Conseil d'administration.

56. Grâce à ce processus de consultation, le PNUD et les organisations participantes et chargées de l'exécution ont eu à tout moment toute latitude d'étudier les problèmes traités dans l'Etude et de formuler leurs avis et suggestions. De même, les gouvernements des

principaux pays donateurs ont été de manière générale tenus au courant de l'avancement de l'Etude et chaque pays en voie de développement a été formellement invité à s'assurer que l'Etude tenait compte de tout facteur qu'il jugeait important.

57. Le manque de données et de chiffres sûrs et les interprétations différentes que diverses organisations donnent d'un ou de plusieurs mots ont été un lourd handicap. Il aurait fallu beaucoup de travaux de recherche pour bien s'assurer que certains faits et chiffres correspondaient bien à la réalité, preuve qu'il est maintenant urgent de mettre au point un système d'information efficace. De plus, bien des renseignements et chiffres communiqués aux fins de l'Etude étaient soit incomplets, soit contradictoires; pour vérifier l'exactitude des faits sur certains points, il aurait fallu adjoindre aux réalisateurs de l'Etude une équipe de recherche et leur accorder beaucoup plus de temps.

58. Si certaines affirmations et certains faits sont souvent répétés dans le rapport et dans ses appendices, c'est de propos délibéré. D'une part il ne faut pas craindre de répéter trop souvent certaines vérités fondamentales et de mettre en garde contre les dangers réels qui menacent les opérations actuelles, si l'on veut retenir l'intérêt. D'autre part, un grand nombre de chapitres sont conçus à l'intention de spécialistes et rédigés de façon à pouvoir être étudiés indépendamment du reste.

59. Le rapport a été achevé comme prévu le 30 septembre 1969, date à laquelle il a été transmis aux services de traduction.

60. En ce qui concerne les méthodes d'organisation utilisées pour les besoins de l'Etude, quatre conclusions se dégagent de cette expérience :

a) Une étude de cette sorte serait probablement plus efficace et exigerait vraisemblablement bien moins de travail, de temps et d'argent si l'on s'attachait dès le début à déterminer si d'autres organismes des Nations Unies n'ont pas déjà entrepris des enquêtes semblables ayant plus ou moins la même portée.

b) S'il est possible de garantir la sécurité des renseignements et de veiller à ce que les opinions et idées exprimées confidentiellement par des particuliers ne seront pas divulguées, on pourra presque certainement présenter avec plus de clarté et d'exactitude un problème donné.

c) La création de ce qu'on pourrait appeler un "terrain neutre" entre les divers organismes des Nations Unies aurait de très grandes répercussions pour l'avenir, car cela permettrait à des fonctionnaires travaillant dans des organisations différentes d'apporter une contribution beaucoup plus efficace en ce sens qu'ils pourraient donner leur avis sur la capacité et l'efficacité du système dans son ensemble et ne seraient pas tenus d'exprimer les vues officielles de l'organisation à laquelle ils appartiennent.

d) Une autre étude aussi vaste et aussi complexe serait probablement plus efficace si ceux qui la demandent décidaient de procéder par étapes, en approuvant chaque étape dans l'ordre ci-après :

Première phase	Définition de la portée précise de l'étude et des principaux problèmes qu'elle doit englober;
Deuxième phase	Création de groupes de travail séparés pour étudier les différents problèmes sous l'autorité d'un organe central et pour faire des recommandations;
Troisième phase	Mesures en vue de la mise en oeuvre effective des conclusions de l'étude.

Blank page

Page blanche

Appendice 2

RENSEIGNEMENTS COMPLEMENTAIRES RELATIFS AU CHAPITRE 5

I. SYSTEMES ACTUELS DE PROGRAMMATION

[Note : La présente section contient des renseignements de base relatifs aux paragraphes 31 à 43 du Chapitre 5, qui traitent du programme national.]

A. Le Programme des Nations Unies pour le développement

1. Le PNUD utilise actuellement des systèmes de programmation différents pour l'élément Assistance technique et pour l'élément Fonds spécial. Un troisième système est appliqué pour la programmation des projets régionaux relevant de l'élément Assistance technique.

1) Programmation de l'élément Assistance technique

2. Pendant les premières années d'existence du Programme élargi d'assistance technique, la méthode de programmation a été déterminée par les considérations qui avaient présidé à la création du Programme. A l'origine, celui-ci avait été conçu comme un moyen de suppléer à l'insuffisance des ressources ordinaires dont disposaient l'ONU et ses institutions spécialisées pour contribuer au développement économique et social des pays en voie de développement. En conséquence, les fonds disponibles étaient répartis entre les organisations participantes selon un barème fixant la part de chacune. Le Chapitre 2 expose l'évolution ultérieure vers une procédure prenant les pays pour centre, qui tendait à dégager les besoins et les priorités véritables de chaque pays bénéficiaire, et vers une action plus concertée des divers éléments du système des Nations Unies. Ainsi se succédèrent la "programmation par pays", la "programmation biennale", la "programmation par projet" et la "programmation concertée".

3. La dernière revision des procédures de programmation pour ce qu'on appelle, depuis la fusion du Programme élargi et du Fonds spécial, l'élément Assistance technique du PNUD, a été entreprise en 1967 par le Conseil d'administration, et ses décisions à cet égard ont pris effet le ler janvier 1969.

4. Si le Conseil d'administration a modifié le système de programmation de l'assistance technique, c'est parce qu'il fallait :

- mieux adapter les programmes aux besoins des pays bénéficiaires et tenir davantage compte du facteur temps;
- assurer une plus grande souplesse d'ensemble;
- améliorer la planification à long terme de l'utilisation des ressources de l'assistance technique;

- faire en sorte que le pays bénéficiaire et le PNUD soient plus maîtres du programme;
- améliorer l'examen des demandes de projets;
- concentrer l'effort sur les besoins essentiels;
- simplifier et accélérer les procédures;
- renforcer les fonctions de coordination du représentant résident en ce qui concerne l'élément Assistance technique;
- faciliter la fusion totale des éléments Assistance technique et Fonds spécial.

5. Le nouveau système de programmation de l'Assistance technique a introduit des formules nouvelles, par exemple la programmation continue, mais il a aussi confirmé bon nombre d'anciennes modifications qui avaient été adoptées au cours des années. Ses principales caractéristiques sont les suivantes :

a) maintien, pour l'élément Assistance technique, du système consistant à fixer chaque année un objectif par pays, lequel devient objectif provisoire pour les trois années qui suivent son approbation;

b) programmation continue : les demandes d'assistance sont présentées une à une, par l'intermédiaire du représentant résident au fur et à mesure des besoins;

c) établissement d'un budget pour la totalité de chaque projet : les demandes doivent porter sur la durée totale prévue du projet;

d) approbation des demandes par le Directeur du PNUD pour la durée totale du projet, qui peut aller jusqu'à quatre ans au plus, après consultation de l'organisation participante et chargée de l'exécution, et compte tenu de toutes recommandations du représentant résident et observations des institutions spécialisées;

e) le montant total annuel des allocations calculées au titre des projets approuvés ne doit à aucun moment dépasser l'objectif applicable au pays pour l'année en cours;

f) les organisations participantes et chargées de l'exécution sont tenues de soumettre au siège du PNUD des rapports trimestriels, également communiqués au représentant résident, concernant les économies réalisées sur le programme national;

g) les économies, à mesure qu'elles sont réalisées, retournent à la fraction de l'objectif fixé pour le pays qui n'a pas été affectée à des projets et sont disponibles pour un nouvel emploi;

h) en fin d'exercice, la fraction de l'objectif qui n'a pas été affectée à des projets vient s'ajouter à l'objectif de l'année suivante, à concurrence de 50 % de l'objectif original (au-delà de ce pourcentage, tout solde non affecté à des projets est reversé au compte assistance technique central du PNUD);

i) un certain degré de décentralisation est prévu, les représentants résidents étant habilités à autoriser des modifications aux projets déjà approuvés lorsqu'elles portent sur moins de six mois de la durée de la mission d'un expert ou de celle d'une bourse d'études, ou sur des changements relatifs au matériel ou aux éléments divers d'un projet représentant au maximum 10.000 dollars; toutes les modifications plus importantes doivent être approuvées par le Directeur; les organisations participantes et chargées de l'exécution sont autorisées à approuver des modifications minimes, par exemple celles qui portent sur moins d'un mois de la durée de la mission d'un expert ou de celle d'une bourse d'études ou représentent moins de 5 % du montant alloué au titre du matériel ou des éléments divers d'un projet, sous réserve de n'entraîner aucune augmentation du montant alloué au projet;

j) il devrait être répondu plus rapidement aux demandes d'assistance : le siège du PNUD doit se prononcer sur chaque demande dans les 30 jours au plus qui suivront sa réception;

k) l'attitude à l'égard des obligations de contrepartie sera un peu assouplie en ce sens que, lorsqu'un pays ne pourra exceptionnellement fournir sur place les transports et les services de secrétariat dont les experts ont besoin, le coût pourra en être imputé sur le poste des "dépenses diverses" du budget du projet.

6. Il est trop tôt pour juger des résultats mais il y a tout lieu de penser que le nouveau système sera une amélioration par rapport aux précédents car il marque un nouveau progrès important de l'orientation du programme vers les pays et facilite la planification à long terme des projets sur une base continue. En outre, en approuvant les projets individuellement à mesure qu'ils sont présentés au lieu d'autoriser comme autrefois, globalement ou en bloc, des programmes nationaux présentés en série en l'espace de quelques mois d'activité intense à un certain moment du cycle biennal, le Directeur et ses collaborateurs devraient être à même de mieux juger chaque demande en fonction des critères fixés et de faire ainsi que dans chaque cas les fonds disponibles soient utilisés de la façon la plus productive.

2) Programmation de l'élément Fonds spécial

7. Le système de programmation utilisé pour l'élément Fonds spécial est fondé sur des considérations qui le différencient de l'élément Assistance technique, à savoir :

a) les projets doivent être relativement importants (les "mini-projets" sont normalement le prélude à des opérations ultérieures de plus grande envergure);

b) les projets doivent souvent ouvrir la voie à de futurs investissements par des sources de capitaux intérieures ou extérieures, publiques ou privées;

c) les fonds ne sont pas formellement divisés entre les régions et les pays;

d) les fonds sont affectés et alloués aux projets pour la durée prévue de leur exécution, soit en moyenne quatre ou cinq ans, mis à part les "mini-projets".

8. En se fondant sur ces considérations, on a mis au point une méthode de programmation ayant les trois caractéristiques principales ci-après :

a) examen et approbation individuels de chaque projet,

b) programmation continue, et

c) établissement des budgets par projet.

On trouvera ci-dessous des précisions concernant certaines phases et certains aspects du système actuel qui présentent un intérêt particulier pour l'Etude.

9. L'idée d'un projet peut prendre naissance de diverses manières, outre l'initiative du gouvernement. Dans bien des cas, c'est l'organisme des Nations Unies intéressé qui suggère au gouvernement de faire une demande et, pour cela, entre en pourparlers avec lui soit directement, soit en envoyant une mission spéciale, soit par l'entremise de son représentant ou d'un expert dans le pays. L'approbation formelle du gouvernement est obtenue par la suite. Le PNUD lui-même a pris aussi l'initiative de projets, de même que les commissions économiques régionales et d'autres organes régionaux. Il y a également des exemples de demandes découlant d'un programme d'assistance bilatérale.

10. En tout état de cause, la demande doit être formulée en détail et soumise formellement par le gouvernement avant d'être officiellement prise en considération. C'est parfois le gouvernement qui se charge de la formulation détaillée mais, dans la plupart des cas, c'est l'oeuvre d'un expert, d'une mission ou d'un consultant spécial, surtout lorsque l'initiative de la demande n'est pas venue du gouvernement. Il arrive fréquemment qu'il faille procéder sur place à une étude complémentaire et qu'une nouvelle formulation de la demande soit nécessaire; c'est la tâche d'une mission préparatoire, souvent composée d'un consultant désigné par le PNUD et d'un fonctionnaire du siège d'une ou de plusieurs organisations, et financée par le PNUD. Il n'y a pas de limite au nombre de demandes qu'un gouvernement peut présenter; il suffit qu'elles soient conformes aux buts et objectifs généraux de l'élément Fonds spécial.

11. L'examen d'une demande officiellement soumise est du ressort commun de plusieurs institutions. Le PNUD vérifie si le projet en général est bien fondé et s'il est conforme aux règles et critères fixés pour l'élément Fonds spécial. Un examen technique est demandé à une ou plusieurs institutions, selon le cas. L'ONU a la possibilité d'examiner le bien-fondé du projet du point de vue de l'incidence qu'il pourrait avoir sur le développement économique, puis elle communique la demande à la commission économique régionale intéressée pour qu'elle formule ses observations. La BIRD est elle aussi consultée, eu égard à ses activités en cours ou prévues dans le pays en cause et à la possibilité d'éventuels investissements consécutifs. Des résumés du projet sont également remis à diverses autres autorités, par exemple aux gouvernements ayant des programmes bilatéraux qui ont officiellement demandé un échange de renseignements aux fins de coordination, ainsi qu'aux banques régionales de développement.

12. En principe, tout gouvernement peut déposer une demande lorsqu'il le juge nécessaire. Toutefois, étant donné que le Conseil d'administration ne se réunit que deux fois par an, normalement en janvier et en juin, et que les recommandations relatives aux projets doivent être examinées par le BCI trois mois avant de lui être soumises, les gouvernements sont tenus, en pratique, de respecter certaines dates limite s'ils veulent que leur demande soit examinée à un moment précis. Sauf dans les cas où le Directeur autorise les opérations avant qu'un projet soit formellement approuvé, comme il est en droit de le faire, les projets sont groupés et présentés tous les six mois au Conseil d'administration sous forme de recommandations.

13. La méthode de l'établissement de budgets par projet est appliquée à tous les projets de l'élément Fonds spécial. Lorsqu'il approuve des projets, le Conseil d'administration affecte des crédits pour toute la durée prévue de leur exécution. Le coût en est donc calculé sur la base d'un échelonnement estimatif des dépenses du PNUD dans le cadre du projet. Dans le plan d'opérations, les dépenses - locales et du PNUD - sont échelonnées en années civiles normales.

3) Programmation des projets régionaux

14. L'élément Assistance technique et l'élément Fonds spécial du PNUD comprennent l'un et l'autre des projets régionaux et interrégionaux. Jusqu'à présent, les principales caractéristiques de la programmation de ces projets pour l'élément Assistance technique étaient les suivantes :

a) chaque année, un objectif spécial, qui, en dernier lieu, représentait 17 % des ressources de l'assistance technique, était réservé pour des projets régionaux et interrégionaux;

b) les fonds disponibles étaient divisés en objectifs par organisations chargées de l'exécution;

c) l'initiative de la programmation des projets régionaux et interrégionaux incombait alors principalement aux organisations chargées de l'exécution; l'appui officiel des gouvernements était obtenu par la suite mais il s'agissait plutôt d'une simple formalité qui n'était pas forcément étendue à tous les gouvernements intéressés;

d) les propositions relatives aux projets étaient soumises à l'approbation du Conseil d'administration une fois par an, à sa session de janvier;

e) il n'était prévu d'obligations en matière de dépenses locales que dans des cas isolés.

15. Récemment, le Conseil d'administration a recommandé au Conseil économique et social d'adopter, à compter de 1971, de nouvelles procédures de programmation pour les projets

régionaux relevant de l'élément Assistance technique. Les principales caractéristiques proposées sont les suivantes :

a) fixation, par le Conseil d'administration, d'un seul objectif global;

b) suppression des objectifs par organisations chargées de l'exécution;

c) les demandes d'approbation doivent être présentées projet par projet par les voies appropriées et signées par un groupe de pays;

d) le Directeur est autorisé à approuver directement les projets à l'exclusion de ceux dont la valeur cumulative pour toute la durée prévue est supérieure à 200.000 dollars.

A sa session d'été de 1969, le Conseil économique et social a approuvé cette proposition et recommandé à l'Assemblée générale de l'approuver[1/].

16. Les caractéristiques principales de la programmation des projets régionaux relevant de l'élément Fonds spécial sont les suivantes :

a) il n'est pas réservé de montant précis pour les projets régionaux;

b) les projets sont souvent mis au point par les commissions économiques régionales ou les bureaux régionaux des organisations chargées de l'exécution mais les demandes elles-mêmes doivent être signées et présentées par tous les gouvernements qui souhaitent coopérer au projet exposé dans la demande;

c) la présentation des demandes, leur examen et la formulation des recommandations d'approbation s'enchaînent sans interruption, selon les procédures appliquées aux projets nationaux relevant de l'élément Fonds spécial.

B. Procédures de programmation appliquées à d'autres programmes opérationnels du système des Nations Unies pour le développement qui ne sont pas financés par le PNUD

17. En dehors du PNUD, les principaux programmes opérationnels du système des Nations Unies pour le développement sont ceux du FISE et du PAM. Toutefois, l'ONU et certaines des institutions spécialisées administrent des programmes d'assistance technique qui sont financés par des sources autres que le PNUD (par exemple, leurs budgets ordinaires, des fonds d'affectation spéciale, etc.). Comme tous ces apports émanent du système, il semble approprié d'examiner brièvement les procédures de programmation qui leur sont appliquées. Il ne s'agit pas de les analyser en détail mais simplement de faire ressortir celles de leurs caractéristiques qui présentent un intérêt par comparaison avec les procédures du PNUD ou par rapport à elles.

18. La programmation du FISE est centrée sur les pays. Elle table au départ sur un montant maximal officieux pour chaque pays bénéficiaire. Depuis 1960, le FISE oriente plus nettement

---

1/ Résolution 1432 (XLVII) du Conseil économique et social.

ses travaux en faveur des mères et des enfants vers certains objectifs généraux de développement, et cela influe sur ses politiques et ses méthodes de programmation. En tant que dispensateur de fonds destinés à ces fins, le FISE contribue de façon concrète aux activités de cette nature qui entrent dans les programmes des institutions spécialisées (notamment l'OMS, la FAO, l'UNESCO et l'OIT).

19. Au Programme alimentaire mondial, il n'y a pas de plafonds par pays pour la planification. Pendant les trois premières années d'essai, on s'est surtout préoccupé de donner au Programme une vaste extension géographique afin de pouvoir étudier ses méthodes de travail et ses effets dans des conditions très différentes. Toutefois, du fait que cette forme d'assistance a besoin d'un minimum d'appui administratif dans le pays bénéficiaire, on a tendance à concentrer les projets dans des pays qui sont relativement avancés à cet égard. Le PAM est représenté dans les pays par les représentants résidents mais ses projets sont programmés indépendamment des autres activités d'assistance des Nations Unies pour le développement. En outre, l'initiative d'un nombre relativement élevé de projets en cours semble avoir été prise par des missions envoyées du siège ou par l'intermédiaire d'administrateurs de projets du PAM dans les pays, mais il faut souligner que ces derniers font partie du personnel affecté au bureau du représentant résident et relèvent de ce dernier.

20. D'une façon générale, les programmes opérationnels d'assistance technique qu'une institution spécialisée finance sur son budget ordinaire ont essentiellement pour objet de renforcer les activités qu'elle exerce dans le domaine de sa compétence en lui permettant d'accomplir sur place certaines tâches opérationnelles. Ces programmes sont donc essentiellement fondés sur les priorités et sur les politiques fixées par les sièges et les organes directeurs intergouvernementaux. Par exemple, le manuel de l'UNESCO précise que les demandes d'assistance présentées au titre de son Programme de participation ne seront prises en considération que pour des projets entrant dans le cadre des résolutions et des plans de travaux qui émanent de la Conférence générale.

21. S'il est vrai que le Programme de participation de l'UNESCO a certains traits communs avec d'autres activités de coopération technique - par exemple, il a recours aux services d'experts et aux bourses d'études - il n'en est pas moins un programme tout à fait spécial en ce sens que l'assistance qu'il fournit est nettement orientée vers les objectifs fondamentaux de l'Organisation, notamment l'appui des activités et institutions culturelles. C'est pourquoi il s'étend à tous les pays et n'est pas limité au monde en voie de développement.

22. Le programme ordinaire d'assistance technique de l'OMS occupe une place à part du fait de son importance et des méthodes de programmation utilisées. Il finance une part plus grande des activités de l'OMS sur le terrain que n'en finance le PNUD. Tous les projets de l'OMS sont programmés à peu près de la même manière, quelle que soit l'origine des fonds. Depuis

de nombreuses années, l'OMS applique un programme triennal qui est reconduit d'année en année. Les projets du PNUD ne cadrent généralement pas chronologiquement avec ceux de l'OMS - la différence était autrefois la plus grande pour le Programme élargi d'assistance technique et elle l'est aujourd'hui pour l'élément Assistance technique, dont la programmation d'abord annuelle est ensuite devenue biennale - mais ils sont intégrés dans la structure d'ensemble. On peut même dire, compte tenu de l'importance relative des deux programmes, que les projets financés par le PNUD (en particulier ceux de l'élément Assistance technique) comblent les lacunes de cet ensemble. Le programme ordinaire de l'OMS se caractérise également par une ferme politique de décentralisation - pour ce qui est non seulement de la programmation elle-même, mais aussi des décisions à prendre au sujet du programme - en faveur des bureaux régionaux et, partant, des représentants de l'OMS dans les pays. Il n'y a pas d'objectifs par pays mais certaines décisions sont prises au sujet de la répartition des fonds entre les régions. Ainsi, la forte augmentation, depuis 1960, de la part des ressources du programme ordinaire alloué à l'Afrique est le résultat d'une politique délibérée.

23. En 1968, les activités du programme ordinaire de l'ONUDI ont représenté près de 1 million de dollars, provenant du programme ordinaire de l'ONU, de contributions volontaires et de fonds d'affectation spéciale. En outre, l'ONUDI a administré, en commun avec le PNUD, le programme des services industriels spéciaux (SIS). Ce programme était antérieurement financé par des contributions volontaires directes mais le Conseil d'administration a décidé en juin 1969 que les projets de ce type seraient désormais financés sur le fonds de roulement du PNUD à concurrence d'environ 2 millions de dollars par an.

24. Le programme ordinaire de l'OMM était autrefois financé avec l'aide du Nouveau Fonds de développement. Ce Fonds a maintenant disparu mais certaines activités résiduelles sont encore financées par le reliquat. Le 1er janvier 1968, le Programme d'assistance volontaire a été créé. Ce programme est entièrement axé sur la Veille météorologique mondiale. L'OMM assure activement la liaison entre les donateurs et les bénéficiaires dans le cadre du programme - par exemple, tout le matériel est donné à titre gracieux à l'OMM qui en transfère la propriété aux gouvernements bénéficiaires - mais certaines opérations ressemblent plutôt à une série de projets d'assistance bilatérale entrepris sous l'influence d'un organisme international faisant fonction de conseiller et de coordonnateur. Toutefois, l'OMM exécute également des projets au titre de ce programme pour autant que les gouvernements fassent des dons en espèce.

25. Il y a également lieu de mentionner la Campagne mondiale contre la faim, qui fonctionne sous l'égide de la FAO mais qui est financée par des contributions volontaires de gouvernements et d'organes non gouvernementaux, généralement versées pour des projets précis qui sont ensuite exécutés par la FAO. Il n'y a donc pas d'objectifs par pays; les projets (qui sont sélectionnés par la FAO du point de vue technique) sont approuvés individuellement dès

lors que le financement en est assuré. Le représentant résident intervient plus ou moins selon la forme de la représentation de la FAO dans le pays intéressé; son rôle est plus important si le personnel qu'il administre comprend un conseiller agricole principal et si lui-même sert de représentant à la FAO (comme c'est le cas dans certains pays).

26. Un trait commun à la plupart des programmes ordinaires d'assistance technique est que leurs ressources sont considérées, dans une certaine mesure, comme destinées à faire démarrer des projets qui seront ultérieurement financés par le PNUD. Comme, pour des raisons évidentes, les institutions prennent encore plus souvent l'initiative des projets dans le cadre des programmes financés par leurs budgets ordinaires que dans le cadre du PNUD, ces programmes tendent à influer sur l'orientation des programmes nationaux financés par le PNUD. En conséquence, ils vont souvent à l'encontre d'une politique de programmation précise centrée sur le pays.

27. Il est intéressant de comparer les procédures utilisées pour divers programmes ordinaires et celles qui sont utilisées pour l'élément Assistance technique du PNUD. Certaines institutions fondent leur programmation sur des montants théoriques fixés comme objectifs pour les différents pays, d'autres non. De même, du temps où l'élément Assistance technique suivait un cycle annuel ou biennal, certains programmes ordinaires, par exemple ceux de l'ONU et de l'OIT, étaient synchronisés avec lui, auquel cas les demandes étaient présentées en même temps par les gouvernements. Les autres ou bien ne correspondaient pas au cycle de l'assistance technique du PNUD ou bien fonctionnaient à raison des demandes uniquement. Tel est désormais le cas de l'élément Assistance technique en vertu des nouvelles procédures de programmation. Ces variations n'empêchent pas que les programmes ordinaires et l'assistance technique du PNUD se complètent mais elles compliquent singulièrement les choses. Là encore, le représentant résident intervient plus ou moins : il joue un rôle actif (voire exclusif) dans la planification de certains programmes ordinaires (par exemple celui de l'ONU, dont il est seul responsable, ou celui de l'ONUDI), un rôle consultatif (OIT, UNESCO) ou le rôle purement passif de celui qui est tenu au courant des négociations et de leurs résultats (OMS).

28. Dans plusieurs pays, l'organe qui assure la coordination à l'échelon du gouvernement se trouve souvent dans la même situation que le représentant résident et ignore tout des négociations qui ont lieu entre les départements techniques des ministères et les diverses institutions au sujet des activités des programmes ordinaires.

II. EVOLUTION DE LA PRATIQUE SUIVIE POUR L'EVALUATION DES PROGRAMMES ET PROJETS DE COOPERATION DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT

[Note : La présente section contient des renseignements de base relatifs aux paragraphes 142 à 149 du Chapitre 5, qui traitent de l'évaluation.]

29. A l'origine, lorsque l'assistance technique multilatérale était conçue avant tout pour renforcer les travaux entrepris par les organismes des Nations Unies dans les pays en voie de développement et que les ressources financières étaient très modestes, on ne cherchait guère à encourager l'évaluation. Au contraire, dans les premières réunions internationales où fut débattue la question de l'assistance technique à octroyer par l'intermédiaire du système des Nations Unies, certains gouvernements se montrèrent résolument hostiles à l'évaluation, qu'ils considéraient comme un exercice dénué de valeur pratique. On a estimé à l'époque que le transfert des connaissances et des données d'expérience de pays développés à pays en voie de développement était une bonne chose en soi et que toutes les ressources disponibles devaient être utilisées à cette fin. Le texte fondamental portant création du Programme élargi d'assistance technique n'en mentionne pas moins la nécessité de procéder à "l'examen critique des activités entreprises et des résultats obtenus".

30. Cependant, avec l'accroissement des fonds disponibles et l'adoption de la "programmation par pays", le besoin de vérifier l'efficacité du Programme s'est fait plus nettement sentir. En 1957, le Comité de l'assistance technique du Conseil économique et social a nommé un groupe de travail qu'il a chargé d'évaluer les activités entreprises au titre du programme dans six pays désignés à cette fin. Il a été décidé qu'à partir de 1957, le rapport annuel du Bureau de l'assistance technique au CAT contiendrait un chapitre spécial intitulé "Evaluation du programme"[1/]. Cette évaluation est devenue périodique, quoique partielle : elle était consacrée une année aux projets régionaux, l'année suivante aux bourses d'étude, etc.

31. Les chapitres du rapport annuel du BAT au CAT consacrés à l'évaluation étaient essentiellement fondés sur les renseignements communiqués par les représentants résidents, que venaient compléter les données fournies par les organisations chargées de l'exécution. Faits d'impressions plutôt que d'analyses systématiques, ils semblaient ne susciter que peu d'enthousiasme chez les gouvernements, qui avaient le sentiment que les planificateurs et les exécutants du programme étaient à la fois juge et partie.

1/ Le premier a paru dans le rapport sur les activités du BAT pour 1956, publié en 1957. Voir Nations Unies, Comité de l'assistance technique, Rapport annuel du Bureau de l'assistance technique pour 1956 (document E/2965).

32. Toutefois, ces premières tentatives d'évaluation exprimaient la conviction grandissante que la coopération technique en vue du développement économique et social était l'une des tâches les plus difficiles qui aient été entreprises, exigeant de l'imagination, des connaissances très étendues et un fonds de données d'expérience recueillies et organisées systématiquement. En d'autres termes, la coopération technique était une activité dont la pratique apportait un enseignement. Il était donc indispensable de bien utiliser les connaissances acquises et il fallait pour cela avoir systématiquement recours à l'analyse de façon à constituer une base solide pour l'action future, en particulier pour la programmation, la planification et la formulation des projets et leur exécution.

33. Lorsque le Fonds spécial a été créé en 1958, il a été reconnu que ses activités devaient être dûment évaluées. Il est expressément prévu au paragraphe 44 de la résolution 1240 (XIII) de l'Assemblée générale que "le Directeur général et le Conseil d'administration prendront les mesures appropriées pour que les résultats des projets et des programmes soient soumis à une évaluation objective".

34. A compter du 1er janvier 1966, le PNUD, nouvellement créé, a assumé les fonctions d'évaluation précédemment attribuées à ses prédécesseurs. Il y a aujourd'hui une Division de l'évaluation qui relève de la Direction des relations extérieures, de l'évaluation et des rapports.

35. A titre de comparaison, il est intéressant de se demander quelle a été, à cet égard, l'expérience d'autres organismes des Nations Unies. Les résolutions par lesquelles le Conseil économique et social et l'Assemblée générale ont créé le FISE en 1946, par exemple, ne prévoient pas d'évaluation. Toutefois, en 1964, le Conseil d'administration du FISE a examiné la question et décidé que les progrès et les résultats des projets dont le pays bénéficiaire est principalement responsable devraient faire l'objet d'un examen. A la même session, le Conseil d'administration a décidé en outre d'examiner chaque année des rapports concernant un ou deux domaines d'assistance. Ces rapports, qui évaluent la planification des projets, les progrès réalisés, les méthodes de travail employées et les résultats obtenus, sont élaborés soit par des consultants désignés conjointement par le FISE et l'institution ou les institutions techniques intéressées, soit par l'institution elle-même, souvent avec l'aide de consultants.

36. Le texte fondamental régissant le Programme alimentaire mondial prévoit expressément l'évaluation et il est normal que l'on ait attaché de l'importance à cette question pendant la première période expérimentale de trois ans. Lorsque le Programme a reçu son caractère permanent, les Règles générales approuvées par le Conseil économique et social et la FAO, en 1965, ont attribué un rôle décisif au gouvernement bénéficiaire tant en ce qui concerne le contrôle des opérations que l'évaluation des résultats et ont en outre défini les responsabilités

du Programme lui-même. Par exemple, il est déclaré au paragraphe 18 f) que les gouvernements qui concluent des accords avec le Programme "apportent leur collaboration pleine et entière au personnel autorisé du PAM pour lui permettre d'observer de temps à autre la marche des opérations, d'en vérifier les effets et d'évaluer les résultats de chaque projet".

37. Plusieurs institutions spécialisées en sont progressivement venues à attacher une importance croissante tant à la vérification automatique du déroulement des projets et programmes qu'à l'évaluation ultérieure des résultats. Toutefois, elles n'ont pas toutes les mêmes théories à ce sujet et leurs politiques et leurs méthodes varient. Certaines ont beaucoup étudié cet aspect de leurs activités opérationnelles et y ont consacré de grands efforts, d'autres moins.

38. En outre, un certain nombre d'organes autres que ceux qui travaillent directement à la coopération pour le développement cherchent depuis quelque temps à évaluer les projets et les programmes. Ce sont notamment le Conseil économique et social (qui a prié le Secrétaire général d'entreprendre dans cinq pays choisis à cette fin une évaluation de l'efficacité de l'assistance en vue du développement octroyée par les organismes des Nations Unies), les pays donateurs, le Corps commun d'inspection et les vérificateurs extérieurs des comptes.

Appendice 3

STRUCTURES REGIONALES DU SYSTEME DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT

INTRODUCTION

1. Dans le présent appendice, les questions suivantes seront examinées de façon plus détaillée qu'il n'a été possible de le faire dans le corps du rapport :

I. La structure régionale des organisations des Nations Unies à l'heure actuelle.

II. L'efficacité de l'optique régionale adoptée par les organisations des Nations Unies.

III. La raison d'être de l'optique régionale dans le système des Nations Unies pour le développement.

IV. Les mesures à prendre pour accroître l'efficacité des structures régionales du système des Nations Unies pour le développement.

Dans une dernière section, on tente de tirer quelques conclusions générales concernant les principales mesures qui pourraient et devraient être prises pour améliorer la situation. Cependant, il faut bien reconnaître d'emblée, qu'aucune formule magique ou radicale ne peut être trouvée. Le problème des structures régionales du système des Nations Unies est suffisamment complexe pour justifier en soi une étude séparée. La seule chose que l'on puisse faire ici est d'identifier les principaux problèmes et d'élaborer un plan d'action pour les résoudre. Cela ne sera pas facile et la réussite dépendra, dans une large mesure, de la volonté des gouvernements et des secrétariats de rechercher des solutions valables.

2. On exalte souvent les vertus du régionalisme. La plupart des gens le considèrent comme souhaitable en soi d'une part, parce que les problèmes mondiaux deviennent plus accessibles si on les ramène à un échelon régional et, d'autre part, en raison de l'interdépendance fondamentale des nations, surtout si elles sont petites et pauvres. Mais on emploie souvent le terme "régionalisme" de façon approximative, sans savoir exactement ce qu'il peut représenter concrètement sur le plan administratif. De plus, on ne fait aucune distinction entre d'une part, la coopération régionale ou sous-régionale qui exige des pays intéressés qu'ils renoncent à une partie de leur souveraineté nationale et, d'autre part, la décentralisation régionale ou sous-régionale entreprise par des organisations internationales pour accroître le rendement administratif et l'efficacité des opérations. Ces deux phénomènes sont de toute évidence étroitement liés et, dans l'idéal, ils devraient être complémentaires, mais ils ne sont pas identiques. Le présent appendice porte surtout sur les structures régionales des organisations internationales et vise à présenter, à titre indicatif, quelques suggestions quant à la manière dont on pourrait faire de ces structures des instruments plus efficaces du système des Nations Unies pour le développement.

I. LA STRUCTURE REGIONALE DES ORGANISATIONS DES NATIONS UNIES A L'HEURE ACTUELLE

3. La situation actuelle a été comparée à une "jungle" par une organisation. Il n'est pas dans notre propos d'explorer ici en détail cette jungle, mais de montrer simplement, à l'aide de quelques exemples, à quel point les organisations peuvent concevoir de façon très différente les problèmes suivants :

A. La répartition et l'emplacement des bureaux régionaux;

B. Leurs attributions;

C. Leur statut.

A. Répartition et emplacement des bureaux régionaux

4. L'OMS a déterminé six régions dont certaines sont délimitées de façon assez arbitraire et ne coïncident pas avec les régions géographiques normales : par exemple, le Bureau régional de la Méditerranée orientale englobe l'Ethiopie; le Maroc dépend du Bureau régional de l'Europe, etc. L'organisation intérieure de chaque bureau régional varie également; les bureaux de zone n'existent par exemple qu'en Amérique latine.

5. Les Commissions économiques régionales correspondent aux quatre principaux continents, à savoir l'Europe, l'Asie, l'Amérique latine et l'Afrique; dans ces deux dernières régions, il existe plusieurs bureaux sous-régionaux. Les pays du Moyen-Orient dépendent d'un bureau du Département des affaires économiques et sociales, le Bureau des affaires économiques et sociales de l'ONU à Beyrouth.

6. La FAO a des bureaux régionaux pour l'Amérique du Nord, l'Amérique latine, l'Europe, l'Afrique, le Moyen-Orient et l'Asie. En Amérique latine et en Asie, ces bureaux se trouvent dans la ville où la Commission économique régionale a son siège. Il y a également un réseau de bureaux sous-régionaux ou bureaux de zone (qui, en Amérique latine, coïncident dans une large mesure avec ceux de la CEPAL).

7. A l'OIT, la décentralisation a commencé en 1966 et elle devrait être achevée en 1969, sauf pour ce qui est de la région asiatique. Trois coordonnateurs régionaux ont été nommés à Addis-Abéba, à Bangkok et à Lima. Ils sont secondés par un réseau de vingt-trois unités organiques extérieures, qui sont pour la plupart des bureaux de zone (il y en a sept en Afrique, quatre en Amérique latine plus deux bureaux de représentants dans les pays à Rio-de-Janeiro et à Buenos-Aires; un au Moyen-Orient, plus un à Istanbul).

8. Pour ce qui est du FISE, un quart du personnel est en poste au Siège de l'Organisation des Nations Unies, à New York et trois quarts dans les bureaux des six directeurs régionaux (Lagos, Santiago, Bangkok, Beyrouth, New Delhi et Paris); il y a environ vingt-cinq représentants sur le terrain, dont chacun dessert une vaste région.

9. D'autres organisations plus petites n'ont pas de bureaux régionaux ou, lorsqu'elles en ont, ils n'ont que des attributions limitées.

10. Le tableau joint au présent appendice donne une idée de la dispersion des bureaux régionaux et sous-régionaux en général et du nombre d'instances différentes auxquelles certains pays doivent s'adresser pour obtenir des conseils sur divers aspects de leur politique économique et sociale.

B. Attributions des bureaux régionaux

11. L'OMS pratique une politique de décentralisation dans le vrai sens du terme. Les bureaux régionaux sont chargés des opérations suivantes :

Planification	- établissement des programmes et des plans.
Finances	- contrôle et analyse des affectations de crédits correspondant aux dépenses à engager pour l'exécution du programme.
Exécution	- mise en oeuvre des projets et surveillance du personnel, recrutement dans la région sauf pour les administrateurs hors classe et les fonctionnaires d'administration.
Evaluation	- évaluation "tactique" par opposition à évaluation "stratégique" (distinction propre à l'OMS).

12. Le Siège de l'OMS est chargé d'élaborer la politique et la stratégie globales tandis que les régions ont pour tâche d'appliquer cette politique et de planifier et exécuter les programmes.

13. Les Commissions économiques régionales. Les fonctions des secrétariats des commissions en matière d'assistance technique ont évolué progressivement, dans le sens notamment d'une augmentation du nombre de projets régionaux d'assistance technique et de la création de services de coordination de l'assistance technique, mais sans que l'on puisse parler de décentralisation, car il n'y a pas eu véritablement délégation de pouvoir. Les Commissions ont actuellement les fonctions suivantes :

- étudier les problèmes économiques régionaux;
- contribuer à l'élaboration de principes généraux sur la base desquels des mesures concrètes seront prises pour promouvoir le développement national et régional;
- prendre des mesures pour encourager le développement économique et social de la région;
- offrir des services consultatifs aux pays de la région.

14. Le rôle qui incombe aux commissions en matière de programmation et d'exécution de projets nationaux est limité et assez mal défini, mais elles jouissent en fait d'une assez grande liberté qui, lorsqu'elle est utilisée à bon escient, peut déboucher sur des initiatives constructives, témoin la création, au début des années 1960, à la CEPAL, des Groupes consultatifs

PROGRAMMES ET INSTITUTIONS DES NATIONS UNIES : PERSONNEL DES BUREAUX REGIONAUX ET DES SERVICES EXTERIEURS

1. AFRIQUE	PNUD			PAM			FISE			HCR			Commissions économiques régionales des Nations Unies			ONUDI			FAO			OIT			UNESCO			OMS			OACI		
	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
Maroc	X			X					Alger	X				X	Tanger				X					Alger				X					
Algérie	X			X				X		X					Tanger				X				X					X				
Tunisie	X			X					Alger						Tanger									Alger				X				
Libye	X								Le Caire						Tanger				X					Alger				X				
RAU	X			X				X		X					Tanger					§			X		X	X/			§			X	
Soudan	X			X					Le Caire	X					Tanger			Addis A.						Le Caire				X				
Mauritanie	X								Dakar						Niamey			Dakar			Dakar			Dakar			Dakar			Dakar			
Sénégal		X		X				X		X					Niamey		X			X			X			X			X			X	
Gambie			Dakar						Dakar						Niamey			Dakar			Dakar			Dakar			Dakar					Dakar	
Guinée	X			X					Dakar						Niamey			Dakar						Dakar				X				
Sierra Leone	X								Dakar						Niamey			Dakar						Dakar								Monrovia
Libéria	X			X					Abidjan						Niamey			Dakar						Dakar					X			
Ghana	X			X					Lagos						Niamey			Dakar	X	§				Lagos				X				
Togo	X			X					Abidjan						Niamey			Dakar						Lagos					X			
Dahomey	X			X					Abidjan						Niamey			Dakar						Lagos			Abidjan					Lomé
Nigeria	X			X				§							Niamey			Dakar	X				X		X			X				
Mali	X			X					Dakar						Niamey			Dakar			Niamey			Dakar	X							Abidjan
Haute-Volta	X			X					Abidjan						Niamey			Dakar			Niamey			Lagos			Abidjan	X				
Niger	X								Abidjan					X				Dakar		X				Lagos			Abidjan	X				
Côte d'Ivoire	X							X							Niamey			Dakar			Niamey			Lagos		X			X			
Tchad	X			X					Brazza-ville						Kinshasa			Kinshasa			Bangui			Yaoundé			Brazza-ville					Bangui
Cameroun	X								Brazza-ville						Kinshasa			Kinshasa					X		X			X				
République centrafricaine	X			X					Brazza-ville	X					Kinshasa			Kinshasa		X				Yaoundé			Brazza-ville	X				
Gabon	X			X					Brazza-ville						Kinshasa			Kinshasa			Bangui			Yaoundé			Brazza-ville					Yaoundé
Congo (B)	X			X				X							Kinshasa			Kinshasa			Bangui			Yaoundé		X						
Congo (K)	X						X			X				X			X		X			X			X			X				
Guinée équatoriale	X														Kinshasa			Kinshasa	X													Yaoundé
Ethiopie	X							X			X			§			X		X			X	§		X			X				
Somalie	X			X					Addis.A.						Lusaka			Addis A.	X					Dar-es-S.	X			X				
Kenya	X								Kampala						Lusaka			Addis A.		X				Dar-es-S.	X	X/		X				
Ouganda	X							X		X					Lusaka			Addis A.	X					Dar-es-S.			Dar-es-S.	X				
Tanzanie	X								Kampala	X					Lusaka			Addis A.	X				X			X		X				
Zambie		X		X					Kampala	X				X				Addis A.	X				X			X		X				
Malawi	X								Kampala						Lusaka			Addis A.						Lusaka			Lusaka					Lusaka
Botswana	X			X					Kampala	X					Lusaka			Addis A.						Lusaka			Dar-es-S.					Maseru
Ngwane	X								Kampala						Lusaka			Addis A.						Lusaka			Dar-es-S.					Maseru
Madagascar		X		X					Kampala						Lusaka			Addis A.						Dar-es-S.	X			X				
Maurice			Tananarive						Kampala						Lusaka			Addis A.			Tananarive			Dar-es-S.								Tananarive
Rwanda	X								Kampala						Lusaka			Kinshasa						Yaoundé								Bujumbura
Burundi	X								Kampala	X					Lusaka			Kinshasa	X					Yaoundé				X				
Lesotho	X			X					Kampala						Lusaka			Addis A.						Lusaka			Dar-es-S.	X				

CODE : Voir p. 520.

2. AMERIQUE LATINE	PNUD			PAM			FISE			HCR			Commissions économiques régionales des Nations Unies			ONUDI			FAO			OIT			UNESCO			OMS			OACI		
	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
Argentine	X								Lima	X					Santiago			Santiago				X						X					
Uruguay	X								Lima					X				Rio de J.	X					Lima	X	X/		X		(Buenos A.)			
Paraguay	X			X					Lima						Santiago			Rio de J.	X					Lima	X			X		(Buenos A.)			
Brésil	X			X			X						X			X				X				Lima	X			X					
Chili	X			X				§	Lima	X				§		X			X	§		X			X	X/		X		(Buenos A.)			
Bolivie	X			X					Lima						Santiago			Santiago	X					Lima				X		(Lima)			
Pérou	X			X				X							Santiago			Santiago	X				§						X			X	
Equateur	X			X					Bogota						Bogota			Santiago	X					Lima				X		(Lima)			
Colombie	X			X				X			X			X				Santiago	X					Lima				X		(Lima)			
Venezuela	X								Bogota	X					Bogota			Santiago	X					Lima					X				
Guyane	X			X					Bogota						Port of Spain			Mexico						Mexico				X		(Caracas)			
Trinité-et-Tobago		X		X					Bogota					X				Mexico		X				Mexico				X		(Caracas)			
Barbade			Port of Spain						Bogota						Port of Spain			Mexico			Port of Spain			Mexico				X		(Caracas)			
Cuba									Mexico						Santiago			Mexico	X					Mexico	X	X/		X		(Mexico)			
République Dominicaine	X								Mexico						Santiago			Mexico							X			X		(Mexico)			
Jamaïque	X			X					Bogota						Port of Spain			Mexico						Mexico					X	(Caracas)			
Haïti	X								Mexico						Port of Spain			Mexico						Mexico				X		(Mexico)			
Panama	X								Guatemala						Mexico			Mexico			S. Salvador			Mexico		S. Salvador							
Costa Rica			S. Salvador						Guatemala						Mexico			Mexico			S. Salvador			Mexico		S. Salvador		X		(Guatemala)			
Nicaragua			S. Salvador						Guatemala						Mexico			Mexico			S. Salvador			Mexico		S. Salvador		X		(Guatemala)			
Honduras			S. Salvador						Guatemala						Mexico			Mexico			S. Salvador			Mexico		S. Salvador		X		(Guatemala)			
El Salvador		X							Guatemala						Mexico			Mexico		X				Mexico		X		X		(Guatemala)			
Guatemala			S. Salvador					X							Mexico			Mexico			S. Salvador			Mexico		S. Salvador			X				
Mexique	X			X				X								X				X			X		X	X/			X			X		
3. ASIE																																	
Corée	X			X			X								Bangkok			Manille	X					Bangkok				X					
Chine (Taïwan)	X			X			X								Bangkok			Manille				X						X					
Philippines	X			X			X								Bangkok		X							Bangkok					§				
Indonésie	X			X			X								Bangkok			Bangkok	X					Bangkok	X	X/		X					
Singapour			Kuala L.					.	Bangkok						Bangkok			Bangkok			Kuala L.			Bangkok		Kuala L.				Manille			
Malaisie		X							Bangkok						Bangkok			Bangkok	X					Bangkok	X			X					
Samoa-Occidental		X							Bangkok						Bangkok									Bangkok						Manille			
Cambodge	X								Bangkok						Bangkok			Bangkok	X					Bangkok				X					
Viet-Nam	X						I								Bangkok			Bangkok						Bangkok				X					
Laos	X								Bangkok						Bangkok			Bangkok						Bangkok				X					
Ceylan		X		X					N. Delhi						Bangkok			N. Delhi	X					Bangkok				X					
Thaïlande	X						§								§		X			§			§		X	X/		X				X		
Birmanie	X						X								Bangkok			Bangkok	X					Bangkok				X					
Népal	X			X					N. Delhi	X					Bangkok			N. Delhi	X					Bangkok				X					
Inde	X			X			§			X					Bangkok		X		X			X			X	X/		X	§					
Pakistan	X			X			X								Bangkok			N. Delhi	X			X						X					
Afghanistan	X			X			X								Bangkok			N. Delhi	X					Istanbul	X			X					
Iran	X							X							Bangkok			N. Delhi	X					Istanbul	X					Alexandrie			
Iles Maldives			Colombo						N. Delhi						Bangkok			N. Delhi			Colombo			Bangkok						Colombo			

CODE : Voir p. 520.

4. MOYEN-ORIENT ET EUROPE	PNUD			PAM			FISE			HCR			Commission économique régionale +bureau de Beyrouth			ONUDI			FAO			OIT			UNESCO			OMS			OACI		
	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
Arabie Saoudite	X								Beyrouth						Beyrouth			Beyrouth						Beyrouth				X					
République arabe du Yémen	X			X					Le Caire						Beyrouth			Beyrouth	X					Beyrouth				X					
République populaire du Yémen du Sud	X								Le Caire						Beyrouth			Beyrouth						Beyrouth				X					
République arabe syrienne	X			X					Beyrouth						Beyrouth			Beyrouth	X					Beyrouth							Alexandrie		
Jordanie	X			X					Beyrouth						Beyrouth			Beyrouth	X					Beyrouth							Alexandrie		
Irak	X			X					Téhéran						Beyrouth			Beyrouth	X					Beyrouth	X			X					
Liban	X			X				§			X			§			X		X					X							Alexandrie		
Koweït	X								Beyrouth						Beyrouth			Beyrouth						Beyrouth							Bagdad		
Chypre	X			X					Beyrouth						Genève			Beyrouth						Istanbul							Alexandrie		
Malte	X								Paris						Genève																Copenhague		
Grèce	X									X					Genève									Istanbul							Copenhague		
Turquie	X			X			X			X					Genève			Beyrouth	X				X					X					
Yougoslavie	X									X					Genève							X									Copenhague		

CODE : (1) Bureau local : chef de mission, correspondant, représentant dans le pays, conseiller hors siège pour le développement industriel, conseiller agricole principal, etc. résidant dans le pays considéré et s'occupant uniquement de ce pays.

(2) Bureaux locaux plus bureaux sous-régionaux, chefs de mission régionale, etc. s'occupant du pays considéré et d'autres pays.

(3) Emplacement des bureaux mentionnés ci-dessus lorsqu'ils sont situés dans un autre pays à partir duquel ils s'occupent du pays considéré.

NOTES : UNESCO X/ : Bureau régional permanent (par opposition au chef de mission régionale).

OMS/Organisation panaméricaine de la santé (Amérique latine) : En plus des représentants dans les pays, on a indiqué entre parenthèses, dans la colonne 3, le lieu d'affectation du représentant pour la zone.

§ : Bureau régional d'une organisation.

Aucune indication : Le siège de l'institution, ou son bureau régional, s'occupe probablement directement du pays considéré.

N.B. Le tableau ci-dessus a été soumis à titre d'exemple seulement; ce n'est donc pas un tableau complet des bureaux régionaux et des services extérieurs du système des Nations Unies pour le développement.

SOURCES : CAC, Regional and Branch Offices, CO-ORDINATION/R.737, 13 mars 1969.
Renseignements établis par les institutions.

pour la programmation du développement économique (ultérieurement intégrés dans l'Institut latino-américain de planification économique et sociale) mais qui peut également engendrer, dans la réalité, une action confuse et des doubles emplois. A la neuvième session de la CEA, qui a eu lieu à Addis-Abéba en février 1969, en commémoration du dixième anniversaire de cet organe, les Etats membres ont approuvé une série de résolutions dans lesquelles ils demandaient instamment une décentralisation plus poussée des activités opérationnelles, la réorganisation du secrétariat pour qu'il soit en mesure de remplir ces fonctions et l'affectation des ressources supplémentaires nécessaires[1/]. A sa session de l'été 1969, le Conseil économique et social a approuvé ces recommandations dans leur ensemble et en a étendu l'application aux autres commissions et au Bureau des affaires économiques et sociales de l'ONU à Beyrouth[2/]. On ne sait toutefois pas encore exactement quelles mesures concrètes seront prises pour mettre en oeuvre ces recommandations.

15. Les bureaux régionaux de la FAO participent au processus de programmation mais ne constituent pas, comme les bureaux de l'OMS, un maillon de la chaîne de commandement, et la formulation des programmes et des projets continue d'être centralisée. Les opérations d'exécution sont du ressort du siège même si les bureaux régionaux y apportent parfois un certain appui technique. Sur le plan financier, la FAO ne délègue aucun pouvoir aux bureaux régionaux dans le cas de programmes et de projets nationaux mis en oeuvre à l'intérieur de la région[3/].

16. L'UNESCO a créé une série de bureaux régionaux aux attributions très précises, par exemple les sciences et les techniques, la formation en matière d'éducation de base, la planification de l'enseignement, etc. Si elle n'a pas un réseau de bureaux dotés de responsabilités générales en ce qui concerne le programme, c'est plus pour des raisons financières que pour des raisons de principe[4/]. L'UNESCO souhaite en fait accroître, dans la limite de ses ressources, le nombre des chefs de missions dans les pays.

17. En ce qui concerne l'OIT la nouvelle répartition du personnel, mentionnée au paragraphe 7, vise à développer et à renforcer l'infrastructure, les relations financières et administratives et les services techniques de l'OIT sur le terrain en décentralisant les responsabilités et en encourageant des contacts plus étroits avec les experts ainsi qu'une connaissance

---

1/ Résolution 187 (IX) et 189 (IX) de la CEA et Mémorandum soumis par le Comité exécutif de la Conférence des Ministres de la CEA à l'examen du Conseil économique et social (document E/CN. 14/ECO/10 du 7 juillet 1969).

2/ Résolution 1442 (XLVII) du Conseil économique et social.

3/ Voir Bulletin du Directeur général de la FAO, Functions and Responsabilities of Regional Representatives, Regional Officers and Country Representatives (No 69/9 du 21 mars 1969).

4/ Voir UNESCO, Rapport du Directeur général sur les activités de l'Organisation en 1968. Il est dit au paragraphe 118 que l'on considère que les centres, instituts et bureaux régionaux peuvent remplacer la représentation dans les différents pays.

plus approfondie des besoins et des conditions des pays en voie de développement. Le personnel local de la Division des services d'action est chargé de la gestion des opérations sur le terrain sous l'autorité des coordonnateurs régionaux et il assume peu à peu des responsabilités autres que techniques.

18. Les bureaux régionaux du FISE ont pour tâche de planifier et de programmer les activités du FISE dans les différents pays et de fournir le matériel. Les agents sur le terrain s'occupent également de suivre l'exécution des projets et envoient des rapports au siège.

19. Les bureaux régionaux de l'OACI ont surtout un rôle technique, lié à la nécessité d'instaurer une coopération régionale dans le domaine d'activité propre de l'organisation, et leur rôle en matière de programmation est secondaire.

20. Le PNUD n'a créé des bureaux régionaux que dans les petites régions où, à cause de la taille des pays intéressés, de leur homogénéité et/ou de raisons d'ordre économique, il convenait de créer un seul poste de représentant résident pour plusieurs pays. Toutefois, un bureau régional du PNUD n'est en général pas conçu comme un échelon administratif intermédiaire ni comme un moyen de décentralisation.

21. La coordination entre le PNUD et les bureaux régionaux des autres organisations des Nations Unies s'effectue selon des modalités propres à chaque cas, soit directement entre le siège du PNUD et les bureaux régionaux intéressés, soit entre ces bureaux régionaux et les représentants résidents concernés (mise à part une courte période pendant laquelle un attaché de liaison du PNUD a été affecté à la CEA, mais il faut rappeler qu'il devait faire rapport au siège du PNUD et qu'aucun pouvoir ne lui était délégué pour ce qui est de la région dans son ensemble).

C. Statut des bureaux régionaux

22. La situation est très différente selon qu'il s'agit de l'OMS, dont la constitution prévoit expressément une action régionale, ou d'autres organisations où rien de semblable n'est officiellement envisagé (cf. Charte des Nations Unies), mais où l'optique régionale a été simplement élaborée sous l'effet des circonstances.

23. Les remarques qui précèdent ne concernent que quelques aspects de la structure régionale de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées qui s'y rattachent. La situation est en fait plus complexe, car il existe d'autres organisations régionales qui ne font pas partie du système des Nations Unies; certaines ont un rôle politique, d'autre un rôle économique et social et d'autres encore les deux à la fois sans que leurs fonctions soient bien définies. L'Organisation des Etats américains (OEA), l'Organisation de l'unité africaine (OUA), les banques régionales de développement et d'autres organes semblables entrent dans cette catégorie générale.

24. Il ressort de ce qui précède que la structure générale des organisations internationales est, à l'échelon régional, encore plus compliquée et confuse qu'à l'échelon mondial.

II. L'EFFICACITE DE L'OPTIQUE REGIONALE ADOPTEE PAR LES ORGANISATIONS DES NATIONS UNIES

25. Il est donc manifeste que l'optique régionale s'est développée de façon empirique et souvent à la suite d'un hasard. On peut se demander si l'OMS, où l'action régionale est probablement la mieux organisée, lui aurait donné une telle importance s'il n'y avait pas eu déjà des organisations sanitaires régionales solidement implantées (notamment le Bureau sanitaire panaméricain (BSPA), mais aussi le Bureau sanitaire panarabe et le Bureau sanitaire d'Alexandrie) qui furent intégrées dans la nouvelle structure. Mais là encore, les choses ne se sont pas toujours passées de la même manière, si l'on pense par exemple aux discussions qui ont eu lieu à San Francisco en 1945 au cours desquelles on a rejeté l'idée de se servir des organisations régionales pour constituer l'ossature de l'Organisation des Nations Unies.

26. En raison du nombre d'organisations internationales représentées à l'échelon régional et de la grande diversité de leurs fonctions, il est difficile d'évaluer d'une manière ou d'une autre leur efficacité globale. L'OMS a été l'organisation la plus efficace, précisément parce que ses fonctions au niveau régional ont été dès l'origine clairement définies. D'autres organisations ont obtenu des résultats plus ou moins bons, mais dans certains cas, l'absence d'un mandat précis a donné lieu à des critiques concernant le chevauchement des efforts entre le Siège et les bureaux régionaux, qui se traduit par un accroissement des dépenses et une perte d'efficacité administrative. C'est en Amérique latine que la régionalisation a probablement donné les meilleurs résultats, parce que c'est une région plus homogène qui pratique depuis plus longtemps une coopération régionale.

27. Si l'on considère l'ensemble du système des Nations Unies pour le développement, on peut dire que l'efficacité des organismes régionaux est médiocre et cela pour deux raisons principales :

- l'absence d'une structure cohérente, du fait que les régions établies par les différentes institutions ne coïncident jamais entièrement et que les attributions des bureaux ne sont pas les mêmes; et, par voie de conséquence,
- le manque de coordination effective entre les diverses organisations,

28. On a essayé plusieurs fois de remédier à cette situation en créant des divisions mixtes dans les commissions économiques régionales ou en y affectant des attachés de liaison, puisqu'elles s'intéressent à tous les aspects du développement et constituent un point de convergence dans un système complexe, s'occupant de plusieurs questions à la fois : agriculture, commerce, industrie, ressources naturelles et humaines, population. Mais ces arrangements

se sont révélés en réalité moins efficaces qu'on ne l'aurait cru surtout en raison de la dispersion des responsabilités - par exemple, la Division mixte CEA/FAO, le Bureau régional de la FAO pour l'Afrique et les différentes divisions du Siège de la FAO ont tous un avis différent sur la forme que devrait prendre un plan agricole pour l'Afrique. La faute ne peut certes pas en être imputée aux seuls secrétariats : le Directeur général de la FAO a proposé récemment d'axer les opérations de l'organisation dans chaque région sur la commission économique régionale compétente et de demander au secrétaire exécutif de chaque commission d'être son représentant régional, mais cette proposition, qui aurait constitué un progrès extrêmement important, a été rejetée par les gouvernements des pays des trois continents.

29. De toute évidence, il faut prendre des mesures pour améliorer la situation mais avant d'étudier les moyens de le faire, il y a lieu d'examiner tout d'abord la raison d'être de l'optique régionale.

III. LA RAISON D'ETRE DE L'OPTIQUE REGIONALE DANS LE SYSTEME DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT

30. En principe, et en supposant que la théorie soit appliquée rationnellement, la régionalisation offre les avantages suivants :

a) Dans de nombreuses régions où les pays en voie de développement sont petits, tributaires d'une production peu diversifiée et ont des marchés intérieurs peu importants, un certain degré d'intégration économique avec les pays voisins est nécessaire pour assurer un développement effectif et l'existence de structures régionales dans le système des Nations Unies pour le développement peut influencer et soutenir ce processus (surtout à l'échelon sous-régional).

b) Il est plus facile d'élaborer une stratégie globale à partir d'une analyse des besoins régionaux que sur la base d'une série d'analyses faites séparément par pays. Inversement, les directives générales peuvent par ce moyen être mieux adaptées aux conditions locales. En d'autres termes, la structure régionale constituerait un lien utile entre les stratégies globales et sectorielles d'une part et les programmes des différents pays d'autre part.

c) Les divers aspects des activités d'une organisation peuvent être plus aisément coordonnés à l'intérieur d'une même région.

d) Les personnes et les gouvernements intéressés se sentent souvent moins éloignés de l'organe directeur et ils sont plus enclins à considérer une organisation régionale comme étant la leur et non comme une institution lointaine et étrangère.

e) Il est plus facile de tenir compte des besoins particuliers de chaque région dans l'élaboration des plans, leur exécution et la fourniture de services.

31. Il ne faut toutefois pas oublier que cette méthode présente aussi de graves inconvénients :

a) Il est plus difficile de s'assurer que le système applique des directives et des procédures administratives uniformes sur le plan mondial.

b) La régionalisation est souvent plus onéreuse qu'une administration centralisée et elle multiplie les risques de chevauchement et de gaspillage des efforts.

c) Il est dangereux de considérer tout simplement que les problèmes sont les mêmes pour chaque région puisque les trois continents en voie de développement sont eux même très étendus et qu'ils englobent des pays ayant des conditions et des perspectives économiques et sociales très différentes. Un système purement et simplement régional entraînerait de sérieux inconvénients ainsi que de graves problèmes d'administration (autrement dit il faut adopter la notion d'action sous-régionale ou "d'action de voisinage").

d) A moins que des liens étroits existent entre les diverses organisations, un compartimentage par secteur risque de se produire au niveau régional, ce qui réduirait à néant les efforts faits pour aborder, au niveau des pays, l'ensemble des problèmes de développement.

e) Il ressort des remarques présentées en c) et d) que le régionalisme ne pourra jamais remplacer l'action par pays. Utilisé à bon escient, il peut toutefois en être un complément très utile.

32. Les dangers décrits ci-dessus concernent la forme plutôt que le fond et il devrait être possible de les surmonter grâce à une organisation et à une gestion rationnelles. Il faut toutefois reconnaître qu'ils sont sérieusement aggravés par la juxtaposition confuse des nombreuses structures régionales différentes qu'ont mises en place les différents éléments du système (voir Section II ci-dessus) et par l'absence d'une véritable optique nationale à l'heure actuelle.

IV. LES MESURES A PRENDRE POUR ACCROITRE L'EFFICACITE DES STRUCTURES REGIONALES DU SYSTEME DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT

33. Il y a de solides arguments en faveur d'une action concertée, sur le plan régional et sous-régional, pour résoudre les problèmes de développement (étant toujours entendu qu'il doit y avoir à la base, au niveau des pays, une infrastructure solidement implantée). Mais pour être sûr que les inconvénients d'une telle méthode ne l'emportent pas sur ses avantages il faudrait refondre et rationaliser systématiquement les structures régionales existantes.

34. Lorsque l'on fait des suggestions à cet égard, il est difficile d'établir une distinction absolue entre les activités opérationnelles et non opérationnelles des diverses organisations

intéressées. Pour les besoins de la discussion on s'est efforcé de définir, dans les paragraphes 35 à 41 ci-après, certains principes et certaines fonctions de base qui faciliteraient l'intégration de toutes les activités des Nations Unies pour le développement à l'échelon régional, c'est-à-dire des principes et des fonctions concernant à la fois les responsabilités générales en matière d'élaboration des directives et d'établissement de normes et les programmes opérationnels, que ce soit des programmes ordinaires ou des programmes financés par le PNUD, car ces deux formes d'activité doivent manifestement être complémentaires. On suggère donc, dans les paragraphes 42 à 44, la façon dont le système des Nations Unies pour le développement pourrait être organisé, sur une base régionale, s'intégrer dans le contexte général, sans oublier également les propositions faites au Chapitre 7 du rapport concernant l'organisation sur le terrain, à l'échelon national[1/].

35. D'une manière générale, pour rationaliser les structures régionales il faudrait probablement :

a) parvenir à un accord interorganisations pour que les régions coïncident entièrement[2/];

b) installer au même endroit les bureaux régionaux et sous-régionaux des divers éléments du système;

c) établir des liens plus étroits entre le secrétariat de chaque commission économique régionale, qui a la responsabilité générale du développement économique et social de la région, et les bureaux régionaux des organisations qui sont dotés de responsabilités spéciales pour des secteurs particuliers;

d) définir clairement les attributions à l'échelon régional, qui seraient dans la mesure du possible uniformisées pour ces diverses organisations.

36. Certes, des changements aussi importants ne peuvent être effectués du jour au lendemain, mais si une évolution générale se dessinait dans ce sens, cela représenterait un très grand progrès, au niveau régional, vers cette approche concertée des problèmes du développement par tous les organismes intéressés des Nations Unies qui est le thème central, à tous les niveaux, des recommandations de l'Etude sur la capacité. Cependant cela ne dépend pas uniquement d'une réforme des structures. La condition la plus importante serait probablement que tous les éléments du système ayant des représentations régionales admettent certains principes fondamentaux qui ont été sans cesse rappelés dans le corps de l'Etude et qui, par eux-mêmes, feraient beaucoup pour augmenter la cohésion du système. Ces principes sont, pour l'essentiel, les suivants :

1/ Par. 75 à 89.

2/ A ce propos, il est intéressant de noter qu'à sa onzième session, en 1953, le Conseil exécutif de l'OMS, dans les conclusions de son "Etude administrative de la régionalisation", s'est déclaré prêt à envisager une modification de la délimitation de ses régions.

a) Accepter l'"optique nationale" préconisée dans l'Etude - Cela ne signifie pas que les politiques ou projets régionaux ou sous-régionaux doivent être abandonnés mais qu'il faut les élaborer au niveau des pays et recueillir à leur sujet l'approbation totale et sans réserve des différents gouvernements intéressés avant de les mettre à exécution. En d'autres termes, ils ne doivent pas être imposés ou "vendus" de l'extérieur mais étudiés et mis en oeuvre dans le cadre du "programme national" et de son "examen annuel"[1/].

b) Accepter que le PNUD soit l'autorité coordonatrice de toutes les activités opérationnelles entreprises par le système des Nations Unies pour le développement - Au niveau des pays cela signifie que l'on reconnaîtrait l'autorité du représentant résident comme chef de groupe pour l'établissement du programme national et l'examen annuel. Les fonctionnaires des secrétariats des commissions économiques régionales et des bureaux régionaux des institutions spécialisées participant à ces travaux constitueraient l'équipe qui serait placée sous sa direction. On a examiné au Chapitre 7 les arrangements en vertu desquels leurs services pourraient être obtenus et rémunérés[2/]. Cela suppose également que le représentant résident serait le principal intermédiaire de communication pour toutes les questions de développement intéressant les organismes des Nations Unies dans le pays où il est en poste.

37. Si ces conditions sont remplies, les secrétariats des commissions économiques régionales et les bureaux régionaux des institutions joueront très probablement un rôle plus efficace dans toutes les phases du cycle de la coopération des Nations Unies pour le développement, notamment pour ce qui est de l'identification des projets, l'élaboration de programmes nationaux, la formulation et l'examen des projets, leur évaluation et les activités consécutives. C'est un rôle qui convient parfaitement à ces organes et dans lequel ils ont déjà obtenu de très bons résultats encore que leur action ait été gênée et limitée dans ses effets par les défauts des procédures et de l'organisation actuelles. Au cas où le gouvernement le souhaiterait, ils pourraient à l'avenir assumer des fonctions plus étendues et notamment renforcer le mécanisme national de planification ou participer à l'élaboration du plan général de développement du pays. A cet égard, la collaboration des instituts régionaux de planification aurait une importance vitale et une fois encore il faudrait adopter la même formule d'une approche concertée sous la direction du représentant résident. La nature de ces fonctions a été précisée de façon assez détaillée dans le Chapitre 7; il est donc inutile d'y revenir[3/].

1/ Voir également les propositions faites au Chapitre 4 (par. 76 à 81) concernant l'allocation de fonds destinés au financement d'actions "non nationales", notamment des projets et des programmes régionaux.

2/ Par. 83, 85 d) et 117.

3/ Par. 117 et 119.

38. Cependant, il n'est pas inutile de préciser le rôle que pourraient jouer les organisations régionales au stade de l'exécution, en raison des demandes pressantes qui ont été faites récemment pour que les commissions économiques régionales assument une responsabilité plus grande à cet égard[1/], et du fait que cette question soulève des problèmes complexes qu'il n'a pas été possible de résoudre dans le cadre limité du Chapitre 7.

39. On peut exposer brièvement les difficultés qui risquent de surgir si l'on donne la responsabilité de l'exécution de projets opérationnels à des organismes régionaux du système des Nations Unies (en l'occurrence il s'agit essentiellement des commissions économiques régionales). Elles sont en quelque sorte un prolongement des difficultés qui se sont déjà posées aux sièges de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées qui s'y rattachent, par exemple, la lenteur et l'inefficacité dues au fait que l'on confie des sommes importantes pour des projets opérationnels à des organisations qui ne sont pas vraiment conçues pour s'acquitter de fonctions opérationnelles, la tentation qu'éprouvent ces organisations de promouvoir davantage de projets dans leurs domaines d'activité respectifs afin de développer encore plus leurs opérations, les difficultés qui découlent des conflits de compétence entre les diverses organisations, et la dispersion excessive des responsabilités à l'échelon le plus élevé. Certaines de ces difficultés seraient encore aggravées, à l'échelon régional, notamment dans le cas des commissions économiques régionales dont les secrétariats ne sont actuellement pas en mesure de mettre en oeuvre des projets de grande envergure du type Fonds spécial et sont en outre plus souvent impliqués dans des querelles de compétence du fait qu'ils s'occupent de toutes les questions économiques et sociales, et, partant, empiètent sur les domaines d'activité des institutions spécialisées. En outre, s'il n'y a pas une véritable décentralisation des pouvoirs, cela risque d'augmenter les retards et l'inefficacité étant donné que l'arrangement

---

1/ Voir le paragraphe 14 ci-dessus et les notes qui y correspondent. Les types de projets dont l'exécution devrait, selon la proposition de la CEA, lui être confiée sont énumérés de la façon suivante au paragraphe 9 de son rapport intitulé : Réorganisation, structure et fonctions du secrétariat de la Commission économique pour l'Afrique (La deuxième Décennie du développement, 1970-1980) (document E/CN. 14/ECO/6) : "a) planification et programmation de projets multinationaux, sous régionaux et régionaux ... b) développement ou mise en place d'institutions multinationales, sous-régionales et régionales de développement et de coopération économique dans diverses zones; c) rôle d'organisme chargé de l'exécution (ou d'organe de coordination) pour les miniprojets du Fonds special du PNUD ayant un rapport direct avec les programmes multinationaux, sous-régionaux et régionaux de développement économique et de coopération ... d) projets particuliers : Division des ressources naturelles et des transports ... Division du commerce et de la coopération économique ... Division de l'industrie et de l'habitat ... Division du développement des ressources humaines ... services consultatifs de planification en vue du développement et de la coopération économiques à l'échelon multinational, sous-régional et régional ... e) assistance bilatérale pour des projets multinationaux, sous-régionaux et régionaux ... f) gestion de fonds pour l'exécution de projets régionaux approuvés au titre du Programme ordinaire des Nations Unies et des miniprojets du PNUD (AT) et du Fonds spécial ... g) recrutement et formation du personnel appelé à servir auprès du secrétariat de la Commission ... h) analyse critique et évaluation de projets, en particulier de ceux qui auront fait l'objet d'une décentralisation au profit de la Commission ainsi que d'autres entrant dans son programme de travail ...".

considéré reviendrait simplement, dans la pratique, à créer un échelon administratif supplémentaire entre la décision au Siège et l'action sur le terrain; cependant, la décentralisation en soi pose des problèmes, car certaines opérations, comme le recrutement des experts, l'achat de matériel, etc. peuvent être effectuées dans de meilleures conditions à l'échelon central. Créer à cet effet de nouvelles structures à l'échelon régional, ce serait simplement retomber dans les erreurs du passé - la fragmentation et le chevauchement des activités - que les recommandations de l'Etude sur la capacité visent au premier chef à supprimer.

40. Il s'agit donc de savoir tirer parti des qualifications et des connaissances disponibles à l'échelon régional sans aggraver un problème qui, comme l'Etude sur la capacité l'a montré, a déjà atteint des proportions inquiétantes. C'est là un problème qui ne peut être résolu que progressivement. Cela dit, il faut immédiatement reconnaître que rien de ce qui est recommandé dans l'Etude n'empêche le Directeur de charger le secrétariat d'une commission économique régionale (ou, en fait, tout autre organisme régional du système des Nations Unies) d'être l'agent d'exécution d'un projet ou de surveiller l'agent d'exécution d'un projet donné, conformément aux procédures proposées au Chapitre 5[1/], à condition qu'il soit certain que l'organisme en cause est pleinement qualifié et dispose des moyens nécessaires pour s'acquitter dans les meilleures conditions d'efficacité de ces tâches, et que c'est là le moyen le plus efficace d'accomplir lesdites tâches pour le plus grand profit de tous les pays intéressés.

41. Si les directives formulées dans l'Etude sur la capacité sont suivies, cela entraînera probablement, dans la pratique, les conséquences suivantes :

a) telles qu'elles sont actuellement organisées, il est probable que les commissions économiques régionales seront plus souvent directement chargées de l'exécution que les bureaux régionaux des organisations;

b) cela dit, il est cependant plus probable qu'elles seront appelées à surveiller, dans des domaines relevant tout particulièrement de leur compétence, les travaux d'un agent d'exécution plutôt que d'exécuter directement les projets, surtout dans le cas de projets complexes et de grande envergure. Les bureaux régionaux des organisations pourraient également être, à l'occasion, chargés d'exercer une telle surveillance;

c) les fonctions d'exécution ou de surveillance de l'exécution ne devraient cependant être confiées à ces organes régionaux que pour des projets ayant un caractère spécifiquement régional ou sous-régional, englobant plusieurs pays et intéressant des domaines où l'organisme régional intéressé a une expérience pratique reconnue et possède un personnel suffisant;

1/ Par. 108 à 131.

d) le rôle le plus utile que pourraient jouer dans l'immédiat les bureaux régionaux et les commissions régionales serait certes d'assurer l'appui technique des experts travaillant à des projets compris dans des programmes nationaux, par l'intermédiaire de conseillers régionaux connaissant particulièrement bien la région, ainsi que leur propre discipline. Cette méthode est déjà appliquée mais de façon intermittente et sans grands résultats; bien trop souvent, les pouvoirs délégués sont insuffisants et le siège continue d'exercer une activité de surveillance, de sorte qu'il y a duplication et, partant, une situation confuse et un gaspillage d'efforts. A ce propos, l'Etude sur la capacité recommande que l'on applique systématiquement une formule selon laquelle le PNUD, le représentant résident et l'organisation dont relève l'organisme régional intéressé, se mettraient d'accord pour qu'un bureau régional ou le secrétariat d'une commission régionale soit expressément chargé d'appuyer certains projets de petite envergure (généralement, des projets du type Assistance technique exigeant les services d'un ou deux experts) dans la région qu'il dessert. Ce système permettrait d'utiliser de façon beaucoup plus fructueuse le temps et les compétences des conseillers régionaux, surtout de ceux qui sont détachés auprès des commissions économiques régionales et qu'un correspondant consulté dans le cadre de l'Etude qualifie de "parasites inutiles"[1/]. Si elle était appliquée en même temps qu'un système intégré de programmation par pays tel que celui qui est proposé au Chapitre 5, une pareille formule contribuerait, dans une large mesure, à centrer l'attention sur l'exécution proprement dite des projets existants et non sur la promotion de projets nouveaux et sans cohésion comme cela est souvent le cas actuellement. On pourrait, par exemple, détacher auprès des commissions économiques régionales une équipe d'experts faisant partie du Corps de spécialistes hautement qualifiés et expérimentés chargés de suivre l'exécution de projets dans plusieurs pays dont la création est proposée au Chapitre 8[2/].

42. Il reste à savoir maintenant comment la nouvelle structure du PNUD s'articulerait aux autres structures régionales existantes du système des Nations Unies. Aux fins de l'Etude sur la capacité, on a longuement et mûrement réfléchi à ce problème et il semble que ce soit peut-être le plus difficile à résoudre de tous les problèmes complexes soumis au commissaire chargé de l'Etude. Au début, on a envisagé sérieusement la possibilité de transférer les Coordonnateurs des Programmes régionaux du PNUD - qui sont des fonctionnaires de rang élevé ayant une longue expérience pratique - là où les commissions économiques régionales

---

1/ Plusieurs des gouvernements bénéficiaires qui ont envoyé des communications écrites aux fins de l'Etude se sont plaints que les visites des conseillers régionaux étaient trop brèves (souvent de quelques jours seulement) et trop espacées pour présenter un intérêt pratique et bon nombre d'entre eux ont recommandé que l'activité de ces conseillers soit liée à des projets particuliers.

2/ Par. 58 c).

ont leur siège en leur donnant la responsabilité globale des activités de développement, du système des Nations Unies dans toute la région, notamment en ce qui concerne la programmation et certains aspects de l'évaluation. On pensait que, d'une manière générale, ils pourraient superviser les travaux des représentants résidents et du personnel des bureaux extérieurs et entreprendre des missions de "dépannage". Etant donné l'étendue des régions, ils pourraient être secondés par des Coordonnateurs sous-régionaux lorsqu'il y a une sous-région bien définie. Cette formule présentait plusieurs avantages : en particulier, elle encouragerait la formation de groupements régionaux et sous-régionaux dans les cas où des gouvernements le souhaiteraient sincèrement, sans porter préjudice, pour autant, à l'optique nationale[1/]. On pensait également que ce système pourrait être appliqué, à titre d'essai, en Amérique latine, puis évalué au bout de deux ans et remanié ou étendu à d'autres régions, selon qu'il conviendrait. En fin de compte, il a fallu quand même renoncer à cette idée, non sans regret, et ce pour deux raisons principales :

a) Ce système faisait partie intégrante de la "conception collective" (le Coordonnateur régional devait coiffer une équipe régionale groupant les éléments du système des Nations Unies pour le développement) que l'Etude a également dû rejeter, pour les raisons exposées au Chapitre 7[2/], au bénéfice de la conception de la ligne hiérarchique directe qui est préconisée dans le modèle recommandé au Chapitre 7[3/]. Il serait vain de conserver le poste de coordonnateur régional sans donner à celui-ci des responsabilités et des pouvoirs précis.

b) Après avoir examiné de façon approfondie les complexités de la structure régionale actuelle, l'Etude est forcée de conclure que l'efficacité opérationnelle du PNUD serait non pas renforcée, mais bien plutôt compromise si on essayait de l'intégrer dans les structures régionales plutôt confuses qui existent actuellement tant que celles-ci n'auront pas été systématiquement améliorées et rationalisées et tant que le PNUD lui-même n'aura pas été renforcé.

43. Cela ne signifie pas que l'on sous-estime l'importance de l'optique régionale et sous-régionale pour les pays en voie de développement. Au contraire, l'Etude la juge indispensable. La difficulté est donc de donner libre cours à ces forces d'intégration sans risquer des complications bureaucratiques qui ne peuvent qu'aller à l'encontre d'une gestion efficace et de résultats positifs. Après avoir envisagé toutes les solutions possibles on a donc choisi dans l'Etude

---

1/ Il est intéressant de noter à ce propos que dans les propositions de la CEA dont il a été question précédemment dans le paragraphe 14 et dans la note de bas de page correspondant au paragraphe 38, il est suggéré que le PNUD "commence par nommer des représentants à plein temps auprès des groupes régionaux les mieux organisés" (document E/CN. 14/ECO/6, par. 52, p. 20) encore que cette proposition ne soit pas formulée avec la même précision.

2/ Par. 49 à 51.

3/ Par. 53 et suivants.

la formule consistant à créer au siège des directions régionales qui, dans l'échelle hiérarchique, viendraient directement avant le représentant résident, tout en prévoyant simultanément un système de liaison avec les commissions économiques régionales et, à plus longue échéance, le transfert de ces directions là où se trouvent les sièges des commissions, la mise en place d'un tel système étant précédée d'expériences pilotes en Amérique latine qui pourraient être tentées très rapidement. Ces propositions ayant été présentées en détail au Chapitre 7[1/], il n'est pas nécessaire de les énoncer à nouveau. Il convient toutefois de signaler qu'elles ont été conçues dans une perspective à plus long terme qui pourrait finalement aboutir à une fusion totale du PNUD et des commissions régionales[2/].

44. Il faut admettre cependant qu'il ne suffira pas seulement d'accepter les propositions formulées dans l'Etude sur la capacité pour que cette solution se réalise. Il importe également que les gouvernements et les secrétariats aient la ferme volonté de réformer et d'uniformiser la répartition et les attributions actuelles de tous les organes régionaux du système des Nations Unies. Cela n'est certes pas facile mais il importe de prendre immédiatement des mesures.

CONCLUSIONS

45. En raison de l'énorme complexité des structures régionales du système des Nations Unies pour le développement, il n'est pas possible de trouver une solution simple. Cependant, sur la base des conclusions tirées dans le présent appendice, l'Etude sur la capacité avance trois recommandations concernant les mesures à prendre, à supposer évidemment que les gouvernements et les organisations internationales soient fermement décidés à essayer d'améliorer la situation.

a) Le Conseil économique et social devrait demander qu'une étude soit faite sur les moyens de rationaliser la répartition et les attributions de tous les organes régionaux du système des Nations Unies. Le groupe chargé de cette étude devrait être composé de représentants des principaux organismes des Nations Unies qui ont une infrastructure régionale importante, mais certains membres devraient être choisis à l'extérieur du système, parmi des personnes ayant une expérience directe des problèmes que pose la gestion d'activités opérationnelles entreprises à l'échelon international et décentralisées au niveau des régions et des pays. Le président du groupe, en particulier, devrait être indépendant. Aux termes de son mandat, le groupe devrait prendre comme base de travail les propositions de l'Etude sur la capacité telles qu'elles auront été acceptées par le Conseil d'administration.

1/ Par. 112 à 119.

2/ Voir Chapitre 7, par. 152.

b) En attendant d'avoir connaissance des conclusions d'une telle étude, on pourrait apporter un très grand nombre d'améliorations, toujours dans le cadre des recommandations formulées dans l'Etude sur la capacité, dans le sens proposé aux paragraphes 36 et 37 ci-dessus et aux paragraphes 113 à 119 du Chapitre 7.

c) En attendant que des mesures concrètes aient été prises - peut-être comme suite aux travaux envisagés à l'alinéa a) - pour rationaliser les structures régionales du système des Nations Unies pour le développement, et que ces mesures aient donné des résultats concrets, il faudra ne conférer qu'avec la plus grande prudence des responsabilités opérationnelles importantes aux organes régionaux, notamment aux commissions économiques régionales, pour les raisons indiquées au paragraphe 39 ci-dessus. Ces organes continueront certes d'apporter leur contribution principale et la plus utile dans le domaine de la programmation, de la formulation des projets, de leur évaluation et des activités consécutives, et cette contribution sera d'autant plus importante que ces fonctions seront devenues plus cohérentes grâce aux procédures et aux structures administratives proposées pour le cycle de la coopération des Nations Unies pour le développement. Cela n'empêche pas cependant qu'ils exerceront certaines fonctions précises au stade de l'exécution, comme celles qui ont été définies à l'alinéa iii) du paragraphe 117 du Chapitre 7 et aux paragraphes 40 et 41 ci-dessus, à condition toujours que soient strictement appliqués les critères régissant le choix des agents d'exécution, qui sont d'une importance vitale pour le bon fonctionnement du cycle de la coopération des Nations Unies pour le développement.

Blank page

Page blanche

Appendice 4

DEFINITIONS ET ABREVIATIONS[1/]

Définitions

L'Organisation des Nations Unies	Les Etats Membres, agissant par l'intermédiaire des organes principaux, ou bien le Secrétariat, c'est-à-dire le Secrétaire général et le personnel placé sous ses ordres. (EC)
Les organismes des Nations Unies	L'ensemble des organisations reliées à l'ONU. (EC)
Le système des Nations Unies pour le développement	Les organes des Nations Unies (y compris le FISE et le PAM) et les institutions spécialisées qui s'occupent de promouvoir le développement économique et social, et les secrétariats qui les secondent. Lorsque la BIRD et le FMI sont compris, le fait est généralement spécifié. (EC)
Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)	a) L'organisation placée sous l'autorité du Directeur; le cas échéant, la mention "siège" ou "services extérieurs" est ajoutée pour plus de précision; b) L'ensemble des services de coopération technique financés par le PNUD et fournis par le système des Nations Unies pour le développement. (EC)
La coopération technique des Nations Unies	Les services fournis au titre de projets de développement économique et social : envoi d'experts (seuls ou en équipe), bourses individuelles ou de groupe, en règle générale pour des études ou des voyages d'étude à l'étranger, et matériel; ces services sont financés par le PNUD au moyen de contributions volontaires versées par les Etats Membres, et par l'ONU et les institutions spécialisées au moyen de leurs budgets ordinaires (mis en recouvrement) et de fonds extra-budgétaires; dans un cas comme dans l'autre, les institutions spécialisées organisent les services nécessaires. Le FISE fournit du matériel, des fournitures et des indemnités locales de subsistance pour des projets d'assistance aux mères et enfants; le PAM fournit une aide alimentaire pour le développement. (EC)

1/ L'origine des définitions et abréviations est indiquée à l'aide d'initiales : CAC (Co-ord/R731), PNUD (DP/L. 24/Add. 1), EC (Etude sur la capacité).

Le cycle de la coopération des Nations Unies pour le développement (CCNUD)

La série d'opérations par lesquelles le gouvernement, avec la collaboration du système des Nations Unies pour le développement et, s'il y a lieu, du groupe de la BIRD, prépare un programme de coopération technique d'une durée qui correspond généralement à celle du plan de développement du pays. Voir le Chapitre 5 (Le cycle de la coopération des Nations Unies pour le développement). (EC)

Activités consécutives

Mesures prises par les institutions compétentes d'un pays bénéficiaire, avec une assistance extérieure selon les besoins, pour donner suite aux conclusions et recommandations découlant d'un projet. (CAC)

Activités opérationnelles (de développement)

Sens général : les activités des organismes constituant le système des Nations Unies pour le développement qui sont conçues pour atteindre, en coopération avec un ou plusieurs gouvernements, un objectif donné de développement dans un laps de temps spécifié. Ces activités se déroulent principalement sur le terrain, mais elles comprennent également les programmes connexes, l'appui technique, les fonctions de supervision et d'administration au siège.
Sens particulier : toutes les activités financées soit par les fonds propres du PNUD, soit par des fonds du budget ordinaire d'un organisme faisant partie du système des Nations Unies pour le développement ou des fonds d'affectation spéciale gérés par lui. (EC)

Affectations de crédits*

Acte par lequel le Conseil d'administration assigne et consigne des ressources financières, dans le cadre des ressources du PNUD, pour couvrir le coût d'activités approuvées par le Conseil. (EC)

Affectations de crédits au titre du programme

Chiffres de planification indicative tels qu'ils sont approuvés par le Conseil d'administration. (EC)

Allocation

a) Autorisation financière par laquelle le Directeur du PNUD habilite un agent chargé de l'exécution à engager des dépenses et à prélever des fonds jusqu'à concurrence du montant de l'allocation. Normalement, les allocations sont précédées et autorisées par les affectations de crédit faites par le Conseil d'administration. (PNUD)

b) Dans le cas d'un contrat conclu avec un agent ne faisant pas partie du système des Nations Unies, l'engagement couvre le coût intégral des services qui doivent être rendus ou des marchandises qui doivent être livrées en exécution des dispositions du contrat. (EC)

Assistance de préinvestissement

Assistance au développement conçue pour préparer un investissement ultérieur, de source privée ou publique, intérieure ou extérieure. Dans ce contexte général, on peut dire que toute assistance technique est une assistance de préinvestissement (et incidemment un investissement) puisqu'elle renforce l'infrastructure humaine et la capacité d'absorption. (EC)

---

* Cette définition cessera d'être applicable si les recommandations de l'Etude sur la capacité sont adoptées.

Assistance opérationnelle (OPAS) (OPEX)

Fourniture de personnel opérationnel, financée par le PNUD (AT) ou par les programmes ordinaires de l'ONU et de plusieurs institutions spécialisées. Le gouvernement bénéficiaire verse à l'expert OPAS un traitement et des indemnités analogues à ceux que reçoivent les fonctionnaires faisant un travail comparable dans le pays en cause; le complément à verser pour que les émoluments de l'intéressé correspondent approximativement à ceux du personnel du projet de rang équivalent est pris en charge par le Programme. (EC)

Assistance préparatoire*

Un des types d'activité qui peuvent être financés par le Fonds de roulement du PNUD (voir ce terme). Il s'agit de deux types d'activité FS : assistance fournie aux gouvernements aux fins de l'élaboration ou de la mise au point des demandes d'assistance financière adressées au Fonds spécial; assistance fournie au Directeur du PNUD pour l'aider à apprécier une demande particulière avant qu'il saisisse le Conseil d'administration de sa recommandation. (PNUD)

Banque des données

Système automatisé de stockage et de recherche de l'information, faisant intervenir des méthodes qui permettent d'obtenir les renseignements désirés sous la forme la plus commode pour l'usager. (EC)

Bourse

Aide fournie à un gouvernement pour permettre à une personne officiellement désignée de suivre des études ou de recevoir une formation déterminée à l'étranger. Il convient de faire une distinction entre les boursiers et les participants qui bénéficient d'une aide pour prendre part à un cycle d'études, groupe d'étude, voyage d'étude, atelier ou autre activité analogue. (EC)

Budget

Le budget du projet comprend toutes les ressources et les dépenses nécessaires pour exécuter et mener à bien le projet du début jusqu'à la fin des opérations, qu'elles soient à la charge du gouvernement ou du PNUD.

Budget des services d'appui au programme : prévisions de dépenses relatives à l'appui direct aux programmes, en particulier aux programmes nationaux; ces dépenses doivent être considérées comme faisant partie du coût des programmes, et non pas comme des dépenses d'administration générale.

Budget des services d'administration générale : dépenses liées aux fonctions centrales de direction et d'administration du programme. (EC)

Bureau consultatif interorganisations (BCI)*

Organe consultatif que l'Assemblée générale a créé par sa résolution 2029 (XX) et qui se compose du Secrétaire général de l'ONU et des chefs des secrétariats des organisations participant au PNUD et est présidé par le Directeur. Le Bureau conseille le Directeur sur tous les aspects importants du PNUD et, en particulier, sur les projets et programmes avant que le Conseil d'administration en soit saisi, sur le choix des agents chargés de l'exécution des divers projets et sur la désignation des représentants résidents. (PNUD)

---

* Cette définition cessera d'être applicable si les recommandations de l'Etude sur la capacité sont adoptées.

Bureau extérieur

Sauf indication plus précise, bureau représentant le PNUD dans le pays ou la région hôte, et généralement dirigé par un représentant résident ou un représentant régional. (EC)

Capacité

Voir Chapitre 3, paragraphes 1-12. (EC)

Capacité d'absorption

Les ressources naturelles, matérielles et humaines d'un pays en voie de développement et la façon dont elles sont organisées pour lui permettre de recevoir et de mettre à profit une assistance extérieure pour poursuivre son développement. (EC)

Catégorisation

Voir Données.

Chiffres de planification indicative

Montants provisoires (en valeur monétaire) que le Conseil d'administration approuve et revise chaque année, normalement pour une période de cinq ans, en vue de faciliter l'élaboration des programmes; dans le cas des programmes nationaux, ce chiffre peut être établi pour une période correspondant à la durée du plan de développement du pays. L'approbation du chiffre de planification indicative ne constitue pas un engagement d'affecter des crédits à concurrence du montant spécifié. (EC)

Classification

Voir Données.

Codage

Travail de préparation des données primaires, consistant à attribuer un indicatif chiffré ou un symbole à chaque catégorie, classe, groupe d'indexage, etc., pour faciliter l'exploitation. (EC)

Compatibilité des systèmes

Voir Systèmes d'information.

Conférence d'annonce de contributions

Conférence convoquée annuellement par le Secrétaire général, au cours de laquelle les gouvernements annoncent leurs contributions volontaires au PNUD. (EC)

Contrat

Accord conclu par le Directeur, en vertu duquel l'assistance financée par le PNUD est fournie en totalité ou en partie par une organisation chargée de l'exécution ou par un agent de l'extérieur. (EC)

Contrepartie

Ce terme désigne les apports du gouvernement au projet, lesquels doivent être définis de façon plus précise, par exemple : contribution financière de contrepartie, services de contrepartie ou personnel de contrepartie. (CAC)

Contribution de contrepartie

Contribution, en espèces ou en nature, que le gouvernement bénéficiaire doit verser pour couvrir une fraction convenue du coût d'un projet. (EC)

Contributions volontaires

Contributions apportées aux ressources générales du PNUD par les Etats Membres de l'ONU ou par les Etats membres d'institutions spécialisées ou de l'AIEA, conformément aux dispositions des résolutions 222 A (IX) [paragraphe 8 a)] et 623 B (XXIII) [paragraphes 1-3 et 5] du Conseil économique et social et de la résolution 1240 (XIII) [paragraphes 45 à 50] de l'Assemblée générale. Les contributions volontaires sont distinctes des dons, des versements en espèces faits par les gouvernements hôtes au titre des dépenses en monnaie locale des bureaux extérieurs, des versements de contrepartie et des versements au titre des dépenses locales, ainsi que des autres types de recettes et des fonds d'affectation spéciale. (PNUD)

Contrôle

Le processus par lequel les activités relatives à un programme ou à un projet sont soumises à une surveillance. Dans le contexte de l'Etude, il s'agit généralement du processus par lequel le représentant résident suit de façon régulière la progression du projet et compare les réalisations avec le plan d'opérations et le schéma analytique. (EC)

Contrôle opérationnel

Le processus, y compris les méthodes d'inspection, de présentation des rapports et les autres moyens, par lequel on contrôle et on examine l'exécution du projet afin de déterminer dans quelle mesure elle répond aux buts et aux objectifs fixés et d'apporter au moment voulu les mesures correctives éventuellement nécessaires. (CAC)

Dépenses locales*

Sommes que les gouvernements bénéficiaires sont tenus d'acquitter, en monnaie locale, au titre des "frais locaux de subsistance des experts" et des "dépenses locales d'exécution". (PNUD)

Directeur de projet

Le fonctionnaire des services extérieurs principalement responsable de l'exécution d'un projet du PNUD envers l'organisation ou agent chargé de l'exécution. (EC)

Données

Terme général désignant les éléments d'information de base qui peuvent être traités ou produits par un ordinateur. (EC)

Données primaires : données initiales fournies à l'ordinateur, pour stockage et exploitation ultérieure, sous la forme où elles ont été reçues. (EC)

Données secondaires : données extraites des données primaires (initiales) de façon à permettre des comparaisons ou des conclusions utiles. (EC)

Données interprétatives : données primaires exploitées selon certaines méthodes ad hoc afin de les comparer à d'autres renseignements du même genre ou à combler des lacunes dans l'information. (EC)

La classification, la catégorisation, l'indexage et la présentation sont parmi les méthodes utilisées pour manipuler les données. (EC)

---

* Cette définition cessera d'être applicable si les recommandations de l'Etude sur la capacité sont adoptées.

Engagement

Fonds consignés, dans la limite d'une allocation, pour couvrir le montant intégral de toute obligation, quelle qu'en soit la durée. L'équivalent anglais d'"engagement" est soit commitment, soit obligation. L'obligation est habituellement (sous réserve d'exceptions spécifiées) limitée au coût des marchandises qui doivent être livrées ou des services qui doivent être fournis durant l'année civile en cours, alors que, dans le cadre de la période de validité de l'allocation, le commitment n'est pas arbitrairement limité dans le temps. (PNUD)

Etablissement du programme national

Voir Chapitre 5, paragraphes 13-14. (EC)

Evaluation

Voir Chapitre 5, paragraphe 19. (EC)

Evaluation des résultats

Opération par laquelle, à un moment approprié avant ou après la cessation de l'assistance extérieure, on passe en revue tous les aspects d'un projet, et l'on détermine et examine de manière critique les principaux résultats directs et indirects obtenus, tant en fonction des objectifs proprement dits du projet, qui s'insèrent dans le cadre des grands objectifs économiques et sociaux, que de l'établissement de lignes directrices pour une meilleure mise au point des activités ultérieures. (CAC)

Examen annuel

Examen annuel du programme. Voir Chapitre 5, paragraphe 21. (EC)

Examen des demandes

Opération qui fournit les éléments permettant de statuer sur les demandes d'assistance en fonction d'un certain nombre de critères établis : rapport entre la demande et les objectifs à atteindre, mesure dans laquelle elle répond aux conditions statutaires et autres du système international d'assistance au développement, possibilités de réalisation du projet et rapport entre son coût estimatif et les résultats envisagés. (CAC)

Exécution

Travaux entrepris dans le cadre d'un projet conformément à un plan d'opérations. Ce terme désigne également, de façon plus générale, toutes les opérations liées au projet, depuis la formulation du projet, en passant par sa réalisation, jusqu'aux activités consécutives. (EC)

Experts

Voir "personnel international affecté aux projets", Chapitre 8, paragraphe 52. (EC)

Experts associés

Experts débutants, surtout originaires de pays développés, qui sont affectés à l'exécution de projets du PNUD, le coût étant à la charge de leurs gouvernements. En règle générale, les experts associés ont achevé leur formation professionnelle, mais n'ont pas encore acquis l'expérience pratique des experts chevronnés. Les experts associés ne sont nommés qu'avec l'assentiment du gouvernement bénéficiaire et ils sont, en règle générale, assimilés aux administrateurs adjoints de la fonction publique internationale. (PNUD)

Filière

Voir Chapitre 3, paragraphes 26-27. (EC)

Fonds d'affectation spéciale

Fonds qu'une organisation internationale accepte aux termes de son règlement financier pour financer des activités extra-budgétaires spécifiées par le contribuant et compatibles avec les buts et objectifs généraux de l'organisation. Voir Fonds de dépôt. (EC)

Fonds de dépôt

Identiques en principe aux fonds d'affectation spéciale (voir ce terme), sauf que les activités considérées sont exécutées dans le pays du contribuant. (EC)

Fonds de roulement*

Fonds créé par le Conseil d'administration et sur lequel peuvent être prélevées les allocations pour imprévus AT et les sommes requises pour l'assistance préparatoire FS; peut aussi faire l'objet de prélèvements destinés à couvrir le coût d'opérations préliminaires FS pendant une période d'essai initiale d'un an. Des études de faisabilité devant déboucher sur des investissements et des projets du type "services industriels spéciaux" peuvent également être financés par prélèvement sur ce fonds. (EC)

Frais généraux*

Dépenses faites par les organisations chargées de l'exécution, en règle générale à leurs sièges, concernant l'administration centrale, l'organisation, la dotation en effectifs et le financement d'un projet ou d'un programme. Les "frais généraux" englobent les "dépenses d'administration" et les "dépenses des services opérationnels", au sens qui est donné à ces termes par l'élément AT. Ces notions ont été modifiées dans le Chapitre 9 de l'Etude sur la capacité. (PNUD)

Habilitation concernant les allocations pour imprévus (TA)*

Pouvoirs que le Conseil d'administration donne au Directeur du PNUD de financer, par prélèvement sur le Fonds de roulement, des activités urgentes ou imprévues. (EC)

Imprévus

Terme général désignant des activités urgentes et imprévues qu'il n'était pas possible de planifier au moment où le programme national (ou un autre programme) a été établi. Ces activités pourraient être financées par prélèvement sur la réserve du programme national. Le financement d'activités de ce genre découlant de graves catastrophes naturelles ou de bouleversements internes ou externes soudains pourrait être assuré au moyen du Fonds de roulement, qui serait en partie un fonds d'avances remboursables. (EC)

Indexage

Voir Données.

Institutions

Les organisations qui font partie du système des Nations Unies pour le développement (institutions spécialisées, AIEA, PAM, FISE, CNUCED, etc.) ainsi que l'ONU dans la mesure où elle entreprend des activités opérationnelles. (EC)

---

* Cette définition cessera d'être applicable si les recommandations de l'Etude sur la capacité sont adoptées.

Institutions spécialisées

Les organisations internationales reliées à l'Organisation des Nations Unies, comme il est prévu aux articles 57, 63 et 64 de la Charte des Nations Unies.
N. B. : L'AIEA jouit d'un statut spécial et n'est pas une institution spécialisée. (PNUD)

Microfiche

Négatif plat sur lequel de très nombreuses micro-images sont rangées selon une disposition en grille. Le titre de la microfiche peut, en règle générale, se lire à l'oeil nu. (EC)

Opérations préliminaires (FS)

Voir Fonds de roulement. (PNUD)

Organisation/agent chargé de l'exécution

Organisation, institution ou agent faisant partie du système des Nations Unies pour le développement qui a accepté la responsabilité de mener à bien un projet spécifique du PNUD. (EC)

Personnel des projets

Personnel recruté sur le plan international et affecté à l'exécution de projets du PNUD. (EC)

Plafond d'allocation globale

Montant maximum, ou plafond, approuvé et revisé chaque année par le Conseil d'administration et déterminant la limite supérieure globale des pouvoirs conférés au Directeur pour allouer des fonds. (EC)

Plan d'opérations

Accord formel conclu entre un ou plusieurs gouvernements et une ou plusieurs organisations au sujet d'un projet, et qui énonce les buts du projet et les conditions de son exécution et définit les responsabilités respectives des parties à l'accord. (CAC)

Présentation

Voir Données.

"Profil" du pays

Ensemble statistique de données élaborées concernant un pays, destiné à mettre en évidence l'évolution des aspects sociaux et économiques du développement. (EC)

Programmation continue

Voir Chapitre 5, paragraphe 22. (EC)

Programme

Ensemble d'activités de développement visant à atteindre des objectifs déterminés dans un laps de temps spécifié. Le programme peut avoir trait à un pays, à une région ou à un domaine d'activité. (EC)

Programme approuvé

Partie du programme financé par le PNUD qui a été approuvée (et pour laquelle des affectations de crédits ont été autorisées) par le Conseil d'administration. (EC)

Programme national

Programme d'assistance à un pays, portant sur plusieurs années et généralement synchronisé avec le plan de développement du pays. (EC)

Programme opérationnel ordinaire

Activités financées au moyen de fonds du budget ordinaire ou de contributions volontaires expressément destinés à appuyer les activités opérationnelles des organisations du système des Nations Unies pour le développement. (EC)

Programme ordinaire

Activités de l'ONU ou d'autres organisations du système des Nations Unies pour le développement dont le coût est imputé sur leurs budgets ordinaires. (EC)

Projet

Activité de développement national ou multinational approuvée, de caractère plus ou moins complexe et à laquelle un ou plusieurs gouvernements et une ou plusieurs organisations participantes apportent une contribution déterminée en vue d'atteindre, dans un laps de temps spécifié, des objectifs définis. (CAC)

Projet de développement intégré

Un projet dans lequel une relation organique lie divers éléments de différents secteurs ou sous-secteurs économiques et (ou) sociaux. (CAC)

Projet de la phase II (FS)

Nouveaux projets FS, exigeant de nouvelles affectations de crédits et découlant de projets FS antérieurs. (EC)

Projet interrégional

Activité multinationale de développement à laquelle participent quelques-uns ou la totalité des pays de deux, ou plus de deux, régions géographiques. (CAC)

Projet régional

Activité multinationale de développement à laquelle participent quelques-uns ou la totalité des pays d'une région géographique donnée. (CAC)

Représentant résident

Représentant officiel du PNUD dans un pays bénéficiant de l'aide du PNUD. (EC)

Rétroaction

Caractéristique d'un système d'information qui consiste à utiliser, en totalité ou en partie, les résultats d'une opération comme entrée pour une autre opération. Dans un système automatisé, les résultats de la première opération peuvent être combinés avec de nouvelles données primaires pour servir d'entrées dans la deuxième opération, etc. (EC)

Schéma analytique

Analyse d'ensemble d'un projet, au moment de sa formulation. A cette fin, toutes les opérations qui doivent être exécutées pour aboutir au résultat final recherché sont énumérées dans l'ordre où elles doivent logiquement se succéder. Le schéma ainsi obtenu, qui se présente sous la forme d'un "réseau", sera disposé de façon à faire apparaître l'ordonnancement (déroulement) de ces opérations. (EC)

Schéma théorique

La première étape de la mise au point du système. (EC)

Service des Nations Unies pour le développement

Corps de fonctionnaires internationaux de carrière appelés à occuper des postes au siège du PNUD et dans ses bureaux extérieurs. Voir Chapitre 8, paragraphe 13. (EC)

Sous- contrat

Accord conclu par un exécutant principal (organisation chargée de l'exécution ou agent de l'extérieur), aux termes duquel la totalité ou une partie de l'assistance du PNUD est fournie par une tierce partie. Voir Contrat. (EC)

Systèmes d'information

Ensembles de connaissances (indépendamment du mode d'acquisition), de faits, de données, etc., organisés de façon à pouvoir être utilisés au moment voulu et sous la forme appropriée. Un système d'information n'est pas forcément automatisé. (EC)

Un système d'information compatible est un système automatisé qui peut communiquer (ou échanger des données) grâce à des catégories, classifications et autres codes normalisés. (EC)

Un système d'information intégré est un système automatisé qui peut stocker et traiter n'importe quel type de données et qui peut, grâce à un réseau de communications perfectionné fonctionnant dans les deux sens, communiquer avec des terminals situés dans le monde entier et faisant partie du système. En plus des exigences qui caractérisent les systèmes compatibles, le système intégré nécessite une présentation normalisée des données. (EC)

Volontaire

Personne qui donne ses services sans attendre de gain financier et afin de contribuer au développement du pays bénéficiaire [Résolution 1444 (XLVII) du Conseil économique et social].

Abréviations

AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
AT	Elément Assistance technique (PNUD)
BAT	Bureau de l'assistance technique
BCI	Bureau consultatif interorganisations (PNUD)
BDH	Bibliothèque Dag Hammarskjöld (ONU)
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
CAC	Comité administratif de coordination
CAP	Conseiller agricole principal (PNUD/FAO)
CAT	Comité de l'assistance technique (Conseil économique et social)
CCFPI	Comité consultatif de la fonction publique internationale (CAC)
CCI	Centre CNUCED/GATT du commerce international
CCNUD	Cycle de la coopération des Nations Unies pour le développement (voir Chapitre 5)
CCQA	Comité consultatif pour les questions administratives (CAC)
CCQAB	Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (ONU)
CEA	Commission économique pour l'Afrique
CEAEO	Commission économique pour l'Asie et l'Extrême-Orient
CEE	Commission économique pour l'Europe
CEE	Communauté économique européenne
CEPAL	Commission économique pour l'Amérique latine
CEPC	Comité élargi du programme et de la coordination (Conseil économique et social)
CHSDI	Conseiller hors siège pour le développement industriel (PNUD/ONUDI)
CND	Centre national de documentation (voir Chapitre 6)
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
CNUDCI	Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (Assemblée générale)
CPC	Comité du programme et de la coordination (Conseil économique et social)
CPPPD	Centre de la planification, des projections et des politiques relatives au développement (ONU/Affaires économiques et sociales)
CUO	Comité des utilisateurs d'ordinateurs (CAC)
E et S	Information économique et sociale (voir Chapitre 6)
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FISE	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
FMI	Fonds monétaire international
FS	Elément Fonds spécial (PNUD)

GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
GCT	Groupe consultatif technique (voir Chapitre 7)
GRD	Groupe des ressources pour le développement (voir Chapitre 7)
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IDA	Association internationale de développement (BIRD)
IDEP	Institut africain de développement économique et de planification
IIPE	Institut international de planification de l'éducation (UNESCO)
ILPES	Institut latino-américain de planification économique et sociale
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
O et A	Information opérationnelle et administrative (voir Chapitre 6)
OIR	Organisation internationale pour les réfugiés
OIT	Organisation internationale du Travail
OMCI	Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime
OMM	Organisation météorologique mondiale
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisations non gouvernementales
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
OPAS) OPEX)	Personnel d'exécution et de direction; cf. définitions et résolution 1256(XIII) de l'Assemblée générale
PAM	Programme alimentaire mondial ONU/FAO
PEAT	Programme élargi d'assistance technique
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
SFI	Société financière internationale (BIRD)
SGSI	Service de la gestion et des systèmes d'information (voir Chapitre 6)
SIS	Services industriels spéciaux (ONUDI)
SPP	Service de la politique du programme (voir Chapitre 7)
SRAT	Service de recrutement pour l'assistance technique (ONU)
T et S	Information technique et scientifique (voir Chapitre 6)
UIT	Union internationale des télécommunications
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNITAR	Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche
UNKRA	Agence des Nations Unies pour le relèvement de la Corée
UNRRA	Administration des Nations Unies pour le secours et la reconstruction
UNRWA	Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient
UPU	Union postale universelle

Appendice 5

BIBLIOGRAPHIE

(Liste sélective, comprenant seulement les documents expressément mentionnés dans le texte)

Nations Unies, Accords entre l'Organisation des Nations Unies et les institutions spécialisées et l'Agence internationale de l'énergie atomique (Publication des Nations Unies, No de vente : 61.X.1).

- Action internationale pour écarter la menace d'une crise des protéines, Rapport présenté au Conseil économique et social par le Comité consultatif sur l'application de la science et de la technique au développement (Publication des Nations Unies, No de vente : F.68.XIII.2).

- Deuxième rapport du Comité ad hoc d'experts chargé d'examiner les finances de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées (document A/6343).

- Evaluation de l'incidence et de l'efficacité du programme de coopération technique des organismes des Nations Unies en Thaïlande, Rapport de l'équipe d'évaluation en Thaïlande (document A/4151/Add.1).

- Evaluation de l'incidence et de l'efficacité du programme de coopération technique des organismes des Nations Unies au Chili, Rapport de l'équipe d'évaluation au Chili (document E/4151/Add.2).

- Evaluation de l'incidence et de l'efficacité du programme de coopération technique des organismes des Nations Unies en Tunisie, Rapport de l'équipe d'évaluation en Tunisie (document E/4151/Add.3).

- Développement et coordination des activités des organismes des Nations Unies : Coordination à l'échelon local, Rapport du Secrétaire général (document E/4336).

- Sciences et techniques de la mer : Etude et propositions, Rapport du Secrétaire général (document E/4487).

- Etude sur l'économie mondiale, 1967 - Première Partie - Les problèmes et les politiques du développement économiques : Analyse de l'évolution récente (document E/4488).

- Evaluation des programmes de coopération technique entrepris par les institutions des Nations Unies en Equateur. Rapport d'une mission d'évaluation envoyée en Equateur (document E/4598).

- Evaluation des programmes de coopération technique : Evaluation de l'incidence et de l'efficacité des programmes de coopération technique entrepris en Iran par l'Organisation des Nations Unies et les organisations qui s'y rattachent, Rapport établi par une mission d'évaluation de l'Organisation des Nations Unies nommée au titre du programme de coopération technique des Nations Unies (document E/4626).

- Développement et coordination des activités des organismes des Nations Unies, Trente-cinquième rapport du CAC (document E/4668).

- Annexe IV, Evaluation des projets et programmes de coopération technique (document E/4668/Add.1).

Nations Unies, Etude sur l'économie mondiale, 1968 - Première Partie : Quelques aspects de la problématique du développement pendant la prochaine Décennie (document E/4687) et Deuxième Partie : La conjoncture économique (document E/4688).

- Développement et coordination des activités des organismes des Nations Unies, Rapports du Corps commun d'inspection (document E/4698 - E/AC.51/31).

- Elaboration de directives et de propositions relatives à la deuxième Décennie des Nations Unies pour le développement - Les pays en voie de développement dans les années 1970 : Estimations préliminaires de certains éléments essentiels d'un projet de schéma de la stratégie internationale du développement, document présenté par le Centre de la planification, des projections et des politiques relatives au développement (document E/AC.54/L.29/Rev.1).

- La deuxième Décennie des Nations Unies pour le développement : schéma préliminaire d'une stratégie internationale du développement, présenté par le Centre de la planification, des projections et des politiques relatives au développement (document E/AC.56/L.2 - E/AC.54/L.33).

- Activités de coopération technique en matière de développement social, Rapport du Secrétaire général (document E/CN.5/412).

- Rapport des rapporteurs spéciaux chargés de procéder à un examen des activités de coopération technique dans le domaine du développement social (document E/CN.5/432).

- Elaboration de techniques modernes de gestion et utilisation d'ordinateurs, Note du Secrétaire général (document E/AC.51/GR/19).

- Mémorandum soumis par le Comité exécutif de la Conférence des ministres de la CEA à l'examen du Conseil économique et social (document E/CN.14/ECO/10).

CNUCED, Vers une stratégie globale du développement, Rapport du Secrétaire général de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (document TD/3/Rev.1).

- La CNUCED et la deuxième Décennie des Nations Unies pour le développement : (résolution 2305 (XXII) de l'Assemblée générale), Le rôle de la CNUCED dans la deuxième Décennie des Nations Unies pour le développement, Rapport du Secrétaire général de la CNUCED (document TD/B/186).

PNUD, Rapport du Conseil d'administration, cinquième session (document E/4451).

- Rapport du Conseil d'administration, sixième session (document E/4545).

- Rapport du Conseil d'administration, septième session (document E/4609).

- Rapport du Conseil d'administration, huitième session (document E/4706).

- Besoins futurs en matière d'activités de préinvestissement, considérés en fonction des possibilités administratives de programmation et d'exécution de ces activités par les organismes des Nations Unies, Rapport du Directeur (document DP/L.57).

- Promotion des investissements consécutifs, Rapport du Directeur (document DP/L.73).

- Question du stockage et de la restitution de l'information, Rapport intérimaire du Directeur (document DP/L.99).

PNUD, Les activités du Programme des Nations Unies pour le développement en 1968, Rapport du Directeur (document DP/L. 104).

UNITAR, Critères et procédures d'évaluation : Problèmes et méthodes (UNITAR Série 1, Reproduit comme document du Conseil économique et social sous la cote E/4649).

Maurice Bertrand, Corps commun d'inspection, Rapport sur les frais de soutien des programmes extra-budgétaires et sur les méthodes de mesure des rendements et des prix de revient (document JIU/REP/69/2).

Maurice Bertrand, Corps commun d'inspection, Projet de rapport sur la programmation et les budgets dans la famille des Nations Unies.

Présentation du budget dans les organismes des Nations Unies, Etude préparée par le CCQAB (Rapport McCandless).

FAO, Stratégie de l'action future de la FAO, Note du Directeur général (document CL/51/14).

UNESCO, Recrutement du personnel hors siège (document 78 EX/28).

OCDE, Efforts et politiques d'aide au développement poursuivis par les membres du Comité d'aide au développement, Examen 1968, Rapport de M. Edwin M. Martin.

- E.R. Black, The Diplomacy of Economic Development.

- E. Stettinius, The Yalta Conference.

Blank page

Page blanche

Appendice 6

DOCUMENTATION STATISTIQUE ET AUTRES REFERENCES

Tableau 1	Date de la création des institutions spécialisées rattachées à l'ONU, de l'AIEA, des principaux programmes et organes opérationnels des Nations Unies et des commissions économiques régionales des Nations Unies
Tableau 2	Composition de l'ONU, par année et par région
Tableau 3	Composition de la CNUCED, de l'ONUDI et des institutions spécialisées
Tableau 4	Budgets ordinaires des institutions spécialisées et de l'ONU, de 1950 à 1969
Tableau 5	Contributions volontaires annoncées au PEAT, au Fonds spécial, au PNUD et à ses éléments, de 1950 à 1969
Tableau 6	Analyse des dépenses totales au titre du PEAT, du Fonds spécial, du PNUD et de ses éléments, de 1950 à 1968
Tableau 7	Analyse des dépenses des institutions (y compris les frais généraux) financées par le PEAT, le Fonds spécial et le PNUD
Tableau 8	Proportion des fonds du PEAT, du Fonds spécial et du PNUD dépensés (au titre des projets seulement) par les institutions, de 1950 à 1968
Tableau 9	Projets du Fonds spécial approuvés par le Conseil d'administration, de 1959 à 1968
Tableau 10	Nombre d'experts par programme, de 1952 à 1968
Tableau 11	Organismes des Nations Unies : montant total net des dépenses consacrées à des activités de caractère économique et social, par source principale des fonds, 1965-1968
Tableau 12	Rapport entre les dépenses d'assistance technique, classées selon la provenance des fonds, et le total des dépenses
Tableau 13	Dépenses d'assistance technique financées par les budgets ordinaires des institutions et par d'autres ressources extérieures au PNUD
Tableau 14	Le développement pendant la première Décennie du développement : comparaison avec les résultats obtenus pendant la période 1955-1960
Tableau 15	Projets du Fonds spécial : dépenses effectives, par comparaison avec les budgets de projets
Tableau 16	Projets du Fonds spécial : dépenses effectives au titre des projets, par élément constitutif des projets
Tableau 17	Projets d'assistance technique : dépenses classées par élément constitutif, par institution et par année
Tableau 18	Organismes des Nations Unies : personnel de la catégorie des administrateurs (janvier 1969)

Notes générales concernant les tableaux[1/]

1. Le terme "dollar" s'entend du dollar des Etats-Unis.

2. La somme des montants détaillés et des pourcentages ne correspond pas nécessairement au total indiqué, les chiffres ayant été arrondis.

3. Trois points (. . .) indiquent, soit que l'on ne possède pas de renseignements, soit que ces données n'existent pas.

4. Le tiret (-) indique que le montant est nul ou négligeable (c'est-à-dire inférieur à la moitié de l'unité utilisée).

1/ Ces indications valent également pour les tableaux 3.11 et 3.13 du Chapitre 3.

TABLEAU 1

DATE DE LA CREATION DES INSTITUTIONS SPECIALISEES RATTACHEES A L'ONU, DE L'AIEA, DES PRINCIPAUX PROGRAMMES ET ORGANES OPERATIONNELS DES NATIONS UNIES ET DES COMMISSIONS ECONOMIQUES REGIONALES DES NATIONS UNIES

I. Institutions spécialisées et AIEA

	Date de la création	Entrée en vigueur de l'accord avec l'ONU
UIT	1865	1949
UPU	1874	1948
OIT	1919	1946
FAO	1945	1946
BIRD	1945	1947
FMI	1945	1947
UNESCO	1946	1946
OACI	1947	1947
GATT	1948	-
OMS	1948	1948
OMM	1950	1951
SFI	1956	1957
AIEA	1957	1957
OMCI	1959	1959
IDA	1960	1961

II. Principaux programmes et organes des Nations Unies

Organe	Résolution de l'Assemblée générale portant création de l'organe		Début des activités
FISE	57(I)	- 1946	1946
UNRWA	302(IV)	- 1949	1950
HCR	319(IV)	- 1949	1951
PNUD/PEAT	304(IV)	- 1949	1949
- FS	1240(XIII)	- 1958	1959
- Fusion	2029(XX)	- 1965	1966
PAM	1714(XVI)	- 1961	1962
	(Conférence de la FAO, résolution 1/16)	- 1961	
Fonds d'équipement des Nations Unies	2186(XXI)	- 1966	?
	*		
CNUCED	1995(XX)	- 1965	1965
ONUDI	2152(XXI)	- 1966	1966
	*		
UNITAR	1934(XVIII)	- 1963	1965

III. Commissions économiques régionales des Nations Unies

	Résolution du Conseil économique et social portant création de la Commission	
Commission économique pour l'Europe	36(IV)	- 1947
Commission économique pour l'Asie et l'Extrême-Orient	37(IV)	- 1947
Commission économique pour l'Amérique latine	106(VI)	- 1948
Commission économique pour l'Afrique	671(XXV)	- 1958

TABLEAU 1 (suite)

IV. Principales résolutions de l'Assemblée générale et du Conseil économique et social relatives à l'assistance technique

Assemblée générale	52	(I)	1946	Conseils techniques à fournir aux Etats Membres par l'Organisation des Nations Unies
Assemblée générale	58	(I)	1946	Transfert aux Nations Unies des fonctions consultatives exercées en matière de service social par l'UNRWA
Conseil économique et social	51	(IV)	1947	Assistance technique aux gouvernements des Etats Membres
Assemblée générale	200	(III)	1948	Assistance technique en vue du développement économique
Conseil économique et social	222	(IX)	1949	Développement économique des pays insuffisamment développés
Assemblée générale	304	(IV)	1949	Programme élargi d'assistance technique en vue du développement économique des pays insuffisamment développés
Conseil économique et social	542	(XVIII)	1954	Assistance technique
Assemblée générale	1240	(XIII)	1958	Création du Fonds spécial
Assemblée générale	1256	(XIII)	1958	Assistance de l'Organisation des Nations Unies en matière d'administration publique (personnel OPEX)
Assemblée générale	1530	(XV)	1960	Assistance de l'Organisation des Nations Unies en matière d'administration publique : envoi de personnel d'exécution, de direction et d'administration
Assemblée générale	2029	(XX)	1965	Fusion du Fonds spécial et du Programme élargi d'assistance technique en un Programme des Nations Unies pour le développement
Assemblée générale	2186	(XXI)	1966	Création du Fonds d'équipement des Nations Unies
Assemblée générale	2188	(XXI)	1966	Examen général des programmes et activités entrepris en matière économique et sociale, en matière de coopération technique et dans des domaines connexes par l'Organisation des Nations Unies, les institutions spécialisées, l'Agence internationale de l'énergie atomique, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance et toutes les autres institutions et agences se rattachant au système des Nations Unies

TABLEAU 2

COMPOSITION DE L'ONU, PAR ANNEE ET PAR REGION

ANNEE	Total	Afrique	Amériques	Asie	Europe
1945	51	4	22	10	15
1946	55	4	22	12	17
1947	57	4	22	14	17
1948	58	4	22	15	17
1949	59	4	22	16	17
1950	60	4	22	17	17
1951	60	4	22	17	17
1952	60	4	22	17	17
1953	60	4	22	17	17
1954	60	4	22	17	17
1955	76	5	22	22	27
1956	80	8	22	23	27
1957	82	9	22	24	27
1958	83	10	22	24	27
1959	83	10	22	24	27
1960	100	26	22	24	28
1961	104	29	22	25	28
1962	110	33	24	25	28
1963	112	34	24	26	28
1964	115	36	24	26	29
1965	118	37	24	28	29
1966	122	39	26	28	29
1967	123	39	26	29	29
1968	126	42	26	29	29
1969	126	42	26	29	29

TABLEAU 3

COMPOSITION DE LA CNUCED, DE L'ONUDI ET DES INSTITUTIONS SPECIALISEES

CNUCED	135[1/]
ONUDI	135[1/]
FAO	117
UNESCO	125
OMS	128
OIT	118
AIEA	99
OMM	130
UIT	135
UPU	138
OACI	116
OMCI	67
BIRD	110
IDA	102
SFI	90
FMI	111
GATT	79

1/ En plus des 126 Etats qui font partie de l'Organisation des Nations Unies, les résolutions portant création de la CNUCED [Rés. 1995 (XX)] et de l'ONUDI [Rés. 2152 (XXI)] prévoient que les membres de ces organisations seront les Etats qui sont membres de l'ONU ou membres des institutions spécialisées ou de l'AIEA. Le nombre total de leurs membres s'élève à 135; parmi les membres supplémentaires, on trouve des pays comme, en Europe, la République fédérale d'Allemagne et la Suisse et, en Asie, le Vietnam du Sud et la Corée du Sud. D'autres membres des institutions spécialisées ne sont pas des Etats souverains.

TABLEAU 4

BUDGETS ORDINAIRES DES INSTITUTIONS SPECIALISEES[1] ET DE L'ONU, DE 1950 A 1969

Contributions volontaires au PEAT, au Fonds spécial et au PNUD pendant la même période

(En millions de dollars)

	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969
FAO	4,5	4,6	4,8	5,1	5,5	6,0	6,4	7,0	9,1	10,5	10,6	11,1	14,4	16,8	18,0	23,6	27,8	29,7	34,1	33,6
UNESCO	7,2	8,0	8,7	8,0	9,0	9,2	11,4	10,6	12,3	12,6	13,8	15,8	18,2	19,7	21,3	27,6	28,6	32,9	37,3	42,1
OMS	6,1	6,3	7,9	8,1	8,1	9,3	10,0	12,1	14,0	15,4	17,1	19,2	24,2	29,8	33,9	42,1	48,2	56,3	62,5	67,4
OIT	5,3	5,8	6,4	6,5	6,6	7,0	7,3	7,7	8,5	9,1	9,6	10,4	11,6	14,5	17,0	21,5	23,5	26,5	29,1	31,1
AIEA	-	-	-	-	-	-	-	-	3,9	4,5	5,2	6,0	6,4	6,9	7,3	8,8	10,0	10,4	11,7	12,6
OMM	-	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,6	0,6	0,8	0,9	1,1	1,5	2,0	2,4	2,9	3,2
UIT	1,6	1,6	1,6	1,5	1,3	1,3	1,7	1,5	1,9	2,7	2,3	2,8	3,4	4,1	4,1	5,6	7,0	6,8	7,6	7,5
UPU	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6	0,6	0,7	0,7	0,8	1,2	1,1	1,3	1,5	1,7	2,0
OACI	2,9	3,2	3,2	3,2	3,1	3,3	3,3	3,9	4,0	4,5	4,6	4,8	5,5	5,8	6,1	6,4	7,5	7,0	7,7	8,0
OMCI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5	0,9	0,9	0,8	1,0	1,1
Total	27,9	30,0	33,3	33,1	34,3	36,9	40,9	43,7	54,6	60,6	64,8	71,8	85,6	99,7	110,4	138,7	156,7	174,3	195,4	208,7
ONU[2]	43,7	48,6	50,3	49,3	48,5	50,1	50,5	53,2	62,5	61,9	65,8	71,1	84,5	92,2	102,9	107,1	118,6	130,5	140,4	151,2
Contributions volontaires au PEAT, au Fonds spécial et au PNUD	20,0		18,8	22,3	25,0	27,6	28,8	30,8	31,1	55,2	72,6	89,1	105,6	122,7	136,9	145,3	154,8	172,0	183,5	197,4[3]

NOTES : 1/ Non compris le groupe de la Banque mondiale, le FMI et le GATT.

2/ Y compris la CNUCED et l'ONUDI.

3/ Au 30 septembre 1969.

SOURCE : Budgets : Rapports annuels du CCQAB à l'Assemblée générale.

Contributions volontaires : Voir Tableau 5.

TABLEAU 5

CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES ANNONCEES AU PEAT, AU FONDS SPECIAL, AU PNUD ET A SES ELEMENTS

(En millions de dollars)

Année	PEAT	FS	Contribution indivise	PNUD
1950/51 1/	20,0	-	-	20,0
1952	18,8	-	-	18,8
1953	22,3	-	-	22,3
1954	25,0	-	-	25,0
1955	27,6	-	-	27,6
1956	28,8	-	-	28,8
1957	30,8	-	-	30,8
1958	31,1	-	-	31,1
1959	29,4	25,8	-	55,2
1960	34,0	38,6	-	72,6
1961	41,7	47,5	-	89,1
1962	45,4	60,2	-	105,6
1963	50,0	72,8	-	122,7
1964	51,2	85,8	-	136,9
1965	53,9	91,5	-	145,3
1966	33,6	58,2	63,0	154,8
1967	35,7	66,2	70,0	172,0
1968	30,7	59,0	93,8	183,5
1969 2/	27,6	51,0	118,9	197,4
TOTAL	637,6	656,6	345,7	1 639,5

NOTES : 1/ 18 mois.
2/ Au 30 septembre 1969.

SOURCE : PNUD.

TABLEAU 6

ANALYSE DES DEPENSES TOTALES AU TITRE DU PEAT, DU FONDS SPECIAL, DU PNUD ET DE SES ELEMENTS, DE 1950 A 1968

(En millions de dollars)

Répartition par catégorie de dépense

Année	Coût des projets			Dépenses des institutions			Administration centrale 1/	Total général
	AT	FS	Total	AT	FS	Total		
1950/51	4,5	-	4,5	1,8	-	1,8	-	6,3
1952	18,8	-	18,8	3,7	-	3,7	0,5	23,0
1953	17,8	-	17,8	3,7	-	3,7	1,3	22,8
1954	15,1	-	15,1	3,1	-	3,1	1,3	19,5
1955	21,3	-	21,3	3,2	-	3,2	1,4	25,9
1956	25,3	-	25,3	3,6	-	3,6	1,6	30,5
1957	25,8	-	25,8	3,9	-	3,9	1,8	31,5
1958	27,7	-	27,7	4,2	-	4,2	2,0	33,9
1959	26,5	-	26,5	4,4	0,1	4,4	2,2	33,1
1960	27,9	2,3	30,2	4,4	0,9	5,3	2,8	38,3
1961	31,3	7,5	38,8	3,8	1,2	5,0	3,7	47,5
1962	44,6	20,1	64,8	3,8	3,1	6,9	5,1	76,8
1963	39,5	35,0	74,5	4,5	3,7	8,2	6,7	89,4
1964	51,8	48,2	100,0	4,6	5,0	9,6	8,7	118,3
1965	42,5	59,7	102,2	6,3	6,4	12,7	10,8	125,7
1966	58,9	75,4	134,4	6,8	8,0	14,8	13,2	162,4
1967	50,6	92,9	143,5	8,0	9,7	17,8	14,7	176,0
1968	64,6	116,1	180,6	8,1	11,4	19,5	17,1	217,2
TOTAL 50-68	594,5	457,2	1 051,8	81,9	49,5	131,4	94,9	1 278,1

NOTE : 1/ Y compris les bureaux extérieurs.

SOURCE : Rapports du BAT, du Fonds spécial et du PNUD.

TABLEAU 7

ANALYSE DES DEPENSES DES INSTITUTIONS (Y COMPRIS LES FRAIS GENERAUX)
FINANCEES PAR LE PEAT, LE FONDS SPECIAL ET LE PNUD

Depuis le début jusqu'à l'année 1968 incluse

(En millions de dollars)

Par année et par institution

	1950/1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968
ONU	1,2	5,4	5,3	4,7	5,8	7,1	6,7	7,0	7,0	8,2	8,9	13,7	15,8	23,6	25,6	32,8	37,8	40,5
ONUDI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5,5
FAO	2,0	6,4	6,0	4,7	7,7	8,0	8,6	8,4	8,1	9,1	12,2	19,7	23,5	30,5	36,4	47,2	53,5	62,5
UNESCO	1,1	3,5	2,7	2,3	3,1	3,8	4,2	5,4	4,8	5,3	7,1	13,4	14,6	21,2	19,9	25,2	25,8	34,0
OMS	1,3	4,4	4,2	3,8	4,4	5,2	5,2	5,6	5,2	5,5	6,3	8,1	8,2	9,8	8,7	11,4	10,4	13,3
OIT	0,3	1,9	2,3	2,0	2,6	3,1	3,2	3,4	3,4	3,6	5,0	8,6	10,4	11,8	11,7	14,1	15,8	19,1
AIEA	-	-	-	-	-	-	-	-	0,3	0,6	0,5	1,1	0,8	1,6	1,1	2,0	1,2	2,1
OMM	-	-	-	-	-	0,3	0,3	0,4	0,5	0,6	0,8	1,6	1,8	2,5	1,8	2,8	2,6	4,5
UIT	-	-	-	-	-	0,3	0,3	0,4	0,3	0,4	0,6	1,2	1,4	2,4	3,4	4,8	4,8	5,5
UPU	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,1	0,2	0,4	0,6	0,5	0,6
OACI	0,3	0,9	1,0	0,8	1,0	1,2	1,3	1,3	1,4	1,5	2,0	3,0	3,7	3,7	3,8	4,6	3,7	4,3
OMCI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,1	0,1	0,2
BIRD	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,7	0,5	1,3	2,5	2,3	2,0	3,6	5,1	8,4
TOTAL	6,3	22,5	21,5	18,2	24,5	28,9	29,7	31,9	30,9	35,5	43,8	71,7	82,7	109,6	114,9	149,2	161,3	200,1

SOURCE : Rapports du BAT, du Fonds spécial et du PNUD.

TABLEAU 8

PROPORTION DES FONDS DU PEAT, DU FONDS SPECIAL ET DU PNUD DEPENSES (AU TITRE DES PROJETS SEULEMENT) PAR LES INSTITUTIONS DE 1950 A 1968

(En pourcentages)

Par institution et par année; total annuel par élément = 100

Institution	Rés. 222 1/	1950/1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960			1961			1962			1963			1964			1965			1966			1967			1968		
		PEAT	PEAT	PEAT	PEAT	PEAT	PEAT	PEAT	PEAT	PEAT	PEAT	SF	Combinés	PEAT	SF	Combinés	PEAT	SF	Combinés	PEAT	SF	Combinés	PEAT	SF	Combinés	PEAT	SF	Combinés	PEAT	SF	Combinés	PEAT	SF	Combinés	PEAT	SF	Combinés
ONU	23	16,2	24,1	22,6	23,7	21,4	24,5	22,0	21,6	22,0	22,3	32,9	23,0	19,7	21,3	20,0	19,8	19,0	19,6	20,7	17,8	19,3	20,2	23,6	21,9	21,4	23,6	22,7	20,4	23,6	22,2	21,9	24,8	23,8	17,4	21,9	20,2
ONUDI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4,8	2,0	3,0
FAO	29	32,5	26,2	27,4	24,7	31,3	27,5	28,9	25,9	25,7	25,5	20,1	25,2	25,4	35,7	27,4	23,6	33,5	26,8	26,4	30,6	28,4	22,2	33,4	27,7	24,0	36,9	31,5	23,2	38,0	31,5	26,9	36,5	33,2	22,3	35,6	30,9
UNESCO	14	18,4	16,4	12,9	13,0	12,7	13,2	14,2	17,6	16,3	15,6	7,9	15,0	18,1	10,7	16,7	20,0	15,2	18,5	15,1	19,5	17,2	19,1	19,4	19,2	17,1	17,2	17,2	17,8	16,0	16,8	15,0	16,5	15,9	18,7	16,2	17,1
OMS	22	22,0	20,3	20,1	21,2	17,8	18,1	17,6	17,8	16,8	17,3	-	15,9	17,9	-	14,4	16,4	0,5	11,5	17,9	0,8	9,9	16,3	1,1	9,0	16,0	1,3	7,4	15,3	1,3	7,5	13,8	1,9	6,1	13,1	2,7	6,4
OIT	11	5,2	8,6	10,9	11,4	10,8	10,5	10,7	10,5	10,8	9,8	5,6	9,5	10,0	17,3	11,4	9,9	16,6	11,9	9,5	15,7	12,4	10,4	11,0	10,6	10,6	9,9	10,2	10,6	8,8	9,6	11,2	9,0	9,7	10,0	9,1	9,4
AIEA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,1	2,1	-	2,0	1,4	-	1,2	2,6	-	1,7	1,7	0,2	1,0	2,3	0,6	1,5	1,2	0,7	0,9	2,0	0,7	1,3	1,2	0,4	0,7	2,5	0,2	1,1
OMM	compris sous ONU	-	-	0,3	0,6	1,0	1,1	1,1	1,1	1,6	1,6	3,1	1,7	1,5	2,9	1,7	1,9	3,1	2,3	2,3	2,1	2,2	2,7	1,9	2,3	2,4	1,0	1,6	2,9	0,9	1,8	2,6	0,9	1,5	2,7	1,9	2,2
UIT	compris sous ONU	-	-	0,7	1,1	1,0	1,0	1,1	1,2	1,2	1,2	-	1,1	1,5	-	1,2	2,1	0,8	1,7	2,0	1,1	1,6	2,1	2,1	2,1	2,5	3,3	3,0	2,7	3,6	3,2	2,5	3,3	3,0	3,4	2,4	2,7
UPU	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,3	-	0,1	0,4	-	0,2	0,7	-	0,3	0,8	-	0,3	0,8	-	0,3	0,7		0,3
OACI	1	5,7	4,4	5,1	4,3	4,0	4,1	4,4	4,3	4,5	4,6	-	4,3	4,5	4,9	4,6	3,7	5,0	4,1	4,1	5,0	4,5	4,3	2,1	3,2	4,1	2,8	3,3	4,2	2,3	3,1	3,9	1,2	2,2	4,2	0,9	2,1
OMCI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,1	-	-	0,2	-	-	0,2	-	-
BIRD	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	30,4	2,3	-	7,2	1,4	-	6,3	1,9	-	7,2	3,4	-	4,8	2,3	-	3,3	1,9	-	4,8	2,7	-	5,5	3,6	-	7,1	4,6

NOTE : 1/ "Parts" des institutions conformément à la résolution 222 (IX) du Conseil économique et social.

SOURCE : Rapports du BAT, du Fonds spécial et du PNUD.

TABLEAU 9

PROJETS DU FONDS SPECIAL APPROUVES PAR LE CONSEIL D'ADMINISTRATION DE 1959 A 1968

(Nombre de projets)

Par institution et par année 1/

Institution	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	Total
ONU	6	6	8	10	14	20	27	25	21	24	33	194
ONUDI	-	1	-	1	2	2	5	4	3	8	12	38
FAO	16	32	16	29	33	38	41	52	47	58	51	413
UNESCO	6	10	8	17	14	10	13	19	13	17	13	140
OMS	-	2	-	1	1	2	4	6	3	5	4	28
OIT	7	6	7	15	6	7	8	17	19	19	28	139
AIEA	-	-	-	1	1	-	1	-	-	1	-	4
OMM	3	1	-	2	1	2	1	4	2	2	1	19
UIT	-	1	2	3	2	7	1	1	4	5	3	29
UPU	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1
OACI	-	6	-	1	1	1	-	1	-	1	3	14
OMCI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
BIRD	4	3	-	4	4	2	5	6	10	9	7	54
Institution(s) non rattachée(s) à l'ONU	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	2
Total	42	68	41	84	79	91	106	135	122	151	156	1 075

NOTE : 1/ Non compris les projets annulés.

SOURCE : PNUD, Projets de l'élément Fonds spécial au 30 juin 1969 (document DP/SF/Reports, série B, No 8).

- Rapport du Conseil d'administration, huitième session (document E/4706).

TABLEAU 10

NOMBRE D'EXPERTS PAR PROGRAMME, DE 1952 A 1968[1/]

Répartition : PEAT, FS, PNUD et ses éléments, et programmes d'assistance technique des institutions

Année	PEAT ou AT	FS	PNUD	Autres programmes	Total
			1 + 2		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1968	3472	4728	8200	2117	10.317
1967	3301	3599	6900	1702	8.602
1966	3643	2978	6621	1893	8.514
1965	3130	2503	(5633)	1796	7.429
1964	3292	1523	(4815)	1827	6.642
1963	2817	1075	(3892)	1866	5.758
1962	2552	671	(3223)	1319	4.542
1961	2381	285	(2666)	1358	4.024
1960	2207	82	(2289)	1018	3.307
1959	2291	-	-	924	3.215
1958	2427	-	-	717	3.144
1957	2513	-	-	670	3.183
1956	2346	-	-	549	2.895
1955	2004	-	-	...	...
1954	1584	-	-	...	...
1953	1757	-	-	...	...
1952	1733	-	-	...	...

1/ NOTE IMPORTANTE : Les chiffres relatifs au nombre d'experts indiqués dans ce tableau sont tirés de statistiques concernant la nationalité des experts; dans les renseignements communiqués par certaines institutions, la nationalité de l'expert est enregistrée séparément pour chaque mission effectuée dans l'année. Les données concernant les projets du Fonds spécial comprennent le personnel employé par les sous-traitants (par exemple, 1070 en 1968). Pour ces raisons et aussi parce que les définitions peuvent différer, les chiffres du tableau ci-dessus ne concordent pas avec ceux du tableau 18 qui sont fondés sur les postes approuvés. Il y a lieu de noter également que le nombre total d'années de travail de personnel des projets financés par le PNUD en 1968 (non compris le personnel des sous-traitants) s'élevait à 4400 environ.

SOURCE : Rapports du BAT, du Fonds spécial et du PNUD.

TABLEAU 11

ORGANISMES DES NATIONS UNIES : MONTANT TOTAL NET DES DEPENSES CONSACREES A DES ACTIVITES DE CARACTERE ECONOMIQUE ET SOCIAL, PAR SOURCE PRINCIPALE DES FONDS, 1965-1968

(En millions de dollars)

Institutions ou programmes	Montant total net des dépenses				Fraction financée par le PNUD 1/								Ventilation du montant total net des dépenses							
					Montant				En pourcentage du montant total net des dépenses				Financement par le budget ordinaire				Financement par des fonds extra-budgétaires			
	1965	1966	1967	1968	1965	1966	1967	1968	1965	1966	1967	1968	1965	1966	1967	1968	1965	1966	1967	1968
ONU 2/	84,9	100,0	112,7	128,0	25,6	32,8	37,8	46,0	30	33	34	36	48,9	57,1	63,5	69,2	36,0	42,8	49,2	58,8
FAO	56,4	70,6	77,8	88,5	36,4	47,2	53,5	62,5	65	67	69	71	20,9	24,4	26,2	28,0	35,5	46,2	51,5	60,5
UNESCO	43,7	50,3	54,0	66,5	19,9	25,2	25,8	34,0	46	50	48	51	24,8	26,1	29,6	33,9	18,9	24,2	24,4	32,6
OMS	62,6	74,1	82,7	89,3	8,7	11,4	10,4	13,3	14	15	13	15	38,3	43,4	51,3	55,6	24,2	30,6	31,4	33,8
OIT	31,6	35,6	38,4	44,1	11,7	14,1	15,8	19,1	37	40	41	43	19,2	21,5	23,3	25,6	12,4	14,1	15,1	18,5
AIEA	10,8	12,9	10,6	11,4	1,1	2,0	1,2	2,1	10	15	11	19	7,7	8,7	8,8	9,5	3,2	4,2	1,7	1,9
OMM	3,5	4,7	5,0	7,5	1,8	2,8	2,6	4,5	52	59	52	59	1,3	1,8	2,2	2,7	2,2	2,9	2,8	4,8
UIT	9,5	11,1	11,1	12,3	3,4	4,8	4,8	5,5	36	43	43	44	5,1	5,9	5,7	6,1	4,4	5,2	5,4	6,2
UPU	1,6	2,1	2,2	2,5	0,4	0,6	0,5	0,6	22	27	22	23	1,2	1,4	1,6	1,7	0,4	0,7	0,6	0,8
OACI	9,1	10,9	9,3	10,8	3,8	4,6	3,7	4,3	42	42	39	40	5,2	6,2	5,6	6,1	3,8	4,7	3,7	4,7
OMCI	0,9	0,9	1,0	1,0	-	0,1	0,1	0,2	3	8	17	20	0,9	0,9	0,8	0,8	-	-	0,2	0,2
Total partiel	314,6	373,1	404,7	462,0	112,9	145,6	156,2	191,7	36	39	39	42	173,6	197,5	218,7	239,3	141,0	175,6	186,0	222,7
PNUD	10,8	13,2	14,7	17,1	10,8	13,2	14,7	17,1	-	-	-	-	-	-	-	-	10,8	13,2	14,7	17,1
FISE	30,3	36,2	40,0	45,9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	30,3	36,2	40,0	45,9
PAM	18,2	32,0	30,7	50,7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	18,2	32,0	30,7	50,7
UNRWA	37,6	37,5	40,5	44,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	37,6	37,5	40,5	44,0
Total général	411,6	492,0	530,7	619,8	123,7	158,8	170,9	208,8	30	32	32	34	173,6	197,5	218,7	239,3	238,0	294,5	312,0	380,5

NOTES : 1/ Les paiements du PNUD aux institutions comprennent aussi bien les dépenses relatives aux projets que les frais généraux; on remarquera que les fonds du PNUD ne sont pas toujours considérés comme des fonds extra-budgétaires; un certain nombre d'institutions considèrent, par exemple, que les versements au titre des frais généraux font partie de leur budget ordinaire; c'est pourquoi dans certains cas, la part du montant net des dépenses financée par le PNUD est supérieure au total des fonds extra-budgétaires dépensés. On notera également que les chiffres relatifs au PNUD ne comprennent pas les paiements faits à la BIRD (2 millions de dollars en 1965; 3,6 millions en 1966; 5,1 millions en 1967 et 8,4 millions en 1968); par conséquent, les totaux diffèrent de ceux qui figurent aux tableaux 6 et 7.

2/ Les chiffres se rapportent uniquement aux dépenses qui correspondent à des activités dans les domaines économique et social et dans celui des droits de l'homme (selon les définitions du CAC); voir la source indiquée ci-dessous. Le total comprend les dépenses de l'ONUDI, de la CNUCED et du HCR.

SOURCES : - Dépenses des organismes des Nations Unies relatives aux programmes, rapports annuels du CAC (documents E/4351, E/4501 et E/4702).

- Statistiques du PNUD.

TABLEAU 12

RAPPORT ENTRE LES DEPENSES D'ASSISTANCE TECHNIQUE, CLASSEES SELON LA PROVENANCE DES FONDS, ET LE TOTAL DES DEPENSES

(En millions de dollars)

Chiffres de 1968, par institution

Institutions	Montant total net des dépenses	Dépenses d'assistance technique, selon la provenance des fonds				Rapport Assistance technique/montant total net des dépenses (en pourcentage) (5:1x100)	Rapport PNUD/total des fonds d'assistance technique (en pourcentage) (3:5x100)
		Budget ordinaire	PNUD 2/	Autres sources	Total (2+3+4)		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
ONU 1/	128,0	6,1	41,9	5,8	53,8	42	78
FAO	88,5	-	55,7	6,7	62,4	71	89
UNESCO	66,5	1,0	30,9	1,0	32,9	49	94
OMS	89,3	27,3	11,6	3,5	42,4	47	27
OIT	44,1	2,3	17,0	1,2	20,5	46	83
AIEA	11,4	1,8	1,9	-	3,7	32	51
OMM	7,5	0,3	4,0	0,2	4,5	60	89
UIT	12,3	-	5,0	0,5	5,5	45	91
UPU	2,5	-	0,5	0,1	0,5	20	100
OACI	10,8	0,1	3,8	0,9	4,8	44	79
OMCI	1,0	-	0,1	-	0,1	10	100
TOTAL	462,0	39,1	172,4 3/	19,8	231,3	50	75

NOTES : 1/ Y compris l'ONUDI et la CNUCED.

2/ Dépenses relatives aux projets seulement.

3/ Non compris les fonds dépensés par le canal de la BIRD.

SOURCE : Tableau 11 (col. 1); tableau 13 (col. 2 et 4); documentation préparée par le PNUD pour l'Etude sur la capacité (col. 3).

TABLEAU 13

DEPENSES D'ASSISTANCE TECHNIQUE FINANCEES PAR LES BUDGETS ORDINAIRES DES INSTITUTIONS ET PAR D'AUTRES RESSOURCES EXTERIEURES AU PNUD

(En millions de dollars)

Chiffres de 1968, par institution

Institution	Provenance des fonds				
	Budget ordinaire	Autres sources			
		Total	dont :		
			Fonds d'affectation spéciale[a/]	Experts associés[b/]	Divers
ONU	5,1	3,8	2,7	1,0	0,1[c/]
ONUDI	1,0	2,0	0,4	0,1	1,5[g/]
FAO	-	6,7	3,5	-	3,2[e/]
UNESCO	1,0	1,0	0,6	0,3	-
OMS	27,3	3,5	1,8	-	1,6[f/]
OIT	2,3	1,2	0,8	0,3	0,1[d/]
AIEA	1,8	-	-	-	-
OMM	0,3	0,2	0,2	-	-
UIT	-	0,5	0,4	0,1	-
UPU	-	0,1	0,1	-	-
OACI	0,1	0,9	0,9	-	-
Total	39,1	19,8	11,4	1,8	6,6

NOTES : a/ Fonds fournis par des gouvernements bénéficiaires et Fonds des Nations Unies pour le développement de l'Irian occidental.

b/ La plupart de ces experts venaient de la Belgique, des Pays-Bas et de la Suède.

c/ Y compris les "subventions" d'autres institutions; UNKRA.

d/ Y compris le HCR, l'UNKRA et la Fondation Ford.

e/ Campagne de lutte contre la faim.

f/ Fonds bénévole pour la promotion de la santé.

g/ "Services industriels spéciaux" (SIS).

SOURCE : Documentation préparée par le PNUD pour l'Etude sur la capacité.

TABLEAU 14

LE DEVELOPPEMENT PENDANT LA PREMIERE DECENNIE DU DEVELOPPEMENT : COMPARAISON AVEC LES RESULTATS OBTENUS PENDANT LA PERIODE 1955-1960

(En pourcentages)

A. Taux globaux d'accroissement du PIB, 1955-1968

	Période					
	1955-60	1960-65	1964	1965	1966	1967
Groupes de pays :						
Tous les pays	...	...	6	5	5	4
Pays industrialisés à économie de marché	3,2	4,9	6	5	5	3
Pays à économie planifiée	...	...	8	7	8	7
Pays en voie de développement	4,6	4,3	5	4	3	5

B. Taux d'accroissement annuel moyen du PIB, 1955-1965, par région

	1955-1960		1960-1965		1955-1965	
	total	par habitant	total	par habitant	total	par habitant
Pays en voie de développement :	4,6	2,3	4,3	1,9	4,5	2,1
- Amérique latine	4,6	1,9	4,4	1,7	4,5	1,8
- Afrique	4,3	2,1	4,5	2,3	4,4	2,2
- Asie occidentale	6,5	4,0	7,3	4,6	6,9	4,3
- Asie du Sud et du Sud-Est	4,2	2,0	3,5	1,2	3,9	1,6

TABLEAU 14 (suite)

C. Répartition des pays en voie de développement selon le taux d'accroissement moyen du PIB, 1955-1965

i) Pays en voie de développement, Inde comprise, Chine non comprise

Taux d'accroissement annuel moyen	Nombre de pays	Proportion de la population totale	Proportion du PIB total
5 % et plus	22	1/6	1/3
4-4,9 %	31	1/3	1/3
moins de 4 %	22	1/2	1/3

ii) Pays en voie de développement autres que l'Inde et la Chine

Taux d'accroissement annuel moyen	Nombre de pays	Proportion de la population totale	Proportion du PIB total
5 % et plus	22	1/4	2/5
4-4,9 %	31	1/2	2/5
moins de 4 %	21	1/4	1/5

SOURCE : D'après Nations Unies, Etude sur l'économie mondiale, 1967 (documents E/4488/Add.1 et E/4489).

TABLEAU 15

PROJETS DU FONDS SPECIAL : DEPENSES EFFECTIVES, PAR COMPARAISON AVEC LES BUDGETS DE PROJETS

(En millions de dollars)

Par année et par institution pour tous les projets

Institutions	Code	Total cumulatif à la fin de chaque année									Séparément par année			
		1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1965	1966	1967	1968
Toutes institutions	1)	11,8	33,5	69,2	117,8	178,1	251,2	339,4	445,1	557,1	73,1	88,2	105,7	112,0
	2)	2,3	9,8	29,9	65,4	110,8	166,8	239,2	327,9	439,9	56,0	72,4	88,7	112,0
	3)	9,5	23,8	39,2	52,4	67,3	84,4	100,2	117,2	117,2	17,1	15,8	17,0	-
ONU	1)	2,5	6,1	14,5	22,8	33,7	47,8	69,0	90,9	113,5	14,2	21,2	21,9	22,6
	2)	0,8	2,3	6,2	12,7	21,0	33,3	48,0	67,1	90,3	12,3	14,7	19,1	23,2
	3)	1,8	3,8	8,3	10,1	12,6	14,5	21,0	23,8	23,2	1,9	6,4	2,9	-0,7
ONUDI	1)	-	0,2	0,4	0,5	0,8	1,7	3,7	6,3	9,9	0,8	2,0	2,7	3,6
	2)	-	-	-	0,1	0,3	0,8	2,0	3,7	5,9	0,5	1,2	1,7	2,3
	3)	-	0,2	0,3	0,4	0,6	0,9	1,7	2,7	4,0	0,3	0,8	1,0	1,3
FAO	1)	3,3	10,5	23,0	40,1	62,9	90,0	121,9	160,5	202,9	27,1	31,9	38,6	42,4
	2)	0,5	3,1	9,9	20,6	36,7	56,3	83,6	115,5	154,9	19,6	27,4	31,9	39,4
	3)	2,9	7,3	13,2	19,5	26,2	33,7	38,3	44,9	48,0	7,5	4,5	6,7	3,0
UNESCO	1)	2,8	6,5	12,4	20,2	32,2	46,6	62,3	78,5	94,7	14,4	15,8	16,2	16,2
	2)	0,2	1,0	4,0	10,9	20,3	30,5	42,5	57,8	76,6	10,2	12,1	15,3	18,8
	3)	2,7	5,5	8,4	9,3	11,9	16,1	19,8	20,7	18,1	4,2	3,7	0,9	-2,6
OMS	1)	-	0,2	0,6	1,2	1,9	2,6	4,1	6,7	10,2	0,7	1,5	2,6	3,6
	2)	-	-	0,1	0,4	0,9	1,7	2,7	4,5	7,6	0,8	1,0	1,8	3,1
	3)	-	0,2	0,5	0,8	0,9	0,9	1,4	2,2	2,6	-	0,5	0,8	0,5
OIT	1)	1,5	4,5	8,6	15,4	22,2	28,9	35,5	44,2	56,1	6,8	6,5	8,7	11,9
	2)	0,1	1,4	4,8	10,2	15,5	21,5	28,1	36,5	47,1	5,9	6,7	8,4	10,6
	3)	1,4	3,0	3,9	5,2	6,6	7,5	7,4	7,7	9,0	0,9	-0,1	0,4	1,3
AIEA	1)	-	-	-	0,2	0,6	1,2	1,9	2,1	2,4	0,6	0,7	0,3	0,3
	2)	-	-	-	0,1	0,4	0,8	1,3	1,7	2,0	0,4	0,6	0,3	0,3
	3)	-	-	-	0,1	0,3	0,4	0,5	0,5	0,4	0,1	0,1	-	-
OMM	1)	0,3	1,1	1,7	2,7	3,3	4,0	4,3	7,6	9,9	0,6	0,4	3,3	2,2
	2)	0,1	0,3	0,9	1,7	2,6	3,2	3,8	4,7	6,9	0,6	0,7	0,9	2,2
	3)	0,2	0,8	0,8	1,0	0,8	0,8	0,5	2,9	2,9	-	-0,3	2,4	-
UIT	1)	-	0,3	0,8	2,4	4,6	8,4	12,1	14,7	16,5	3,9	3,7	2,6	1,8
	2)	-	-	0,2	0,6	1,7	3,8	6,5	9,6	12,4	2,0	2,7	3,1	2,8
	3)		0,3	0,6	1,8	2,8	4,6	5,6	5,1	4,1	1,8	1,0	-0,5	-1,0
OACI	1)	-	1,6	3,6	5,4	7,1	8,4	9,2	10,0	10,8	1,3	0,8	0,8	0,8
	2)	-	0,4	1,4	3,1	4,1	5,8	7,6	8,7	9,8	1,7	1,8	1,2	1,1
	3)	-	1,2	2,2	2,3	2,9	2,6	1,6	1,3	1,0	-0,3	-1,0	-0,4	-0,3
BIRD	1)	1,2	2,6	3,5	6,8	9,0	11,6	15,5	23,5	30,2	2,7	3,8	8,0	6,7
	2)	0,7	1,2	2,5	5,0	7,3	9,3	13,0	18,1	26,3	2,0	3,6	5,1	8,2
	3)	0,6	1,4	1,0	1,8	1,7	2,3	2,5	5,4	3,9	0,7	0,2	2,9	-1,6

CODE : 1) Budget initial du projet : part du Fonds spécial, coût des projets seulement (frais généraux non compris).
2) Dépenses effectives.
3) Différence entre 1) et 2).

SOURCE : Documentation préparée par le PNUD pour l'Etude sur la capacité.

TABLEAU 16

PROJETS DU FONDS SPECIAL : DEPENSES EFFECTIVES AU TITRE DES PROJETS, PAR ELEMENT CONSTITUTIF DES PROJETS

Part du coût des projets à la charge du Fonds spécial seulement (frais généraux non compris)

Par institution et par année pour tous les projets

Institutions	Code	1960		1961		1962		1963		1964		1965		1966		1967		1968		Total 1960-68	
		millions de dollars	%	millions de dollars	%	millions de dollars	%	millions de dollars	%	millions de dollars	%	millions de dollars	%	millions de dollars	%	millions de dollars	%	millions de dollars	%	millions de dollars	%
Toutes les institutions	1)	2,3		7,5		20,2		35,5		45,4		56,0		72,4		88,7		112,0		439,9	
	2)	0,6	28	2,8	38	7,8	39	16,1	45	23,6	52	28,9	52	39,6	55	49,7	56	62,5	56	231,7	53
	3)	-	2	0,1	1	0,2	1	0,6	2	1,4	3	1,7	3	2,6	4	3,0	3	3,8	3	13,5	3
	4)	0,4	16	2,9	38	8,3	41	12,2	34	13,4	29	15,9	28	18,3	25	20,1	23	22,4	20	113,8	26
	5)	1,2	54	1,6	22	3,5	18	5,9	17	6,1	14	7,9	14	9,9	14	13,1	15	19,4	17	68,8	16
ONU	1)	0,8		1,6		3,9		6,5		8,3		12,3		14,7		19,1		23,2		90,3	
	2)	0,2	25	0,3	21	1,1	30	2,8	42	4,5	54	4,9	40	6,4	43	9,0	47	11,2	48	40,4	45
	3)	-	-	-		-		-		0,2	2	0,4	3	0,5	3	0,6	3	0,9	4	2,5	3
	4)	-	5	0,4	23	1,4	36	1,8	28	2,4	29	3,4	27	3,9	27	4,6	24	3,9	17	21,8	24
	5)	0,5	70	0,8	54	1,2	30	1,6	25	1,2	15	3,4	28	3,6	25	4,4	23	6,5	28	23,3	26
ONUDI	1)							0,1		0,1		0,5		1,2		1,7		2,3		5,9	
	2)							0,1		0,1		0,4		0,7	60	1,0	61	1,6	69	3,8	65
	3)							-		-		-		-	2	-	3	-	2	0,2	3
	4)							-		-		0,1		0,2	16	0,2	13	0,3	14	0,9	15
	5)							-		-		-		0,2	16	0,3	20	0,3	11	0,8	13
FAO	1)	0,5		2,7		6,7		10,7		16,1		19,6		27,4		31,9		39,4		154,9	
	2)	0,2	42	1,3	48	3,0	45	5,6	52	8,4	52	10,7	55	16,0	58	19,5	61	24,7	63	89,4	58
	3)	-	5	-		0,1	1	0,2	2	0,4	2	0,6	3	0,9	3	1,0	3	1,3	3	4,4	3
	4)	0,2	40	1,0	38	2,5	37	2,7	25	4,7	29	5,8	29	7,4	27	8,0	25	9,4	27	41,6	27
	5)	0,1	12	0,4	13	1,1	17	2,1	19	2,3	14	2,1	11	2,5	9	2,6	8	2,9	7	15,9	10
UNESCO	1)	0,2		0,8		3,0		6,9		9,4		10,2		12,1		15,3		18,8		76,6	
	2)	0,1		0,4	47	1,3	43	3,2	46	4,9	52	6,2	60	7,9	65	10,0	65	12,4	66	46,3	60
	3)	-		-	3	0,1	2	0,2	3	0,5	5	0,4	4	0,6	5	0,8	5	0,9	5	3,6	5
	4)	-		0,4	44	1,6	51	2,9	42	3,5	37	3,3	32	2,6	22	3,6	23	4,2	22	22,0	29
	5)	-		-	-	-	1	0,4	6	0,2	2	-	-1	0,4	3	0,2	1	-	2	1,4	2
OMS	1)					0,1		0,3		0,5		0,8		1,0		1,8		3,1		7,6	
	2)					-		-		0,1		0,1		0,2	24	0,5	27	0,9	28	1,8	24
	3)					-		-		-		-		0,1	7	0,1	6	0,2	5	0,4	5
	4)					0,1		0,2		0,1		0,2		0,3	29	0,5	29	0,6	20	2,0	26
	5)					-		0,1		0,4		0,4		0,4	39	0,7	36	1,4	45	3,3	43
OIT	1)	0,1		1,3		3,3		5,5		5,3		5,9		6,7		8,4		10,6		47,1	
	2)	0,1		0,4	32	1,5	44	2,9	53	3,8	72	4,3	73	5,5	82	6,6	79	8,4	79	33,5	71
	3)	-		-	3	-	1	0,1	2	0,1	3	0,1	2	0,2	4	0,2	2	0,3	3	1,1	2
	4)	-		0,8	64	1,8	54	2,4	44	1,1	21	1,2	21	0,7	10	1,2	14	1,3	12	10,6	23
	5)	-		-		-		-	1	0,1	2	-	1	-		-		0,1		0,3	1
AIEA	1)							0,1		0,3		0,4		0,6		0,3		0,3		2,0	
	2)							-		0,1		0,1		0,1		0,1		0,1		0,6	28
	3)							-		-		0,1		-		-		-		0,2	8
	4)							-		0,2		0,1		0,1		0,1		0,1		0,7	33
	5)							-		-		0,1		0,3		0,1		0,1		0,6	28

TABLEAU 16 (suite)

Institutions	Code	1960 millions de dollars	1960 %	1961 millions de dollars	1961 %	1962 millions de dollars	1962 %	1963 millions de dollars	1963 %	1964 millions de dollars	1964 %	1965 millions de dollars	1965 %	1966 millions de dollars	1966 %	1967 millions de dollars	1967 %	1968 millions de dollars	1968 %	Total 1960-68 millions de dollars	Total 1960-68 %
OMM	1)	0,1		0,2		0,6		0,8		0,9		0,6		0,7		0,9		2,2		6,9	
	2)	-		0,1		0,2		0,2		0,2		0,3		0,4		0,4		0,2	32	2,5	36
	3)	-		-		-		-		0,1		-		-		0,1		-	2	0,2	4
	4)	0,1		0,1		0,5		0,5		0,6		0,2		0,2		0,4		1,4	63	4,0	58
	5)	-		-		-		-		-		-				-		-		-	1
UIT	1)					0,2		0,5		1,1		2,0		2,7		3,1		2,8		12,4	
	2)					0,1		0,3		0,7	67	1,2	57	1,6	58	1,8	58	1,8	65	7,5	61
	3)					-		-		-	28	-	1	0,1	3	0,1	4	0,1	4	0,3	3
	4)					0,1		0,1		0,3		0,8	39	1,0	36	1,1	35	0,7	26	4,1	33
	5)					-		-		-		-		-		-		-		-	
OACI	1)			0,4		1,0		1,7		1,0		1,7		1,8		1,2		1,1		9,8	
	2)			0,2	56	0,6	56	0,7	38	0,7	71	0,8	51	0,8	48	0,8	65	0,8	69	5,4	55
	3)			-		-	1	-	2	-	3	0,1	3	-	3	-	2	-	3	0,2	2
	4)			0,2	44	0,4	43	1,0	59	0,2	24	0,7	45	0,8	46	0,3	29	0,3	24	4,0	41
	5)			-		-		-		-		-		-		-		-		-	
BIRD	1)	0,7		0,5		1,3		2,5		2,3		2,0		3,6		5,1		8,2		26,3	
	2)	-		0,1		-	3	0,4	16	0,1	2	-0,1	-7	-		-		-		0,5	2
	3)	-		-		-		-	1	-	1	-	1	0,1	2	0,1	1	0,1	1	0,3	1
	4)	-		-		-		0,5	18	0,2	10	0,1	5	1,0	27	0,2	3	0,2	2	2,1	8
	5)	0,7		0,4		1,2	96	1,6	65	1,9	84	2,0	100	2,6	71	4,9	95	7,9	96	23,3	89

CODE : 1) Dépenses totales au titre des projets, part du coût des projets à la charge du Fonds spécial seulement[1/].

2) Experts.

3) Bourses.

4) Matériel.

5) Services sous-traités[2/].

NOTES : 1/ Les dépenses diverses, généralement insignifiantes, ne sont pas comprises dans les chiffres du tableau; le total ne correspond donc pas toujours à la somme des éléments.

2/ Les montants et les pourcentages indiqués en ce qui concerne les services sous-traités sont quelque peu inférieurs au niveau réel, étant donné que l'élément "Matériel", qui est généralement compris dans les "Services sous-traités" lorsqu'un projet est confié à un sous-traitant, est indiqué séparément ici.

TABLEAU 17

PROJETS D'ASSISTANCE TECHNIQUE : DEPENSES CLASSEES PAR ELEMENT CONSTITUTIF, PAR INSTITUTION ET PAR ANNEE

Par institution et par année de 1960 à 1968

Institution	Code	1960		1961		1962		1963		1964		1965		1966		1967		1968		Total	
		millions de dollars	%	millions de dollars	%	millions de dollars	%	millions de dollars	%	millions de dollars	%	millions de dollars	%	millions de dollars	%	millions de dollars	%	millions de dollars	%	millions de dollars	%
Toutes les institutions	1)	27,9		31,3		44,6		39,5		51,6		42,5		58,9		50,6		64,6		411,5	
	2)	21,8	78	23,5	75	31,2	70	31,6	80	36,3	70	34,5	81	43,2	73	42,5	84	49,1	76	313,7	76
	3)	4,7	17	4,1	13	9,4	21	5,5	14	11,9	23	6,2	15	12,4	21	6,5	13	12,7	20	73,4	17
	4)	1,4	5	3,7	12	4,0	9	2,4	6	3,6	7	1,8	4	3,3	61	1,6	3	2,7	4	24,5	7
ONU	1)	6,2		6,2		8,8		8,2		10,5		9,1		12,0		11,1		11,2		83,3	
	2)											7,2	80	9,0	75	8,9	81	8,6	76		
	3)											1,7	19	2,8		2,0	18	2,3	21		
	4)											0,1	1	0,2		0,1	1	0,3	3		
ONUDI	1)																	3,1		3,1	
	2)																	2,3	74		
	3)																	0,8	25		
	4)																	-	1		
FAO	1)	7,1		8,0		10,5		10,4		1,5		10,2		13,6		13,6		14,4		99,3	
	2)											8,8	87	11,1	81	11,8	87	11,9	83		
	3)											1,1	11	2,1	15	1,3	9	2,1	14		
	4)											0,3	3	0,5	3	0,5	4	0,4	3		
UNESCO	1)	4,4		5,7		8,9		6,0		9,9		7,3		10,5		7,6		12,1		72,4	
	2)											5,7	78	7,1	68	6,5	86	9,1	76		
	3)											1,0	14	2,0	19	0,8	10	2,2	18		
	4)											0,6	8	1,4	13	0,3	4	0,8	6		
OMS	1)	4,8		5,6		7,3		7,1		8,4		6,8		9,1		7,0		8,5		64,6	
	2)											5,6	81	6,3	69	5,8	83	6,4	75		
	3)											0,9	14	2,7	27	1,0	14	1,8	21		
	4)											0,3	5	0,3	4	0,2	3	0,3	4		
OIT	1)	2,7		3,1		4,4		3,8		5,4		4,5		6,3		5,7		6,4		42,3	
	2)											3,8	84	5,0	81	5,0	89	5,1	79		
	3)											0,5	11	1,1	17	0,6	10	1,2	19		
	4)											0,2	5	0,2	2	0,1	1	0,1	2		
AIEA	1)	0,6		0,5		1,1		0,7		1,2		0,5		1,2		0,6		1,6		8,0	
	2)											0,3	61	0,6	50	0,3	54	0,9	53		
	3)											0,1	13	0,3	25	0,1	15	0,3	18		
	4)											0,1	26	0,3	25	0,2	31	0,5	29		

TABLEAU 17 (suite)

Institution	Code	1960		1961		1962		1963		1964		1965		1966		1967		1968		Total	
		millions de dollars	%	millions de dollars	%	millions de dollars	%	millions de dollars	%	millions de dollars	%	millions de dollars	%	millions de dollars	%	millions de dollars	%	millions de dollars	%	millions de dollars	%
OMM	1)	0,4		0,5		0,8		0,9		1,4		1,0		1,7		1,3		1,7		9,7	
	2)											0,7	67	1,0	58	1,0	76	1,1	63		
	3)											0,2	24	0,5	27	0,3	20	0,5	27		
	4)											0,1	12	0,3	15	0,1	4	0,2	10		
UIT	1)	0,3		0,5		1,0		0,8		1,1		1,1		1,6		1,3		2,2		9,9	
	2)											0,8	75	1,1	67	1,0	77	1,5	71		
	3)											0,2	23	0,4	22	0,2	15	0,6	27		
	4)											-	2	0,2	11	0,1	8	-	2		
OACI	1)	1,3		1,4		1,7		1,6		2,2		1,8		2,5		2,0		2,7		17,2	
	2)											1,5	87	1,7	71	1,7	87	1,8	68		
	3)											0,2	13	0,6	26	0,2	12	0,7	28		
	4)											-	1	0,1	3	-	1	0,1	7		
UPU	1)							0,1		0,2		0,3		0,5		0,4		0,5		2,0	
	2)											0,1	77	0,3	52	0,3	72	0,3	65		
	3)											0,1	75	0,-	37	0,1	27	0,2	34		
	4)												11	0,1	11	-	1	-	1		
OMCI	1)															0,1		0,1		0,2	
	2)															0,1	93	0,1	67		
	3)															-	6	-	32		
	4)															-	1	-	4		

CODE : 1) Total des dépenses.
2) Experts.
3) Boursiers.
4) Matériel.

TABLEAU 18

ORGANISMES DES NATIONS UNIES : PERSONNEL DE LA CATEGORIE DES ADMINISTRATEURS
(janvier 1969)

Par institution, selon la provenance des fonds et l'emplacement des services

Institutions et programmes	Projets financés au titre des budgets ordinaires (BO) et des frais généraux (FG) 1/			Personnel des projets (PP)			Total			Echelon régional (compris dans le total)		
	Siège 2/	Services extérieurs	Total	Siège	Services extérieurs	Total	Siège	Services extérieurs	Total général	BO+FG	PP	Total
ONU 3/	2 706	514	3 220	40	1 155	(1 196) 4/	2 746	1 669	(4 416)	439	187	626
HCR	58	44	102	2	2	4	60	46	106	-	-	-
FISE	79	134	213	-	-	-	79	134	213	72	-	72
UNRWA	2	115	117	-	-	-	2	115	117	-	-	-
UNDP	183	285	468	-	-	-	183	285	468	-	-	-
Total partiel, ONU	3 028	1 092	4 120	42	1 157	(1 200)	3 070	2 249	(5 320)	511	187	698
OIT	759	165	924	6	691	(689)	765	856	(1 613)	35	52	87
FAO 5/	1 150	129	1 279	9	2 208	(2 223)	1 159	2 337	(3 502)	84	10	94
UNESCO	639	117	(754)	45	1 170	(1 225)	684	1 287	(1 979)	88	96	184
OMS 6/	653	313	(971)	115	1 572	(1 688)	768	1 885	(2 659)	189	182	371
BIRD	907	48	955	-	21	21	907	69	976	16	8	24
FMI	532	6	538	-	63	63	532	69	601	-	-	-
OACI	170	51	221	19	186	(182)	189	237	(403)	39	2	41
UPU	62	-	62	6	19	25	68	19	87	-	7	7
UIT	130	-	130	17	196	(211)	147	196	(341)	-	7	7
OMM	102	-	102	-	98	98	102	98	200	-	-	-
OMCI	31	-	31	-	4	4	31	4	35	-	-	-
GATT	83	-	83	-	-	-	83	-	83	-	-	-
CCI	33	-	33	5	-	(7)	38	-	(40)	-	-	-
AIEA	352	10	362	-	250	250	352	260	612	-	-	-
Total partiel, autres institutions	5 603	839	(6 445)	222	6 478	(6 686)	5 825	7 317	(13 131)	451	364	815
Total général	8 631	1 931	(10 565)	264	7 635	(7 886) 7/	8 895	9 566	(18 451)	962	551	1 513

TABLEAU 18 (suite)

NOTES : 1/ Les définitions ci-après ont été utilisées :

Postes "budget ordinaire" et postes "frais généraux"

a) postes permanents financés par le budget ordinaire et inscrits au tableau d'effectif ordinaire;

b) postes permanents financés par des contributions volontaires mais qui servent à assurer ou à renforcer les services administratifs correspondant aux "frais généraux" des programmes d'exécution financés par ces mêmes fonds.

Postes "personnel des projets"

a) postes servant à fournir, dans le cadre de projets nationaux, régionaux ou spéciaux, une assistance technique financée par des contributions volontaires (PNUD, FISE, fonds d'affectation spéciale, etc.);

b) postes d'assistance technique analogues financés par des crédits du budget ordinaire.

2/ L'expression "Siège" désigne les lieux indiqués ci-après, seulement en ce qui concerne les institutions énumérées :

Vienne : Nations Unies (ONUDI) et AIEA; Montréal : OACI; Paris : UNESCO; Rome : FAO; Berne : UPU; Londres : OMCI; Genève, New York, Washington : ONU et toutes les autres institutions.

L'expression "Services extérieurs" s'applique aux services situés en tous autres lieux.

3/ Y compris des postes pour toutes les fonctions exercées (affaires politiques et questions de sécurité, finances et gestion, information, services de conférences et services généraux, etc.). En ce qui concerne les affaires économiques et sociales, les chiffres ci-après font ressortir l'importance relative des divers services considérés. Ces chiffres ne proviennent pas de la source de renseignements utilisée pour le tableau, ils se rapportent exclusivement au personnel non affecté à des projets; il n'a pas été possible de les obtenir selon la même classification :

Département des affaires économiques et sociales	544	
CEA	205	
CEAEO	169	
CEE	107	
CEPAL	160	
Bureau de Beyrouth	26	
Total partiel, Affaires économiques et sociales		1211
CNUCED	206	
ONUDI	289	
UNITAR	26	

SOURCES (pour la note 3/ seulement)

- Nations Unies, Programme de travail de l'Organisation des Nations Unies dans les domaines économique et social et dans celui des droits de l'homme, et incidences budgétaires de ce programme (document E/4612).
- Nations Unies, Projet de budget pour l'exercice 1969 et annexes explicatives (document A/7205, Vol. II).
- UNITAR, Rapport du Directeur général (document A/7263).

4/ Les chiffres tirés des différents tableaux ne coïncident pas toujours : les chiffres entre parenthèses sont ceux qui figuraient dans le tableau d'ensemble fourni par la source de renseignements et ils ne correspondent pas au total des autres colonnes, où les chiffres proviennent de tableaux par pays.

5/ Y compris les postes du PAM (environ 130, dont près de 50 dans les services extérieurs).

6/ Y compris l'Organisation panaméricaine de la santé.

7/ Voir la note du tableau 10.

SOURCE : CCQA, Liste annuelle des postes ordinaires et des postes de personnel des projets de l'ONU et des institutions apparentées, janvier 1969 (document CCAQ/S.30/R.42(PER), 14.7.69, Anglais seulement).