



# Assemblée générale

Distr. générale  
1<sup>er</sup> octobre 2004  
Français  
Original: anglais

---

## Cinquante-neuvième session

Point 108 de l'ordre du jour

**Budget-programme de l'exercice biennal 2004-2005**

## **Examen du programme ordinaire de coopération technique et du Compte pour le développement**

### **Rapport du Secrétaire général\***

#### *Résumé*

Le présent rapport a été établi en application des paragraphes 48 et 58 de la résolution 58/270 de l'Assemblée générale, en date du 23 décembre 2003, par laquelle celle-ci a prié le Secrétaire général, d'une part, de procéder à un examen approfondi et détaillé du programme ordinaire de coopération technique et de lui soumettre des propositions appropriées à sa cinquante-neuvième session et, d'autre part, de lui présenter à sa cinquante-neuvième session un rapport d'ensemble sur les mesures envisageables pour améliorer le fonctionnement du Compte du développement, et notamment des moyens de mieux cibler la formulation, la complémentarité, l'exécution et l'évaluation des projets, ainsi que de formuler des propositions concernant l'augmentation des ressources de ce compte, conformément aux résolutions 52/12 B du 19 décembre 1997 et 54/15 du 29 octobre 1999.

Ce rapport couvre toute la gamme des opérations du programme ordinaire de coopération technique et du Compte pour le développement, et analyse aussi les similitudes et les différences entre les deux programmes considérés. Des propositions précises y sont formulées en ce qui concerne les possibilités d'améliorer ces deux programmes.

---

\* L'examen approfondi et exhaustif demandé par l'Assemblée générale a nécessité de nombreux voyages dans toutes les villes où se trouvent des bureaux extérieurs, y compris les commissions régionales, pour mener études, entretiens et analyses, ce qui a contribué au retard avec lequel le présent rapport a été soumis pour traitement.

## Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction .....	1-4	3
II. Historique du programme ordinaire de coopération technique et du Compte pour le développement .....	5-11	4
III. Modalités de fonctionnement du programme ordinaire de coopération technique.	12-58	5
IV. Modalités de fonctionnement du Compte pour le développement. ....	59-70	16
V. Principales questions. ....	71-93	20
VI. Propositions concernant le programme ordinaire de coopération technique. ....	94-105	26
VII. Propositions concernant le Compte pour le développement .....	106-109	30
VIII. Regroupement des chapitres 23 et 35 dans un seul chapitre du budget (comprenant une ou deux parties) .....	110-112	31
IX. Conclusion .....	113	32
<b>Annexes</b>		
I. Critères applicables au programme ordinaire de coopération technique. ....		33
II. Programme ordinaire de coopération technique : dépenses de l'exercice biennal 2002-2003 .		35
III. Modalités de programmation de l'emploi des fonds du programme ordinaire de coopération technique .....		39
IV. Principales étapes de la programmation du Compte pour le développement .....		41
V. Utilisation de conseillers. ....		43
VI. Options en matière d'établissement des rapports .....		48
VII. Modèle de rapport sur les éclaircissements au titre du programme ordinaire de coopération technique pour l'agent de réalisation xxx au cours de l'exercice biennal. ....		50

## I. Introduction

1. Dans sa résolution 58/270 du 23 décembre 2003, l'Assemblée générale demandait un examen approfondi et exhaustif du programme ordinaire de coopération technique<sup>1</sup>, ainsi qu'un rapport d'ensemble sur le Compte pour le développement<sup>2</sup> qui étudie les mesures envisageables pour améliorer son fonctionnement. L'examen devait consister à passer en revue les pratiques et mandats actuels, analyser les méthodes et mécanismes employés pour la programmation et l'utilisation des ressources, revoir les procédures existantes de contrôle de l'exécution, d'évaluation, d'examen des résultats, ainsi que de présentation de rapports et de contrôle et établir des propositions en vue de :

a) Mettre à jour le mandat du programme ordinaire de coopération technique à la lumière des pratiques actuelles en la matière et des besoins de développement des États Membres, suivant les mandats des agents de réalisation;

b) Affiner trois à cinq critères à retenir pour les interventions du programme ordinaire de coopération technique en vue de lui assurer davantage d'efficacité et d'efficience et un impact plus visible;

c) Rendre compte des dispositions prises pour renforcer le contrôle et faciliter l'examen des résultats.

2. Dans le cas du Compte pour le développement, il s'agissait de voir si ses opérations étaient conformes à la mission qu'il était censé remplir et aux directives figurant dans les résolutions de l'Assemblée générale y afférentes, d'examiner les méthodes et les mécanismes utilisés pour la programmation et l'utilisation de ses ressources et d'établir des propositions en vue de :

a) Perfectionner les méthodes et mécanismes employés pour la programmation et l'utilisation des ressources du Compte pour le développement en vue d'en accroître l'efficience et l'efficacité;

b) Mieux cibler la formulation, la complémentarité, l'exécution et l'évaluation des projets;

c) Examiner les dispositifs initiaux de financement du Compte pour le développement et la situation à cet égard et faire des propositions sur les moyens d'accroître son financement, conformément aux résolutions 52/12 B, du 19 décembre 1997, et 54/15, du 29 octobre 1999, en tenant compte des économies qui pourraient être réalisées dans l'avenir et de l'usage qui pourrait en être fait au profit d'activités de développement.

3. Les deux comptes offrent certaines similitudes, mais ils ont une genèse fort différente, répondent à des besoins différents et sont gérés sur des modes fondamentalement différents. La gestion du Compte pour le développement est centralisée, celle du programme ordinaire est déléguée aux agents de réalisation. Le second est censé répondre aux demandes des gouvernements, le premier intervient à l'initiative du personnel des secrétariats de ces entités. Les activités du Compte sont approuvées par avance, alors que seules les allocations de crédits sont approuvées dans le cadre du programme ordinaire. Le Compte est concentré sur un nombre restreint de projets, tandis que le programme ordinaire comporte des actions plus modestes, formulées et mises en œuvre dans le cadre de l'exercice biennal. Le programme ordinaire doit permettre de réagir vite, tandis que le Compte pour le

développement finance des activités dont la préparation et la mise en œuvre s'échelonnent sur plusieurs exercices biennaux. Des renseignements très détaillés sont présentés à l'Assemblée générale sur le Compte, alors qu'il ne lui en est fourni que très peu sur le programme ordinaire.

4. Quelques propositions précises seront formulées plus loin quant aux moyens possibles d'améliorer les deux programmes considérés.

## **II. Historique du programme ordinaire de coopération technique et du Compte pour le développement**

### **Programme ordinaire de coopération technique**

5. C'est en 1946 que l'Assemblée générale avait pour la première fois doté le programme ordinaire de coopération technique de ressources pour fournir une assistance technique aux pays en développement. Depuis lors, la série la plus complète de directives énoncées pour ce programme, élaborée au Secrétariat de l'Organisation par l'ancien Département de la coopération technique pour le développement, fut examinée et acceptée par le Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) en 1980, il y a près de 25 ans. Ces critères, ainsi que trois directives supplémentaires mises au point au fil des ans, figurent à l'annexe I.

6. Dans le projet de budget-programme pour l'exercice 2004-2005, le programme ordinaire [A/58/6, sect. 23] était très nettement placé dans le cadre des critères en question, auxquels s'ajoutait la dimension nouvelle de l'appui aux pays en transition, mais il serait temps, semble-t-il, d'actualiser et peut-être de simplifier ces critères. Ceux qui sont appliqués aux activités financées sur le programme ordinaire se situent à deux niveaux : les premiers régissent l'emploi des fonds du programme par toutes les entités assurant la réalisation de ces activités (les critères généraux), les seconds, les priorités de chaque agent de réalisation pris individuellement (les critères des entités). Les critères généraux ne doivent pas être spécifiques au point d'exclure des activités qui relèvent légitimement des priorités stratégiques approuvées des agents de réalisation.

7. L'énoncé de l'objectif du programme ordinaire qui figure dans le fascicule budgétaire doit lui aussi être revu, car il est formulé en termes si généraux qu'il ne parvient à donner aucune idée réelle du rôle original que ce programme est censé remplir :

« Contribuer au développement des pays en développement et des pays en transition et les aider à relever les défis communs en leur fournissant un appui au titre de la coopération technique dans les domaines de la coopération internationale et de la coopération régionale pour le développement, des droits de l'homme et des affaires humanitaires. » (voir A/58/6 (sect.23), tableau 23.1).

### **Compte pour le développement**

8. Le Compte pour le développement a été créé par une décision de l'Assemblée générale, énoncée au paragraphe 24 de la section H de sa résolution 52/12 B, en vertu de laquelle il devait être alimenté par les économies réalisées grâce à des

réductions des dépenses d'administration et autres frais généraux, sans que cela compromette l'exécution intégrale des programmes et activités prescrits. La dotation initiale du Compte était de 13 065 000 dollars pour la durée d'un exercice biennal. Pour la suite, l'Assemblée générale avait aussi fixé ce montant comme base de ressources, à compléter, le cas échéant, par les économies vérifiables et durables qui seraient réalisées. Depuis qu'il a été établi, ce niveau initial de financement a été ajusté pour tenir compte de l'inflation, mais il n'y a pas eu d'autres économies.

9. À diverses reprises, l'Assemblée générale s'est à nouveau penchée sur les directives à l'usage du Compte et a donné des indications au directeur de programme (le Secrétaire général adjoint aux affaires économiques et sociales). Les critères qui ont présidé à la formulation de la dernière tranche (la quatrième) des projets financés sur le Compte pour le développement sont les suivants :

- a) Aider à renforcer les capacités nationales;
- b) Utiliser les ressources techniques, humaines et autres disponibles dans les pays en développement;
- c) Promouvoir la coopération économique et technique régionale et interrégionale entre pays en développement;
- d) Parvenir à un processus durablement auto-entretenu et créer des synergies avec les autres interventions en faveur du développement;
- e) Être exécutés en l'espace de deux exercices biennaux au maximum.

10. Tout indique que, dans le cadre de l'examen des projets mené sous l'égide du directeur de programme du Compte pour le développement, ces critères sont pris très au sérieux. Les descriptifs de projet qui n'y satisfont pas sont rejetés ou reformulés. Le directeur de programme met actuellement au point des critères nouveaux pour la cinquième tranche de financement sur le Compte. Les critères envisagés au moment de l'établissement du présent rapport étaient passés des 5 énumérés ci-dessus à 10. Si la plupart d'entre eux peuvent se défendre, on peut cependant craindre que trop nombreux, ils n'en viennent à détourner l'attention des objectifs initiaux du programme et ne risquent de se priver d'une partie de leur impact global en essayant d'aborder toutes les questions délicates.

11. Le fascicule budgétaire du chapitre 35 du budget de l'exercice 2004-2005 ne contenait pas d'énoncé simple et précis de l'objectif du programme. Cela pourrait être fait pour le prochain budget, dans le but de replacer plus précisément le Compte pour le développement dans le cadre plus vaste des programmes de l'Organisation des Nations Unies.

### **III. Modalités de fonctionnement du programme ordinaire de coopération technique**

12. Au chapitre 23 du budget-programme, programme ordinaire de coopération technique, une enveloppe globale est demandée pour le programme, qui se divise en deux grands volets :

- a) Les services consultatifs sectoriels, qui intéressent les entités spécialisées dans tel ou tel domaine : le Département des affaires économiques et sociales, la CNUCED, le Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-

Habitat), le Centre pour la prévention internationale du crime (CPIC), le Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues (PNUCID), le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHE);

b) Les services consultatifs régionaux et sous-régionaux qui sont fournis par les cinq commissions régionales – Commission économique pour l'Afrique (CEA), Commission économique pour l'Europe (CEE), Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP) et Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale (CESAO).

13. Pour chaque agent de réalisation, des chiffres indicatifs sont fournis sur les allocations de fonds du programme, par sous-programme. Les services consultatifs sectoriels relèvent de 17 sous-programmes, les services consultatifs régionaux et sous-régionaux, de 28. La ventilation par sous-programme qui apparaît dans le budget peut varier selon les demandes reçues et elle n'est présentée qu'à titre indicatif<sup>3</sup>. L'essentiel dans ce programme est qu'il est destiné à répondre rapidement aux demandes des pays en développement qui ont besoin d'aide sous forme de conseils ou de formation, dans les domaines d'activité approuvés pour chaque agent de réalisation dans le plan stratégique de l'ONU. Chaque agent de réalisation approuve les dépenses financées sur le programme dans ses sous-programmes approuvés et a la faculté de redistribuer entre eux les ressources qu'il reçoit au titre du programme.

14. Dans sa résolution 58/270, l'Assemblée générale demandait que soient examinées les modalités de fonctionnement ci-après du programme ordinaire de coopération technique :

- Utilisation;
- Programmation;
- Contrôle de l'exécution;
- Examen des résultats;
- Rapports et contrôle.

### **Utilisation**

15. Il y a quatre aspects de l'utilisation qui demandent à être examinés : a) les allocations de ressources du programme aux agents de réalisation; b) les modalités fondamentales retenues pour dispenser la coopération technique; c) la cohérence des activités approuvées et des sous-programmes prescrits figurant dans le budget; d) le respect des critères d'orientation mis au point au fil des ans à travers les décisions prises par les divers organes directeurs.

16. La répartition des ressources du programme ordinaire de coopération technique par agent de réalisation ne varie pas notablement d'un exercice à l'autre. Pour chaque nouvelle allocation de ces ressources se pose le problème fondamental de l'élaboration des critères à retenir pour guider le processus d'affectation. La plupart des critères retenus sont généralement très subjectifs, ce qui soulève une difficulté d'autant plus grave qu'il n'y a pas pour le programme ordinaire de coopération technique de directeur de programme qui serait seul chargé de défendre

les allocations devant l'Assemblée générale et de lui proposer des changements à la lumière de l'évolution des priorités pour l'ensemble du système. De plus, les gouvernements n'ont pas clairement arrêté les priorités parmi les divers programmes du budget de l'Organisation auxquels le programme ordinaire de coopération technique pourrait s'appliquer.

17. Étant entendu que beaucoup de questions très subjectives doivent être prises en considération dans le processus d'affectation des ressources du programme, on a cependant tenté d'évaluer dans quelle mesure les allocations actuelles étaient raisonnables au regard de certains indicateurs supplétifs qui sont chiffrables. Les qualités de ces indicateurs supplétifs pourraient certes être longuement débattues, mais il reste que, dans l'ensemble, les résultats sembleraient indiquer que la répartition actuelle des fonds du programme ordinaire de coopération technique peut se justifier.

18. En ce qui concerne les modalités, le document budgétaire indique trois types fondamentaux d'intervention, à savoir les services consultatifs à court terme, les projets opérationnels et les activités de formation. Les ressources du programme ordinaire servent essentiellement à louer les services de conseillers qui sont des spécialistes à la fois de la coopération technique et du domaine ou de la discipline dont relève le sous-programme. Les conseillers ne sont pas des fonctionnaires permanents de l'ONU, ils sont engagés en vertu de contrats à durée déterminée, d'un an généralement, qui peuvent être renouvelés en fonction des besoins. Le nombre de renouvellements qui peut être autorisé pour un même conseiller varie selon les agents de réalisation. Le conseiller est engagé parce que le personnel permanent n'est pas nécessairement habilité à mener des activités de coopération technique ou, s'il l'est, se trouve entièrement pris par ses fonctions normatives et analytiques ordinaires.

19. Lorsqu'un gouvernement fait parvenir une demande, c'est le conseiller qui est censé prévoir et exécuter la réponse approuvée. L'intervention prévue s'appuie sur les capacités normatives de l'entité considérée, et le conseiller fait part en retour à ses homologues des enseignements tirés de ses activités de coopération technique. Le recours aux conseillers a suscité des controverses dans le passé et en suscite parfois encore, bien que l'idée en ait été approuvée par l'Assemblée générale et que ce soit aussi le principal principe de fonctionnement du programme depuis le début.

20. L'annexe II donne toutes les précisions voulues sur l'utilisation du programme ordinaire de coopération technique par chaque entité, sur la base des versements, durant l'exercice 2002-2003. Le tableau 1 ci-dessous en récapitule l'utilisation totale, par catégorie de dépense.

Tableau 1

**Programme ordinaire de coopération technique :  
dépenses de l'exercice 2002-2003, par catégorie de dépense**

	<i>Dollars É.-U.</i>	<i>Pourcentage</i>
Personnel temporaire	31 861 413	72,6
Consultants et experts	2 274 313	5,2
Autres dépenses de personnel	276 834	0,6

	<i>Dollars É.-U.</i>	<i>Pourcentage</i>
Voyages en mission officielle	4 491 770	10,2
Autres	135 760	0,3
Services contractuels	201 484	0,5
Dépenses générales de fonctionnement	61 384	0,1
Formation	4 597 648	10,5
<b>Total</b>	<b>43 901 056</b>	<b>100,0</b>

21. Comme on peut le voir ci-dessus au tableau 1, l'assistance temporaire générale s'est adjugé 72,6 % du montant total des versements. L'annexe II permet de constater que la proportion varie d'un minimum de 44 % pour l'une des entités à un maximum de 95 % pour une autre. Dans le cas des voyages en mission officielle, la fourchette va de 0 à 34 % et dans celui des activités de formation, de 0 à 25 %.

22. Si certains des agents de réalisation la répartissent de manière équilibrée entre les traitements, les voyages et la formation, d'autres en revanche consacrent manifestement la quasi-totalité de l'allocation qui leur est versée aux seuls traitements. Cela soulève plusieurs questions. Lorsqu'il y a peu de fonds disponibles pour les voyages, comment ces conseillers fournissent-ils leurs services aux pays en développement qui sont leurs clients sur le terrain? Pourquoi la formation représente-t-elle une part si faible (10,5 %) des versements au titre du programme? Si les conseillers ne se déplacent pas, comme les chiffres sembleraient l'indiquer dans le cas de certaines entités, exercent-ils des fonctions du personnel permanent pour lesquelles il n'existe pas de postes approuvés?

23. Après avoir posé ces questions, il faut aussi relever que les fonds du programme ordinaire de coopération technique offrent une souplesse qui permet de les utiliser facilement en même temps que des financements provenant d'autres sources. Certains agents de réalisation indiquent que le voyage d'un conseiller est souvent conjugué à des activités financées autrement que par ce programme. En outre, comme les nouvelles technologies de l'information et de la communication sont de plus en plus mises à contribution pour la coopération technique, la mission sur le terrain traditionnelle perd sans doute de plus en plus son sens quand d'autres technologies comme les réseaux de savoir en ligne sont disponibles. Il est toutefois peu probable que ces raisons suffisent à expliquer cet engagement massif de ressources pour la rémunération des conseillers alors qu'il n'y a pas d'engagement financier équivalent pour leur permettre de se rendre dans les pays en développement.

24. Les sous-programmes indiqués dans le budget correspondent au plan stratégique de l'ONU approuvé. Le plus souvent, le conseiller est affecté à l'un de ces sous-programmes approuvés, mais il y a des cas où la situation n'est pas aussi nette. Certains conseillers se voient assigner des fonctions centrales, dont les liens avec les activités prioritaires ne sont pas toujours parfaitement évidents. En améliorant les rapports sur l'emploi des fonds du programme ordinaire de coopération technique, on devrait sans doute pouvoir redresser toute anomalie qui existerait actuellement. La question des rapports sera traitée plus loin.

25. Le respect des critères était plus difficile à apprécier, car les critères ne sont pas clairs pour le programme dans son ensemble. Cela fait un certain temps que l'Assemblée générale a formellement approuvé une série intégrée de critères pour ce programme. Les critères qui existent ont fait l'objet au fil des ans de diverses déclarations interprétatives qui, utiles à l'époque, ont cependant sans doute perdu de leur importance avec le temps, et l'on ne sait plus à présent très clairement de quelle source autorisée elles émanaient.

26. La seconde difficulté est d'établir des critères directeurs généraux pour 12 entités fort différentes, ayant chacune un mandat différent et dirigées par des organes formés de groupes d'États Membres prioritaires différents. Dans ces conditions, les critères deviennent trop généraux par rapport au minimum de précisions qu'exige toute mesure. Trop précis, ils risquent de ne pas s'appliquer à certaines entités, ce qui est parfois le cas à l'heure actuelle. Dans les propositions présentées plus loin, on s'efforcera non seulement de clarifier les critères, mais encore de s'en tenir à ceux qui devraient régir toutes les activités entrant dans le cadre du programme, quelle que soit l'entité qui joue le rôle d'agent de réalisation.

27. Il y a un point sur lequel la question du respect des critères existants demande à être réexaminée. Il s'agit de l'interprétation de l'alinéa g) des critères approuvés il y a bien des années par le Conseil d'administration du PNUD (voir l'annexe I), où est affirmée la nécessité de conclure avec d'autres fonds mieux dotés (comme le PNUD) des arrangements prévoyant qu'ils prendront le relais une fois que l'activité novatrice aura produit des résultats positifs. Ce critère est aussi lié aux directives supplémentaires plus récentes figurant à l'annexe I, selon lesquelles les ressources du programme doivent innover, frayer la voie à des activités nouvelles, pilotes ou expérimentales, susceptibles d'être ensuite reprises par d'autres fonds mieux dotés une fois leur viabilité démontrée.

28. Ces deux critères sont à présent interprétés comme donnant pour mandat d'engager des activités de préparation de projets qui sont visiblement fort éloignées de toute idée d'innovation d'activité, pilote ou expérimentale. Vu qu'il y a actuellement peu de projets sur le terrain, on ne voit pas très bien à quelle activité particulière la notion d'innovation s'appliquerait. De plus en plus, à travers les tâches assurées par les conseillers, le programme ordinaire de coopération technique est utilisé par certaines entités comme mécanisme de financement de la préparation de projets, en vue d'élaborer pour le compte des pays qui ont demandé une assistance des projets pour lesquels elles peuvent alors chercher à se procurer des fonds extrabudgétaires à diverses sources. Cette fonction est peut-être parfaitement louable, mais il n'est pas certain qu'elle réponde au but des critères initiaux.

29. Il y a un second élément dans cette considération. Les deux versions du critère indiqué ci-dessus mentionnent « d'autres fonds mieux dotés ». On pourrait considérer ce membre de phrase comme signifiant que, à la suite de l'activité novatrice, le financement et la mise en œuvre seront repris par l'autre fonds mieux doté. Autre interprétation possible, c'est seulement le financement qui serait repris par le fonds mieux doté, la réalisation restant le fait de l'entité qui a mené à bien l'activité novatrice. Cela soulève la question de savoir quelle est l'interprétation à clarifier chaque fois qu'un critère nouveau est défini.

## Programmation

30. La première étape du processus de programmation est l'approbation par l'Assemblée générale du programme ordinaire de coopération technique. L'objectif énoncé dans le cadre du tableau 23.1 du document A/58/6 (sect. 23) et rappelé plus haut au paragraphe 7 ne paraît pas rendre compte du rôle très original de ce programme, tel qu'il se dégage de la présente étude.

31. Cet énoncé de l'objectif ne distingue peut-être pas suffisamment le programme ordinaire de coopération technique des autres activités de coopération technique menées au sein du système des Nations Unies. Il est sans doute insuffisant pour dépeindre les modalités de fonctionnement fondamentales par lesquelles ce programme devrait se démarquer des autres et qui devraient permettre de le faire mieux comprendre et lui valoir davantage de soutien. D'après les indications fournies par les entités intéressées sur la manière dont elles utilisent le programme, les éléments décisifs sont apparemment les suivants :

- a) Rapidité et souplesse de réaction;
- b) Aux demandes des pays en développement;
- c) Pour répondre à des besoins modestes mais pressants;
- d) Par la mobilisation effective des compétences qui existent au sein des secrétariats des Nations Unies remplissant des fonctions normatives et analytiques;
- e) Qui, à leur tour, aideront à orienter l'évolution des fonctions normatives par la communication des enseignements tirés de l'expérience acquise sur le terrain;
- f) Qui aident à mettre sur pied les stratégies et programmes de développement des pays bénéficiaires; et qui, à leur tour,
- g) Permettent de s'assurer des ressources aux fins du développement à d'autres sources.

32. Le chapitre 23 occupe une place un peu à part dans la structure du budget-programme de l'ONU en ce que, au-delà de l'enveloppe budgétaire approuvée pour le programme, les renseignements détaillés fournis ne prétendent donner qu'une indication de la manière dont les fonds seront employés. Cette information donnée à titre purement indicatif sur l'usage auquel les ressources sont destinées n'en est pas moins abondante, mais on peut douter de son utilité. Puisque le programme est censé réagir et s'adapter avec souplesse aux besoins et que l'Assemblée générale n'approuve manifestement pas d'activités détaillées par avance, une approbation beaucoup plus générale pourrait être envisagée.

33. Une simple approbation de l'enveloppe totale du programme, combinée avec sa répartition par sous-programme et par agent de réalisation, cadrerait mieux, semble-t-il, avec les objectifs du programme. Suivant cette démarche, il faudrait cependant que l'Assemblée générale se voie communiquer des renseignements utiles sur l'emploi final des fonds et les produits et sur l'impact réalisé. Cela n'existe pas actuellement pour le programme ordinaire de coopération technique. Au fond, l'Assemblée générale se voit fournir une information très étoffée sur la manière dont l'argent pourrait être utilisé, mais n'est guère informée par la suite de la manière dont il a effectivement été employé. Des suggestions sont formulées plus loin sur les moyens de combler cette lacune.

34. Une fois le budget approuvé, les agents d'exécution s'y prennent différemment pour programmer leurs allocations respectives. Il est évident que, pour ceux chez qui la quasi-totalité du montant alloué au programme ordinaire de coopération technique sert à payer les traitements des conseillers, le principal instrument de programmation sera ici le plan de travail du conseiller et la façon dont il s'aligne avec le plan de travail de la division organique pour laquelle il travaille. On trouvera à l'annexe III de plus amples détails sur certains des autres outils utilisés pour planifier les travaux menés dans le cadre du programme ordinaire de coopération technique.

35. C'est l'Assemblée générale qui approuve le financement du programme ordinaire de coopération technique et les critères généraux de son utilisation, mais ce sont les organes directeurs des entités concernées, ainsi que certains commissions ou comités consultatifs, qui aident à déterminer les priorités de programmation de telle ou telle entité. Dans la plupart des cas, le contrôle général de l'utilisation de ces fonds ne s'arrête pas avec l'approbation par l'Assemblée du budget global. Les organes directeurs et consultatifs des différents agents d'exécution donnent des directives concernant l'utilisation des fonds, mais l'approbation officielle des activités elles-mêmes revient normalement aux administrateurs. En d'autres termes, les différentes activités n'ont pas besoin d'être approuvées par les organes directeurs ou consultatifs.

36. Dans certaines des entités concernées (ou dans certaines subdivisions de ces entités qui reçoivent des allocations dans le cadre du programme ordinaire de coopération technique), les liens avec le processus officiel de gouvernance, comme ceux qui existent dans les commissions régionales, sont moins directs. Toutefois, dans nombre de cas, le service ou la division travaille en coopération étroite avec une commission consultative. Par exemple, la Division de la promotion de la femme (qui relève du Département des affaires économiques et sociales) reçoit une petite allocation imputée sur les ressources du programme ordinaire de coopération technique, qu'elle utilise essentiellement pour s'acquitter de son rôle d'appui au Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes et à la convention intergouvernementale dont il est chargé de superviser l'application. Le Comité s'intéresse activement aux travaux de coopération technique de la Division, en particulier dans la mesure où ces activités aident les pays à développer leur capacité de s'acquitter des obligations qui leur reviennent aux termes de la Convention. Tout en donnant des avis sur les priorités générales, le Comité n'est pas tenu de passer en revue les activités elles-mêmes. Le même schéma se retrouve dans nombre des agents d'exécution qui font appel à des commissions ou à des comités pour les informer, mais pas pour régir leurs travaux.

37. Cette capacité d'aider les pays en développement à comprendre les nombreux accords et conventions internationaux, à les signer et à s'acquitter des obligations qui en découlent, représente un travail fort utile du système des Nations Unies. En raison du caractère très spécialisé de nombre de ces conventions, le travail, bien qu'important, se situe souvent en dehors des priorités établies des principaux fonds et programmes financés par des contributions volontaires. Dans d'autres cas, le travail peut relever des priorités d'autres fonds et programmes, mais les tâches entreprises représentent souvent les éléments de base qui permettront d'obtenir un financement plus important de la part des fonds et programmes et d'autres sources extrabudgétaires.

## Suivi

38. La proportion des fonds du programme ordinaire de coopération technique consacrée aux traitements des conseillers étant de 73 %, l'élément le plus critique est le suivi des plans de travail de ces conseillers. Comme il est indiqué dans une autre partie du présent rapport, on s'inquiète de savoir si les activités de certains agents d'exécution sont contrôlées de façon à assurer le respect des directives régissant les activités financées par le programme ordinaire de coopération technique. Il peut se trouver que des directeurs demandent à des conseillers d'entreprendre des activités – ou laissent des conseillers entreprendre des activités – qui devraient être menées par des fonctionnaires si les postes autorisés étaient approuvés. On pourrait assurer une plus grande discipline à cet égard si les obligations de rendre des comptes étaient plus strictes.

39. La plupart des activités menées par des conseillers dans le cadre du programme ordinaire de coopération technique sont de petite échelle et de courte durée. Cela étant, les activités exécutées au titre du programme ordinaire ne présentent pas le même type de problèmes que ceux que l'on rencontre dans les vastes projets à objectifs multiples exécutés sur une longue période, qui sont aussi appuyés par des conseillers.

40. Dans le contexte plus large du suivi du travail des conseillers, on trouve deux autres éléments importants, à savoir : a) si les activités essentielles sont menées dans les délais impartis; et b) si le budget est respecté.

41. En ce qui concerne le programme ordinaire de coopération technique, ces questions doivent être abordées à deux niveaux : celui de l'agent d'exécution, et celui de l'ensemble du programme.

42. Le suivi au niveau de l'agent d'exécution n'est pas compliqué, mais requiert une grande attention, en raison du nombre d'activités en jeu. Du point de vue financier, la budgétisation est relativement aisée, car l'on connaît le coût des traitements des conseillers. D'autres éléments, comme les frais de voyage et de formation, sont faciles à évaluer. Le contrôle de ces budgets ne devrait pas poser de problème.

43. Au niveau central, le suivi des activités de fond menées dans le cadre du programme ordinaire de coopération technique est très limité. C'est le Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité (relevant du Département de la gestion) qui assure le contrôle financier de l'ensemble du programme. Le bureau responsable autorise les allocations à chacun des agents d'exécution et reçoit régulièrement des rapports financiers par diverses voies. Les rapports financiers sont systématiques, mais les rapports portant sur le fond le sont moins car il n'existe pas d'organe central de responsabilité en la matière. Actuellement, le fonctionnaire chargé des finances ne peut assumer qu'un rôle limité dans le contrôle du lien entre les activités de fond et les rapports financiers. On examine en ce moment certaines mesures visant à améliorer les systèmes d'information sur la gestion pour remédier à cette faiblesse du système.

44. Il est nécessaire de renforcer le suivi central des activités de fond du programme ordinaire de coopération technique et ce renforcement dépendra en fin de compte de meilleurs mécanismes additionnels.

### **Évaluation de l'exécution des travaux**

45. L'évaluation peut avoir divers sens, dont deux s'appliquent ici :

a) L'évaluation du travail des conseillers, dont les traitements représentent la majeure partie des dépenses du programme ordinaire de coopération technique;

b) L'évaluation de l'exécution des activités du point de vue de leur efficacité pour le développement, tant au niveau de l'agent d'exécution qu'à celui de l'ensemble du programme ordinaire.

46. La plupart des agents d'exécution veillent à ce que chaque conseiller ait un plan de travail qui sert de base à l'évaluation de ses activités. Pour procéder à cette évaluation, on utilise le système électronique d'évaluation et de notation des fonctionnaires (e-PAS). La qualité de l'évaluation dépendra de la qualité des apports du ou des directeur(s) qui en sont chargés. Toutes les entités concernées suivent une méthode systématique pour évaluer le travail des conseillers.

47. Les agents d'exécution utilisent une variété d'instruments pour évaluer le degré de satisfaction des clients. Cette évaluation prend généralement la forme de questionnaires de rétro-information qui sont remplis peu de temps après l'achèvement de l'activité en question. Certaines entités procèdent à présent à un deuxième processus de suivi, qui se déroule normalement un an après l'achèvement de l'activité. Quelques entités étudient actuellement d'autres formes d'évaluation des résultats en utilisant des modalités et des calendriers différents.

48. Évaluer l'impact réel des activités de coopération technique est une tâche ardue dans presque toutes les circonstances. Même pour les interventions de coopération technique de très grande ampleur, il est difficile d'attribuer les résultats à telle ou telle activité alors que l'on ne peut vraiment mesurer l'impact réel que par les progrès déterminés grâce à des macro-indicateurs globaux, sur une longue période. Si la tâche est difficile pour les activités de grande ampleur, elle l'est encore plus pour celles menées à très petite échelle qui caractérisent le programme ordinaire de coopération technique. Pour nombre d'activités de coopération technique, il est généralement plus utile de voir les choses sous l'angle des activités et des produits, plutôt que sous celui de l'impact.

49. Dans certaines entités, l'évaluation des résultats du programme ordinaire de coopération technique passe progressivement d'une approche empirique à un effort plus systématique de compiler les données. Au niveau empirique, nombre d'entités peuvent faire état de plusieurs cas où les activités menées dans le cadre du programme ont été des éléments catalyseurs clefs qui ont permis d'obtenir un financement de suivi auprès d'autres sources. Plusieurs d'entre elles soulignent l'importance qu'ont les connaissances spécialisées des conseillers dans l'aide apportée aux pays en développement pour assurer qu'ils mènent avec efficacité les processus de planification stratégique comme les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté ou le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement. D'autres mettent en lumière les pays qui ont adhéré à des conventions internationales à la suite de l'aide apportée, ou que l'on a aidés à s'acquitter de leurs obligations de présenter des rapports en application de ces conventions. Un grand nombre d'entités soulignent que, du fait qu'elles insistent sur la formation des instructeurs, il y a de moins en moins de demandes de services dans les domaines concernés. Ces résultats peuvent être présentés sous différentes formes dans chacune des entités, mais actuellement ils ne sont pas regroupés de façon à

permettre d'évaluer les résultats de l'ensemble du programme ordinaire de coopération technique.

50. S'il est vrai qu'il faut présenter plus systématiquement des rapports globaux, dans certaines circonstances il pourrait aussi être utile de procéder à des évaluations thématiques (comme celles qu'on fait pour le Compte pour le développement) qui intéressent l'ensemble du programme. Par exemple, si aider les pays à planifier le développement est un objectif commun à plusieurs entités, il pourrait alors être utile d'examiner la question sur l'ensemble du domaine d'application du programme. Actuellement, le fait que le programme ordinaire de coopération technique n'est pas placé sous la responsabilité d'un directeur de programme unique signifie que personne n'est chargé de faire établir des évaluations thématiques.

### **Présentation de rapports et contrôle**

51. La présentation de rapports est importante à trois niveaux :

a) Les rapports présentés (essentiellement par les conseillers) aux directeurs des projets correspondants dans l'entité concernée sur les activités entreprises et leurs résultats;

b) Les rapports présentés par l'entité concernée à ses propres organes directeurs ou consultatifs sur l'utilisation qu'elle a faite des fonds du programme ordinaire de coopération technique et les résultats obtenus;

c) Les rapports centralisés présentés à l'Assemblée générale sur les activités entreprises et les résultats obtenus par le programme ordinaire de coopération technique dans son ensemble.

52. Tout laisse à penser que les rapports sont présentés comme il convient au premier niveau. Les rapports de mission et d'activité sont pratique courante dans toutes les entités concernées. Les évaluations faites par les participants aux séminaires et ateliers sont aussi chose courante. La communication, tant écrite qu'orale, entre les conseillers et les fonctionnaires sur les expériences pratiques dans l'exécution des activités sur le terrain aident à influencer l'orientation des travaux normatifs et analytiques en cours.

53. Au deuxième niveau, la présentation de rapports varie d'une entité à l'autre. Elles rendent toutes compte des activités et des aspects financiers du programme ordinaire de coopération technique à des fins de gestion interne. Nombre d'entre elles font aussi rapport à leurs organes directeurs ou consultatifs sur la coopération technique dans son ensemble, et plus ou moins en détail sur les liens entre les activités et les sources de financement.

54. Bien qu'important du fait de son caractère souple et adapté, le financement du programme ordinaire de coopération technique représente pour la plupart des agents d'exécution une partie relativement réduite de leurs efforts de coopération technique globaux. Lorsque l'un d'entre eux examine ses activités de coopération technique avec ses conseils d'administration, commissions ou comités, il est généralement plus important de discuter des fonctions de gouvernance des objectifs, stratégies, activités et résultats que de s'attacher à relier les activités aux sources de financement. La distance par rapport à l'organe directeur est aussi un problème. Certaines entités travaillent en liaison beaucoup plus étroite avec leur organe directeur ou commission consultative que d'autres.

55. C'est au troisième niveau que la présentation de rapports pose le problème le plus substantiel pour le programme ordinaire de coopération technique, problème qui découle d'une série de facteurs interconnectés :

a) Il n'y a pas de directeur de programme unique coiffant l'ensemble du programme ordinaire de coopération technique;

b) Lorsque le programme a été créé en 1997, le Département des affaires économiques et sociales n'en a pas assumé la même responsabilité redditionnelle que celle qu'avaient les départements qui l'avaient précédé avant la réorganisation;

c) Certains rapports incomplets continuent d'être acheminés par l'intermédiaire du Conseil d'administration du PNUD/Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), mais l'information ainsi donnée ne couvre pas l'ensemble du programme ordinaire de coopération technique, ni toutes les entités concernées;

d) Le rapport biennal de l'ONU sur l'exécution des programmes couvre l'exécution par chapitre du budget mais ne comporte pas de section distincte sur le programme ordinaire de coopération technique (chap. 23). Certaines entités incluent éventuellement les activités relevant du chapitre 23 dans leurs rapports sur l'ensemble de leur programme, mais les activités financées par le programme ordinaire de coopération technique ne sont pas spécifiquement identifiées;

e) Le rapport biennal de l'ONU sur l'exécution des programmes est conçu pour les activités autres que la coopération technique et n'est pas un rapport du type qui intègre les questions de fond et les questions financières que les États Membres recevraient, par exemple, des programmes et fonds de contributions volontaires ou de certains programmes à financement volontaire spécial des institutions spécialisées.

56. Cette situation débouche sur un certain nombre de résultats négatifs :

a) L'Assemblée générale se retrouve dans une situation inconfortable en ce qu'on lui demande d'approuver pour chaque exercice biennal un montant considérable de ressources dont l'utilisation détaillée sera déterminée ultérieurement sur la base des demandes reçues, sans qu'on lui rende compte de la façon dont les fonds précédemment approuvés ont été utilisés;

b) Les responsables de la gouvernance n'ont pas la capacité de contrôler l'exécution des activités et de prendre des mesures correctives en cas de besoin;

c) Dans la pratique, le programme ordinaire de coopération technique ne fait pas l'objet des débats utiles sur les thèmes de programmes qui se déroulent dans des organes comme le Conseil économique et social, la Deuxième (et peut-être la Troisième) Commissions, débats qui l'aideraient à guider le programme sur les questions de fond et lui permettraient de déterminer sa place parmi les multiples mécanismes de coopération technique du système des Nations Unies;

d) Les agents d'exécution n'ont pas la possibilité de rendre compte des nombreux résultats positifs qu'ils ont obtenus grâce au programme ordinaire de coopération technique et de consolider l'appui au programme au sein de l'Assemblée générale, afin de s'assurer un appui fondé non seulement sur la confiance, mais aussi sur des résultats démontrés.

57. Pour ce qui est du contrôle, le programme ordinaire de coopération technique n'a pas fait l'objet ces dernières années d'activités ciblées d'audit ou d'évaluation.

Le Bureau des services de contrôle interne et le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires ont commenté dans le passé sur les divers aspects du fonctionnement du programme. La plupart des observations du Bureau des services de contrôle interne ont été faites dans le contexte d'examens plus larges d'un ou de plusieurs agents d'exécution. Parmi les observations formulées dans le passé, on s'est notamment inquiété du faible niveau d'intégration de certaines activités de conseillers dans les travaux des divisions organiques et de la possibilité que le programme ordinaire de coopération technique ait été utilisé à mauvais escient pour des activités qui relèvent davantage des fonctionnaires dont le salaire est imputé sur le budget ordinaire. Le Bureau des services de contrôle interne est également en train d'examiner les moyens de combler la lacune actuelle dans la présentation de rapports sur l'ensemble du programme. Certains éléments des opérations relevant du programme ordinaire de coopération technique pourraient gagner à être audités ou évalués.

58. Bref, les rapports et le contrôle de l'ensemble du programme ordinaire de coopération technique laissent à désirer au niveau central, le résultat étant que l'on n'a pas régulièrement actualisé les objectifs visés, et que de ce fait ils sont maintenant imprécis. Lorsque des objectifs existent, leur réalisation n'est pas efficacement contrôlée. Cette situation encourage une interprétation très libérale des directives.

#### **IV. Modalités de fonctionnement du Compte pour le développement**

59. Il a été déterminé que les questions suivantes intéressaient particulièrement l'examen du Compte pour le développement demandé dans la résolution 58/270 de l'Assemblée générale :

- Le respect du mandat approuvé par l'Assemblée générale et des résolutions apparentées;
- La méthodologie et les mécanismes actuellement utilisés pour la programmation et l'utilisation des ressources du Compte.

60. Le directeur de programme du Compte pour le développement (le Secrétaire général adjoint du Département des affaires économiques et sociales) a largement fait appel à la technologie informatique pour aider à gérer le compte. Une très grande partie du cycle de programmation et d'exécution est maintenant élaborée et suivie par des moyens électroniques en se fondant sur les informations et les instructions données sur son site Web. On trouve une multitude d'informations détaillées sur le Compte pour le développement et sur des projets spécifiques à l'adresse suivante : <[www.un.org/esa/devaccount](http://www.un.org/esa/devaccount)>.

##### **Respect des directives**

61. L'Assemblée générale a approuvé pour le Compte pour le développement un mandat aux termes duquel les éléments suivants sont exigés :

- a) Le Compte pour le développement doit appuyer les programmes approuvés du cadre stratégique;

b) Le programme du Compte pour le développement devrait compléter les autres chapitres pertinents du budget-programme;

c) Les projets approuvés devraient :

i) Avoir des effets multiplicateurs et promouvoir le renforcement des capacités dans les pays en développement;

ii) Promouvoir la coopération économique et technique régionale et interrégionale entre pays en développement;

iii) Utiliser les ressources humaines et techniques disponibles des régions en développement.

62. L'Assemblée générale a revu les directives régissant l'utilisation du Compte pour le développement à un certain nombre d'occasions lorsqu'elle a examiné les nouveaux projets de budget et les rapports d'exécution. Le directeur de programme du Compte utilise actuellement les critères suivants pour évaluer les demandes de financement et les classer par ordre de priorité. Ces critères sont pleinement conformes aux décisions de l'Assemblée générale :

a) Démontrer les retombées bénéfiques du renforcement des capacités nationales;

b) Utiliser les ressources techniques, humaines et autres disponibles dans les pays en développement;

c) Produire des effets multiplicateurs et promouvoir le renforcement des capacités dans les pays en développement;

d) Promouvoir la coopération économique et technique régionale et interrégionale entre pays en développement;

e) Instaurer des processus durables et auto-entretenus et avoir des synergies avec d'autres interventions en faveur du développement;

f) Être exécutés en deux exercices biennaux (les projets approuvés dans le budget de 2004-2005 doivent être achevés au plus tard en décembre 2007).

63. Gardant à l'esprit que ces projets ont déjà été examinés et approuvés par l'Assemblée générale, pour vérifier qu'ils respectent le mandat approuvé pour le Compte pour le développement, on a étudié un échantillon choisi de façon aléatoire de cinq projets sur ceux approuvés pour l'exercice biennal 2004-2005. Au moment où les projets ont été choisis (environ six mois après que l'Assemblée générale ait approuvé le budget), le descriptif de projet final de 5 des 23 projets approuvés n'avait pas encore été entériné par le directeur de programme. Les cinq projets de l'échantillon ont été choisis sur les 18 descriptifs qui avaient été entérinés. Bien que choisis de façon aléatoire, il se trouve que ces projets étaient exécutés par différentes entités. Le Compte pour le développement étant géré de façon qui cherche à promouvoir la coopération entre les divers agents d'exécution, ce critère a été ajouté à la liste figurant au tableau 2 ci-dessous.

Tableau 2

**Exécution des projets du Compte pour le développement compte tenu du respect des directives : échantillon**

	<i>Projet 1</i>	<i>Projet 2</i>	<i>Projet 3</i>	<i>Projet 4</i>	<i>Projet 5</i>
Renforcement des capacités	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Niveau d'utilisation des ressources des pays en développement	Élevé	Élevé	Moyen	Élevé	Moyen
Effets multiplicateurs	Possibles	Possibles	Probables	Improbables	Probables
Promotion de la coopération entre pays en développement	Uniquement au niveau sous-régional	Régionale et interrégionale	Régionale et interrégionale	Régionale	Sous-régionale, régionale, et interrégionale
Résultat durable	Possible	Probable	Probable	Improbable	Probable
Exécution en deux exercices biennaux	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Plusieurs entités des Nations Unies	Non	Oui-3	Oui-5	Non	Oui-8

64. Il convient de faire preuve de circonspection lorsqu'on interprète le tableau ci-dessus. Deux des critères impliquent des jugements portant sur des événements futurs : les effets multiplicateurs et les résultats durables. Les jugements des directeurs de projet sur ces deux critères orientés sur l'avenir peuvent être tout aussi valides que ceux qui figurent dans le tableau. Une bonne planification ne garantit pas toujours de bon résultats, bien qu'elle en accroisse la probabilité.

65. Si on enlève les critères « orientés sur l'avenir » de la liste ci-dessus, il est évident que, dans la plupart des cas, les éléments que l'on peut contrôler au stade de la planification sont pris en compte dans le cadre des critères établis. Quant aux critères « non orientés sur l'avenir », ils sont tous, à une exception près, pris en compte dans chacun des descriptifs de projet. Le critère de l'« utilisation des ressources des pays en développement » n'a pas toujours été pris en considération. Les jugements sur ce critère impliquent l'interprétation de données figurant dans d'autres parties du présent document. En général, on peut conclure que la plupart des projets respectent tous les critères du programme.

**Méthodologies de programmation et d'utilisation**

66. Les principales étapes concernant la programmation du Compte pour le développement sont décrites dans l'annexe IV. Ces cinq projets ont été évalués afin de déterminer leur conformité avec le mode de présentation requis (qui est également décrit dans l'annexe IV). Comme, dans l'ensemble, tous ces projets remplissaient les conditions établies par le directeur de programme, il n'a pas été nécessaire d'établir un tableau. Ils comportaient tous les éléments dont il est fait état dans le paragraphe ci-dessus et la plupart allaient en fait au-delà.

67. Élaborer un descriptif de projet se conformant à un cadre très strict et détaillé présente de nombreux avantages. Quelle que soit la qualité du cadre, la qualité du document en général est fonction des éléments figurant dans ce cadre. Les projets du

Compte pour le développement qui ont été examinés étaient de très bonne qualité. Les faiblesses détectées tenaient principalement à l'utilisation d'indicateurs « objectivement vérifiables » pour mesurer les résultats. La coopération technique vise à mettre en valeur les ressources humaines et les institutions. Cette orientation rend très difficile toute mesure de l'impact réel au niveau microéconomique et à court terme. À part l'évaluation des produits, il est très difficile de mesurer les résultats des activités de coopération technique à petite échelle. Les agents d'exécution ont longuement réfléchi aux moyens de déterminer quels indicateurs étaient vérifiables et, dans l'ensemble, ils ont réussi à définir des réponses crédibles.

68. Il est parfois plus difficile de savoir dans quelle mesure ces indicateurs répondent à deux des impératifs établis en la matière par le directeur de programme, à savoir : a) que les indicateurs doivent pouvoir être atteints à un coût raisonnable; b) que les indicateurs doivent utilement contribuer à influencer la gestion du projet et ne pas porter uniquement sur ses résultats a posteriori. Certains des indicateurs proposés semblent comporter des opérations de collecte de données dont le coût serait excessif par rapport au coût du projet. Modifier le cours d'un projet doté d'un budget de 600 000 dollars et devant être exécuté sur une période de quatre ans est sans commune mesure avec ce qu'implique la modification du cours d'un programme auquel est allouée une enveloppe financière de 60 millions de dollars et dont l'exécution s'échelonne sur une période de 10 ans. Les directeurs de la coopération technique participant à des projets financés au titre du Compte pour le développement et du programme ordinaire de coopération technique font preuve à cet égard d'un esprit créateur remarquable, mais les résultats visés ne sont pas nécessairement réalistes.

69. Le directeur de programme du Compte a présenté à l'Assemblée générale, à sa cinquante-huitième session, un troisième rapport d'étape sur la mise en œuvre des projets financés sur le Compte pour le développement (A/58/404) contenant des informations sur les enseignements tirés de l'exécution des projets financés sur le Compte, une évaluation de l'impact de plusieurs projets achevés et un examen thématique des activités de projet dans les domaines des statistiques et du développement durable. Le directeur de programme a été prié d'établir dorénavant un rapport biennal s'alignant sur le processus d'approbation du budget. Les résultats de cette initiative se sont avérés très satisfaisants et ont montré que, généralement, on obtenait de bons résultats moyennant des dépenses relativement modestes. Ces résultats permettaient en effet de se faire une idée réaliste du mode d'établissement des rapports susceptible d'être à la fois utile et rentable pour les projets de cette taille. Dans le prochain rapport, il pourrait être utile d'établir, en s'inspirant de cette formule, un bref résumé des résultats de tous les projets achevés pendant les deux années considérées.

70. En conclusion, le Compte pour le développement est bien géré et il n'y aura pas lieu d'y apporter de modification de fond en matière de programmation et d'exécution. Le problème du retard d'application qui avait été relevé par l'Assemblée générale est en voie d'être corrigé et les progrès sont manifestes. Le directeur de programme continue de considérer qu'il s'agit d'une priorité.

## V. Principales questions

71. Les principales questions qui se sont dégagées de l'exécution des deux programmes sont les suivantes :

1. Pertinence du programme ordinaire de coopération technique et du Compte pour le développement;
2. Utilisation des conseillers en tant que principal mécanisme d'exécution du programme ordinaire de coopération technique;
3. Options fondamentales pour l'avenir du programme ordinaire de coopération technique;
4. Établissement des rapports et nomination du[des] directeur[s] de programme pour le programme ordinaire de coopération technique.

### **Question 1. Pertinence du programme ordinaire de coopération technique et du Compte pour le développement**

72. Le fait que le PNUD n'est plus l'organisme central de financement des activités de coopération technique pour toutes les entités du système des Nations Unies s'est traduit par une diminution des financements. Cette baisse est principalement imputable à la participation désormais limitée du PNUD au financement des quatre types d'activités dont le coût est imputé sur le programme ordinaire de coopération technique et sur le Compte pour le développement : a) activités à petite échelle s'appuyant sur les compétences normatives et analytiques de différentes organisations des Nations Unies; b) petites activités qui, bien qu'importantes, ne figurent pas parmi les priorités programmatiques du PNUD; c) activités visant à aider de nombreux pays en développement à mettre en place les mécanismes de base de planification du développement, tels que le document de stratégie pour la réduction de la pauvreté et le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement; et d) activités visant à aider de nombreux pays en développement à comprendre, accepter et remplir leurs obligations dans le cadre de différents accords et conventions internationaux relevant du système des Nations Unies. Outre le fait que le PNUD a cessé de financer les activités de cette nature, les donateurs bilatéraux ont de plus en plus tendance à répartir les fonds sur la base d'un nombre limité de priorités et ne s'intéressent plus autant aux activités des projets de petite envergure, en raison du coût de leur gestion. En dépit de l'évolution générale de l'assistance au développement, qui porte désormais davantage sur des programmes comportant des interventions plus stratégiques, le programme ordinaire de coopération technique et le Compte pour le développement apportent un soutien important à la réalisation d'objectifs plus généraux.

73. L'importance du Compte pour le développement pour le système des Nations Unies tient aux raisons suivantes :

- a) Il complète le financement au titre du programme ordinaire de coopération technique en permettant au personnel des agents d'exécution de traiter des problèmes importants en se plaçant dans l'optique des grandes orientations du système des Nations Unies;

b) Il permet d'adopter une approche plus globale et encourage les organisations des Nations Unies à mener des actions plus complémentaires en favorisant l'exécution de projets auxquels coopèrent plusieurs entités;

c) Il permet à ces entités d'examiner les principaux problèmes de manière plus approfondie et sur une plus longue durée;

d) Il permet à l'ONU d'agir dans des domaines sensibles tout en conservant une plus grande neutralité que s'il s'agissait d'exécuter des projets dépendant de financements extrabudgétaires, lesquels doivent généralement tenir compte des priorités des donateurs;

e) Il peut être combiné à d'autres activités financées au titre du budget ordinaire ou de fonds extrabudgétaires et à des activités de coopération technique et, ainsi, créer des effets de synergie positifs et accroître l'efficacité générale d'un ensemble de financements relativement modestes;

f) Ses travaux sont utiles, ainsi que l'ont confirmé les auteurs des examens thématiques réalisés à ce jour.

### **Question 2. Utilisation des conseillers en tant que principal mécanisme d'exécution du programme ordinaire de coopération technique**

74. Historiquement, le but essentiel du programme ordinaire de coopération technique était de fournir des services consultatifs par l'intermédiaire de conseillers recrutés spécialement à cet effet. Dans le rapport du Secrétaire général daté du 20 septembre 2002 (A/57/363), l'Assemblée générale a formulé des directives sur la fourniture de ces services, qui y sont définis comme suit :

« La coopération technique se définit comme un ensemble cohérent d'activités visant à obtenir certains résultats qui contribuent à renforcer les capacités des pays en développement et des pays en transition, grâce à l'apport d'un appui technique pour consolider les ressources humaines, les systèmes de gestion et d'information ainsi que les institutions au niveau national. Les services consultatifs sont un aspect de la coopération technique qu'une entité des Nations Unies apporte à des pays en développement et des pays en transition, en tirant parti des compétences de caractère normatif et analytique dont elle dispose afin de leur dispenser les connaissances qui les aideront à développer leurs capacités; à cette fin a) elle répond aux gouvernements qui lui demandent de venir d'urgence les conseiller sur des questions de politique; b) elle donne aux gouvernements des conseils précis sur des questions sectorielles se rapportant à leurs programmes de pays; et c) elle aide les gouvernements à formuler des projets et évaluer des programmes afin d'améliorer les programmes nationaux » (par. 3).

75. Pour certains, l'idée de services consultatifs fournis aux pays en développement qui en font la demande implique que la prestation de ces services s'effectue sur place. C'est l'idée qui est exprimée dans le rapport du Secrétaire général, où la fonction de conseil est décrite, en partie, comme une réponse de l'ONU « aux gouvernements qui lui demandent de venir d'urgence les conseiller sur des questions de politique ». Toutefois, on peut noter que, selon cette définition, les conseils d'urgence ne portent que sur des questions de politique, car il n'est pas prévu d'en fournir sur les questions sectorielles ou sur la formulation de projets. Il s'agit d'un point important qui a des conséquences sur le rôle attribué aux

conseillers. Si l'on admet que les conseillers peuvent aussi bien remplir leurs fonctions au Siège que sur le terrain, il est plus difficile d'établir la distinction entre les fonctions du personnel de celles des conseillers et de s'assurer que c'est à bon escient qu'on a recours à ces conseillers.

76. Un certain nombre de préoccupations ont été exprimées quant au rôle actuel des conseillers depuis les difficultés à distinguer les fonctions du personnel de celles des conseillers jusqu'à l'omniprésence des conseillers dans les activités de préparation des projets, qui pourrait bien tenir davantage à l'offre qu'à la demande. Toutefois, d'autres estiment que l'intégration croissante des activités des conseillers à celles du personnel traduit simplement une utilisation optimale de ressources humaines limitées. Le recours aux conseillers dans le cadre de la préparation des projets est simplement lié aux nouvelles réalités du financement des projets dans le système des Nations Unies. Un examen plus approfondi de la question des conseillers fait l'objet de l'annexe V.

77. La question du recours aux conseillers est très complexe. Les principales difficultés sont les suivantes :

- a) Contrairement à ce que pensent certains, d'après les critères actuels du programme ordinaire de coopération technique, il n'est pas nécessaire que les conseillers exercent en grande partie leurs fonctions sur le terrain;
- b) La ligne de démarcation entre le travail du personnel et celui des conseillers est de plus en plus floue;
- c) Le recours à des conseillers pour remplir des fonctions qui ne sont pas prévues dans le tableau d'effectifs autorisé n'est un secret pour personne parmi certaines entités d'exécution;
- d) Dans certains cas, le personnel préaffecté participe directement aux activités de coopération technique alors que d'autres fonctionnaires peuvent en être plus éloignés;
- e) La préparation des projets représente une part croissante du travail de certains des conseillers;
- f) Compte tenu de tous ces facteurs, il est extrêmement important :
  - i) De clarifier l'objectif visé par le programme;
  - ii) D'élaborer des modalités de présentation des résultats qui permettront de vérifier si cet objectif est respecté.

### **Question 3. Options fondamentales pour l'avenir du programme ordinaire de coopération technique**

78. Les options fondamentales envisageables pour l'avenir du programme ordinaire de coopération technique sont les suivantes :

- a) Éliminer le programme et réaliser ainsi des économies;
- b) Transférer aux programmes ordinaires des agents d'exécution les fonds qui sont actuellement alloués au programme ordinaire de coopération technique en :

- i) Majorant le budget de base de chaque programme d'un montant équivalant à la part des crédits qui lui est actuellement allouée dans le chapitre 23;
- ii) Modifiant les directives relatives à chaque programme pour exiger des prestations analogues à celles fournies dans le cadre du programme ordinaire de coopération technique;
- iii) Renonçant à contrôler séparément les fonds (précédemment) inscrits au chapitre 23;
- iv) Éliminant le chapitre 23 en tant que programme distinct;
- c) Identique à l'option b), à ceci près que chaque entité contrôlerait les activités entreprises par elle au titre du programme ordinaire de coopération technique en instituant un sous-programme distinct pour la coopération technique, dans le cadre duquel les fonds transférés du programme ordinaire seraient utilisés à des fins analogues et comptabilisés séparément;
- d) Conserver la structure actuelle du programme ordinaire de coopération technique avec un chapitre qui lui est spécialement consacré dans le budget, mais améliorer la productivité et l'efficacité des activités en clarifiant l'objectif du programme et les critères qui s'y rapportent, ainsi qu'en améliorant sensiblement le suivi des résultats et la présentation des rapports;
- e) Conserver la structure, l'objectif et les critères actuels du programme ordinaire de coopération technique, mais mieux évaluer la façon dont les entités utilisent les ressources en procédant à des audits pour chacune d'elles;
- f) Accepter le programme, tel qu'il fonctionne actuellement.

79. Les options a) et f) ne sont pas examinées de façon détaillée. Leurs incidences sont assez évidentes. Il est peu probable que l'option a) recueille un large soutien car les objectifs fondamentaux du programme ordinaire de coopération technique sont utiles et ils seraient abandonnés. L'option f) reviendrait à perpétuer une situation assez confuse et exclurait toute possibilité de clarifier les directives relatives à l'emploi de conseillers.

80. L'option b) éliminerait la distinction artificielle qui existe à l'heure actuelle entre le recours à des conseillers et l'emploi de fonctionnaires dans la mesure où elle entraînerait vraisemblablement la suppression des postes de conseiller. Elle impliquerait aussi probablement l'élimination des services de coopération technique, tels qu'ils sont actuellement conçus dans le cadre du programme ordinaire de coopération technique, puisque les fonds perdraient leur identité distincte et seraient sans aucun doute rapidement absorbés par les autres activités de l'agent d'exécution.

81. L'option c) impliquerait la disparition du programme ordinaire de coopération technique et du chapitre 23, mais elle entraînerait en contrepartie la création de sous-programmes de coopération technique distincts dans chaque programme. Le financement de ces sous-programmes pourrait être assuré au moyen d'une dotation de base équivalente aux montants transférés du programme ordinaire de coopération technique. Les opérations liées à l'établissement des rapports et des budgets seraient simplifiées dans la mesure où toutes les activités relatives à un programme déterminé seraient exposées dans un chapitre, ce qui garantit une présentation

exhaustive. D'un autre côté, on n'aurait plus la possibilité d'examiner toutes les fonctions qui relèvent par leur nature d'un programme ordinaire de coopération technique en considérant les programmes de façon globale. On serait amené à fixer des restrictions pour l'utilisation des fonds initialement alloués aux sous-programmes de coopération technique, faute de quoi ils seraient probablement absorbés par d'autres programmes.

82. L'option d) préserverait la structure budgétaire actuelle et les modalités générales de fonctionnement existantes. On serait amené à clarifier les modalités d'utilisation du programme et à mettre au point des critères généraux pour le suivi des résultats. Les budgets et les rapports seraient établis selon une approche intégrée pour toutes les activités, sans faire entrer les agents d'exécution correspondants en ligne de compte. Aussi, les rapports présentés sur différents programmes (comme les informations communiquées dans le rapport sur l'exécution des programmes) continueraient d'être incomplets dans la mesure où ils ne rendraient pas compte des activités du programme ordinaire de coopération technique (ou du Compte pour le développement). Si l'on procédait ainsi, il faudrait améliorer considérablement la structure des rapports établis pour le chapitre 23 dans son ensemble en établissant une bonne articulation entre les finances, les activités et les résultats.

83. Avec l'option e), le programme resterait inchangé pour l'essentiel, mais la structure des rapports devrait être parallèlement améliorée. Dans ce cas de figure, il serait difficile d'élaborer des indicateurs généraux, universellement applicables, pour le suivi des résultats. La question de l'emploi de conseillers devrait être réglée par des audits ponctuels.

84. Toutes les options proposées sont viables, mais les solutions les plus réalistes sont les options c) et d).

#### **Question 4. Établissement des rapports et nomination du[des] directeur[s] de programme pour le programme ordinaire de coopération technique**

85. Les déficiences du système d'établissement de rapports actuellement utilisé pour le programme ordinaire de coopération technique ont été décrites plus haut. Elles tiennent en partie au fait qu'il n'y a pas de directeur de programme unique coiffant l'ensemble du programme ordinaire. Deux questions découlent directement de cette analyse :

a) Doit-on désigner un seul responsable pour la direction du programme ordinaire de coopération technique (comme cela a été fait pour le Compte pour le développement)?

b) Comment peut-on améliorer les rapports établis sur l'ensemble des activités du programme ordinaire de coopération technique?

86. L'intérêt du programme ordinaire de coopération technique réside dans sa gestion décentralisée et dans le fait qu'il constitue un instrument d'intervention rapide pour répondre aux besoins des pays en développement, lorsque la méthode la plus efficace pour cela est de faire appel aux compétences spécialisées acquises par les agents d'exécution dans le cadre des fonctions normatives et analytiques qu'ils exercent. Il ne faudrait pas saper ces caractéristiques positives en nommant un directeur de programme unique pour le programme ordinaire de coopération technique. Cela dit, l'existence d'une filière hiérarchique bien définie est un facteur important pour assurer une utilisation efficace et rationnelle des ressources allouées

au programme. À cet égard, il conviendrait de nommer le chef du secrétariat de chaque agent d'exécution directeur de programme pour les fonds alloués à l'agent considéré au titre du programme ordinaire, qu'il serait chargé de gérer.

87. Il est toujours nécessaire de prévoir un mécanisme quelconque pour la coordination centrale du programme. On doit pouvoir établir certains documents en procédant de façon synthétique étant donné que le programme ordinaire de coopération technique est budgétisé et approuvé sur la base d'une démarche globale. Cela impliquerait également une approche intégrée pour certaines fonctions liées à l'établissement des rapports. Par ailleurs, la fonction de coordination suppose que l'on adopte une perspective axée sur les programmes plutôt que sur les questions financières comme le Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité le fait actuellement dans le cadre de ses attributions. Il conviendrait de désigner le Département des affaires économiques et sociales pour la fonction de coordonnateur général (mais pas pour celle de directeur de programme) du programme ordinaire de coopération technique, parce qu'il est un acteur essentiel dans le programme ordinaire et aussi parce qu'il se trouve à proximité des services financiers et administratifs centraux situés à New York. Les fonctions respectives du coordonnateur et des directeurs de programme sont examinées plus bas.

88. Si l'on procède ainsi, il reste à déterminer quel type de rapports il faudra établir et quelle sera leur périodicité. À cet égard, les quatre différentes approches ci-après méritent d'être examinées :

a) Utilisation du fascicule budgétaire pour faire rapport de façon succincte sur les résultats obtenus avec les fonds approuvés pour l'exercice biennal précédent (par exemple, inclusion du rapport sur la période 2002-2003 dans le budget de l'exercice 2006-2007);

b) Utilisation du rapport de l'Organisation des Nations Unies sur l'exécution des programmes pour rendre expressément compte de l'utilisation des fonds alloués au programme ordinaire de coopération technique dans le chapitre pertinent pour chaque agent d'exécution;

c) Création, dans le rapport sur l'exécution des programmes, d'un chapitre consacré exclusivement au programme ordinaire de coopération technique (chap. 23) dans lequel le coordonnateur du programme présenterait le programme dans son ensemble et chaque agent d'exécution donnerait une description succincte de ses activités, produits et réalisations au titre du programme ordinaire de coopération technique;

d) Création, comme cela a été fait pour le Compte pour le développement, d'un rapport distinct sur les activités, les produits et les effets du programme ordinaire de coopération technique en s'inspirant des indications données dans l'option c) plus haut pour la structure et les responsabilités.

89. Les avantages et inconvénients de chacune des options sont analysés brièvement dans l'annexe VI.

90. Dans l'hypothèse où l'on conserverait le programme ordinaire de coopération technique en tant que programme distinct avec son propre chapitre dans le budget, l'option a) est celle à qui l'on donne la préférence. L'option b) serait une solution entièrement satisfaisante. Les deux options suivant lesquelles les rapports sur le programme ordinaire seraient présentés par l'intermédiaire du rapport sur

l'exécution des programmes sont jugées moins satisfaisantes car on estime que, dans sa forme actuelle, le rapport sur l'exécution des programmes ne répond pas aux critères minimaux qui devraient être appliqués pour cette forme de coopération technique.

91. Pour ce qui est du contenu des rapports à établir, un modèle de rapport a déjà été proposé dans le projet de budget-programme qui a été approuvé tout récemment pour le chapitre 23<sup>4</sup>. On continue actuellement à travailler sur cette question pour tenter d'améliorer les informations relatives aux effets obtenus présentées dans les rapports. Ces informations porteraient par exemple sur les questions suivantes : projets élaborés, fonds mobilisé pour les activités de suivi, conventions signées ou obligations remplies en matière d'établissement de rapports; législations ou politiques nouvelles adoptées par les pays desservis.

92. Il serait souhaitable que tous les agents d'exécution fournissent certaines données statistiques de base en harmonisant leur présentation. On expose une approche possible pour ce faire à l'annexe VII, mais chaque agent devrait également être tenu de faire rapport sur les réalisations de fond en utilisant les indicateurs qui conviennent le mieux pour lui. Si cette attente est bien explicitée, il sera en fin de compte possible d'obtenir une image beaucoup plus complète des réalisations pour le programme dans son ensemble. On pourra également comparer les démarches suivies par les différents agents pour surmonter les difficultés liées à la démonstration des résultats obtenus.

93. Il y a une question supplémentaire à examiner à propos des rapports, celle de savoir à qui seront adressés les rapports sur les résultats obtenus. Dans le passé, les rapports sur le programme ordinaire de coopération technique étaient communiqués par des voies diverses. À un certain moment, ils étaient présentés tout d'abord au Conseil d'administration du PNUD, puis transmis au Conseil économique et social et à la Deuxième Commission. Les demandes de crédits, elles, sont transmises par l'intermédiaire du Comité du programme et de la coordination, du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires et de la Cinquième Commission. Comme il n'y a eu quasiment aucun rapport sur le programme ordinaire de coopération technique depuis six ou sept ans, les instances dirigeantes qui s'occupent des questions liées au développement à New York ne sont généralement pas renseignées sur ce programme. La documentation transmise était limitée au budget lui-même, qui est soumis au Comité du programme et de la coordination et au Comité consultatif, et adressé ensuite à la Cinquième Commission. Il faudrait corriger cette situation en faisant rapport sur les travaux de fond liés au programme ordinaire de coopération technique et au Compte pour le développement par l'intermédiaire du Conseil économique et social et de la Deuxième Commission.

## **VI. Propositions concernant le programme ordinaire de coopération technique**

### **Proposition 1. Options fondamentales pour l'avenir du programme ordinaire de coopération technique**

94. Deux options ont été jugées envisageables pour l'avenir du programme ordinaire de coopération technique :

a) Éliminer le chapitre 23 et répartir proportionnellement les ressources qui y sont inscrites entre les sous-programmes de chaque chapitre du programme, tout en appliquant des mesures permettant de protéger ces ressources en vue de leur utilisation par les pays en développement en fonction des objectifs et critères définis plus loin;

b) Conserver le programme ordinaire de coopération technique en maintenant le chapitre 23 et améliorer le programme grâce à une mise à jour des objectifs, des critères, des responsabilités en matière de gestion et des modalités relatives à l'établissement des rapports, ainsi qu'il est indiqué plus loin.

95. L'option b) semble représenter la meilleure solution. La logique d'un budget unique pleinement intégré et d'une structure d'établissement des rapports par programme budgétaire paraît judicieuse. En revanche, le processus d'intégration des ressources du programme ordinaire de coopération technique dans les sous-programmes qui le composent pourrait se révéler complexe et présenter des difficultés importantes quant aux garanties qu'il faudrait prévoir pour que ces ressources continuent d'être affectées aux fins envisagées. Sur le plan opérationnel, il n'est pas évident qu'une telle restructuration ouvrirait la voie à une gestion plus efficace.

**Proposition 2. Mandat et critères à envisager pour le programme ordinaire de coopération technique**

96. Il est proposé que la formulation de l'objectif du programme ordinaire de coopération technique soit remaniée de manière à mieux rendre compte du rôle qu'il joue dans le cadre du système des Nations Unies. La formulation ci-après, qui est fondée sur la déclaration faite par le Secrétaire général le 20 septembre 2002 (voir A/57/363, par. 3), est soumise ci-après pour examen :

L'objectif du programme ordinaire de coopération technique est de fournir aux pays en développement et aux pays en transition, grâce aux mécanismes les plus appropriés, une assistance en matière de coopération technique qui tire parti des compétences de caractère normatif et analytique dont dispose l'agent de réalisation, afin de dispenser aux pays bénéficiaires les connaissances qui les aideront à développer leurs capacités; il s'agit, à cette fin, a) de répondre aux gouvernements qui demandent d'urgence des conseils sur des questions de principe; b) de donner aux gouvernements des conseils spécifiques sur des questions sectorielles intéressant leurs programmes et stratégies de développement; et c) d'aider les gouvernements à formuler ou à évaluer des programmes et projets destinés à améliorer leurs programmes nationaux.

97. La formulation ci-dessus se veut souple quant à la nature des activités à entreprendre aux fins de l'élaboration des projets, mais l'Assemblée générale décidera peut-être de préciser plus avant ses intentions concernant ce type d'activité (cette question est examinée aux paragraphes 26 à 28).

98. Il est évident que les critères envisagés devraient découler naturellement de l'objectif défini plus haut. Il convient de rappeler encore que ces critères régiront le programme dans son ensemble mais qu'ils ne doivent pas exclure un deuxième niveau de critères qu'appliquerait chaque agent de réalisation chargé de la gestion décentralisée des ressources de son propre programme ordinaire de coopération

technique en fonction des priorités approuvées par l'organe directeur. Certains critères qui existaient auparavant n'ont pas été repris ici car ils peuvent ne pas s'appliquer aux priorités stratégiques d'un ou plusieurs agents de réalisation. Les critères suggérés ci-après devraient pouvoir s'appliquer à tous les agents de réalisation, indépendamment des priorités de chacun d'eux :

a) Les activités devraient avant tout permettre de répondre aux demandes des pays en développement et porter sur le court terme (c'est-à-dire qu'elles doivent être conçues et mises en œuvre en moins de deux années civiles);

b) Les activités doivent se rapporter à l'un des domaines prioritaires prescrits par l'organe directeur de l'agent de réalisation qui doit y jouer un rôle dirigeant manifeste sur le plan normatif et analytique;

c) Les activités doivent avoir pour objet de renforcer les capacités des pays en développement, pour leur permettre notamment de s'acquitter des obligations conventionnelles et autres obligations prescriptives qui leur incombent, et doivent avoir un objectif secondaire, à savoir fournir des informations, fondées sur l'expérience acquise au contact des réalités du pays en développement, concernant les fonctions normatives et analytiques de l'agent de réalisation;

d) Sont encouragées les activités qui aident à élaborer des éléments spécialisés de la stratégie de développement d'un pays ou qui aident à établir des demandes pour solliciter des financements plus importants de la part d'autres sources;

e) Les modalités régissant l'offre de coopération technique sont censées être souples, le but étant de retenir celles qui sont les mieux adaptées à l'objectif poursuivi et qui portent notamment, mais pas exclusivement, sur les conseillers, les consultants, la formation, le téléenseignement, les réseaux d'échange de connaissances et les projets sur le terrain.

### **Proposition 3. Dispositions concernant l'établissement des rapports**

99. On trouvera récapitulées ci-après les propositions concernant l'établissement des rapports sur le programme ordinaire de coopération technique.

100. Premièrement, le Secrétaire général adjoint aux affaires économiques et sociales devrait être nommé coordonnateur de programme pour le programme ordinaire de coopération technique. Dans ce rôle de coordination, il lui incomberait :

a) D'élaborer en collaboration avec d'autres parties intéressées la forme que devrait prendre le fascicule budgétaire;

b) De veiller à ce que le chapitre d'introduction du fascicule budgétaire qui traite de l'ensemble du programme reflète comme il convient l'évolution du programme ainsi que l'incidence cumulative des décisions de l'organe directeur;

c) De veiller à ce que les critères qui ont été approuvés par l'Assemblée générale et qui régissent les activités entrant dans le cadre du programme ordinaire de coopération technique soient toujours pertinents;

d) D'élaborer en consultation avec les autres parties intéressées la forme que devrait prendre le rapport sur le programme ordinaire de coopération technique;

e) D'intégrer, sur une base biennale, les rapports reçus des différentes entités de manière à les présenter dans un seul et même rapport global portant sur les activités du programme ordinaire de coopération technique;

f) D'organiser, en cas de besoin, des évaluations thématiques interentités qui soient riches d'enseignements et présentent de l'utilité du point de vue de la gestion, et dont le financement serait assuré grâce à une partie des ressources du programme ordinaire de coopération technique qui serait approuvée à cette fin.

101. Deuxièmement, le chef du secrétariat de chaque agent de réalisation devrait être nommé directeur de programme pour les fonds qui lui sont alloués au titre du programme ordinaire de coopération technique. Outre qu'il leur incomberait d'assurer une bonne gestion d'ensemble des fonds qui leur sont alloués, les directeurs de programme auraient pour tâche :

a) De mettre au point la teneur des chapitres du fascicule budgétaire dont ils ont la responsabilité dans le cadre d'une structure commune qui devrait être élaborée par le coordonnateur de programme en consultation avec les parties intéressées;

b) De rendre compte de l'utilisation des fonds mis à leur disposition en fonction des activités, des produits et des résultats;

c) De rendre compte de l'utilisation des autres fonds qui leur ont été alloués au titre du programme ordinaire de coopération technique.

102. Troisièmement, l'option qui recueille la préférence est celle qui prévoit d'utiliser le fascicule budgétaire à la fois pour présenter les demandes de crédits au titre de nouveaux programmes et pour rendre compte de l'avant-dernier exercice biennal (en d'autres termes, le rapport sur l'exercice biennal 2002-2003 serait présenté en même temps que les demandes de crédits pour l'exercice biennal 2006-2007), méthode qui permettrait de relier les demandes de crédits et le rapport sur l'exécution d'un budget antérieur. L'alternative serait de séparer les deux exercices en dehors du rapport sur l'exécution du programme) comme c'est actuellement le cas en ce qui concerne le Compte pour le développement. La méthode envisagée présente l'avantage qu'elle produirait un document qui faciliterait le travail du Conseil économique et social et de la Deuxième Commission, ainsi qu'il ressort de la recommandation formulée ci-après.

103. Quel que soit le type de rapport qui sera retenu, il est recommandé d'y inclure les informations de base suivantes :

a) Un aperçu succinct du programme dans son ensemble, y compris des données statistiques sur une base intégrée (tâche incombant au coordonnateur de programme);

b) Des données de base concernant les dépenses et la durée des contrats des conseillers (voir annexe VII), que chaque agent de réalisation élaborerait selon une présentation uniforme pour les dépenses engagées (tâche incombant à chaque directeur de programme);

c) Un chapitre explicatif succinct pour chaque agent de réalisation, qui traiterait de questions telles que l'utilisation des ressources en fonction des priorités de l'agent de réalisation, les activités, les produits et les résultats (tâche incombant à chaque directeur de programme).

104. Quatrièmement, le rapport sur l'exécution du programme ordinaire de coopération technique devrait être soumis non seulement aux organes chargés d'approuver les crédits budgétaires, mais également au Conseil économique et social et à la Deuxième Commission.

**Proposition 4. Audit du programme ordinaire de coopération technique**

105. Les propositions formulées ci-dessus visent à préciser les objectifs, les critères et les modalités de fonctionnement du programme ordinaire de coopération technique. Étant donné que le recrutement de conseillers est une des questions qui suscitent des controverses, si l'Assemblée générale clarifie ces questions en adoptant un nouvel exposé des objectifs ou de nouveaux critères pour le programme, il serait utile, le moment venu, de contrôler la mise en œuvre de ces objectifs et critères, et notamment l'utilisation des services consultatifs. On peut supposer qu'un tel contrôle ne présenterait d'intérêt qu'une fois que les nouveaux critères et objectifs définis pour le programme auraient été appliqués pendant au moins un exercice biennal. Il pourrait donc être effectué en 2008 ou ultérieurement. Un contrôle qui serait effectué maintenant ne ferait sans doute que confirmer que les directives en vigueur sont interprétées de plusieurs manières différentes.

## VII. Propositions concernant le Compte pour le développement

106. Aucune recommandation ne s'impose en vue d'une amélioration de l'efficacité du Compte pour le développement ni de la formulation, de la complémentarité, de l'exécution et de l'évaluation des projets. Ce programme est bien géré et son fonctionnement est pleinement conforme aux orientations approuvées par l'Assemblée générale.

**Proposition 5. Approbation d'un exposé des objectifs concernant le Compte pour le développement**

107. Il serait utile de définir clairement un mandat continu pour le Compte pour le développement en l'assortissant non seulement des critères approuvés, mais également d'un exposé des objectifs approuvé. Ces objectifs pourraient être formulés de la manière suivante :

Le Compte pour le développement a pour objectif de financer les projets de coopération technique à moyen terme (dont la mise en œuvre pourrait prendre jusqu'à quatre ans suivant l'approbation du descriptif du projet) dans les domaines d'action prioritaires des agents de réalisation, projets qui puissent être profitables à plusieurs pays en développement à la fois en encourageant la coopération entre divers programmes des Nations Unies portant sur des activités intersectorielles novatrices à l'échelle régionale ou interrégionale, et qui fassent appel principalement aux ressources techniques, humaines et autres disponibles dans les pays en développement.

**Proposition 6. Modalités de financement du Compte pour le développement**

108. Les ressources dont le Compte pour le développement a été doté à sa création, en 1997, provenaient des économies réalisées comme suite aux réductions opérées au titre des dépenses d'administration et autres frais généraux identifiés au Secrétariat dans le cadre du programme de réforme du Secrétaire général.

L'Assemblée a aussi décidé que ces économies constitueraient la base de ressources du Compte pour les années suivantes, et que s'y ajouteraient les économies vérifiables et durables qui pourraient être réalisées à l'avenir.

109. Cette disposition qui n'était certes pas sans mérite, a eu pour effet d'empêcher que des économies supplémentaires soient identifiées. Tel n'était évidemment pas le but recherché. Peut-être était-il trop optimiste d'attendre des directeurs de programme qu'ils trouvent le moyen de réaliser des économies sur leurs propres activités, économies qui seraient ensuite automatiquement réaffectées à un autre programme. La suppression de cette disposition ne garantirait pas nécessairement que des économies supplémentaires seraient identifiées mais son maintien garantit presque à coup sûr qu'elles ne le seront pas. Cette disposition qui semble aller à l'encontre du but recherché devrait donc être abrogée par l'Assemblée générale. Toute augmentation future du volume des ressources à envisager pour le Compte devrait être examinée en fonction des priorités concurrentes s'exerçant sur les ressources globales du budget-programme de l'Organisation.

### **VIII. Regroupement des chapitres 23 et 35 dans un seul chapitre du budget (comprenant une ou deux parties)**

110. La structure des ressources du programme ordinaire de coopération technique est stable depuis de nombreuses années et il n'est apporté de correction à leur montant que pour tenir compte de l'inflation. Bien qu'elle existe depuis bien moins longtemps, la base de ressources du Compte pour le développement est elle aussi clairement établie. Étant donné que ces deux programmes ont connu des évolutions distinctes et qu'ils sont de nature fort différente, leur regroupement dans un seul et même chapitre du budget comprenant deux parties distinctes ne permettrait probablement pas au Secrétaire général d'effectuer des transferts entre ces deux parties en vertu des pouvoirs discrétionnaires qui lui sont délégués.

111. Toute décision tendant à regrouper les deux comptes dans un seul chapitre du budget devrait être fondée sur des critères d'efficacité en matière d'administration et de gestion, tels que ceux indiqués ci-après :

- a) Possibilité de réaliser des économies sur le plan de la documentation;
- b) Possibilité de réaliser des économies de temps sur le déroulement des processus de gestion au sein du Comité du programme et de la coordination, du Comité consultatif et de la Cinquième Commission;
- c) Utilité qu'aurait une réduction du nombre de chapitres du budget sur la présentation d'ensemble qui en résulterait.

#### **Proposition 7. Regroupement des chapitres 23 et 35 dans un seul et même chapitre comprenant deux parties**

112. Il y a peu de chances pour que le regroupement des deux chapitres permette une réduction importante de la documentation. En revanche, si les deux programmes consacrés exclusivement à la coopération technique pouvaient être examinés ensemble, il pourrait en résulter des économies de temps sur le plan de la gestion, en plus du fait que les débats seraient fondés sur une meilleure connaissance des questions. L'élimination d'un chapitre du budget aurait aussi pour effet de simplifier

un peu la structure globale du budget. Étant donné que le regroupement envisagé semble comporter peu d'inconvénients et qu'il présente quelques modestes avantages, il est proposé que l'Assemblée générale envisage le remplacement des deux chapitres en question par un seul et même chapitre comprenant deux parties.

## **IX. Conclusion**

**113. L'Assemblée générale pourrait examiner quelle décision elle voudra prendre concernant le rapport et les propositions figurant dans les sections VI, VII et VIII.**

### *Notes*

- <sup>1</sup> Au paragraphe 48, elle priait le Secrétaire général de procéder à un examen approfondi et détaillé du programme ordinaire de coopération technique et de lui soumettre des propositions appropriées à sa cinquante-neuvième session.
- <sup>2</sup> Au paragraphe 58, elle priait le Secrétaire général de lui présenter à sa cinquante-neuvième session un rapport d'ensemble sur les mesures susceptibles d'améliorer l'efficacité du Compte pour le développement, notamment les moyens de mieux cibler la formulation, la complémentarité, l'exécution et l'évaluation des projets, et de formuler des propositions concernant l'augmentation du financement de ce compte, conformément à ses résolutions 52/12 B du 19 décembre 1997 et 54/15 du 29 octobre 1999;
- <sup>3</sup> A/58/6 (sect. 23), tableau 23.3, note a.
- <sup>4</sup> Voir *ibid.*, tableau 23.1.

## Annexe I

### Critères applicables au programme ordinaire de coopération technique

La série la plus complète des directives se rapportant au programme ordinaire de coopération technique avait été arrêtée par l'ancien Département de la coopération technique pour le développement du Secrétariat, puis examinée et acceptée par le Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) en 1980. Ces critères étaient les suivants :

- a) Étant donné que les ressources sont limitées, il importe plus que jamais de les utiliser de façon optimale;
- b) Elles doivent être consacrées à des activités de nature à avoir un impact important sur le processus de développement;
- c) Elles doivent de ce fait même avoir un effet multiplicateur avéré;
- d) Elles doivent correspondre aux grandes orientations du développement mondial définies par l'Assemblée générale, le Conseil économique et social et d'autres organes délibérants, en ce qui concerne l'instauration d'un nouvel ordre économique international, la Stratégie internationale du développement, la coopération technique entre pays en développement et autres problèmes connexes;
- e) Elles doivent aussi cadrer avec les besoins et les priorités de chaque pays en matière de développement;
- f) Toutefois, parce qu'elles sont si limitées, les ressources ne sont normalement investies dans des projets nationaux que s'il s'agit clairement de projets pilotes et novateurs dont les résultats puissent être largement appliqués;
- g) Les différents projets devraient avoir une durée limitée de façon que les fonds ne soient pas immobilisés pour une période prolongée. D'où la nécessité de conclure avec d'autres fonds mieux dotés (par exemple le PNUD) des arrangements prévoyant qu'ils prendront le relais une fois que l'activité novatrice aura produit des résultats positifs;
- h) Il faudrait insister sur l'assistance aux pays les moins avancés;
- i) Des fonds du programme ordinaire devraient être affectés à l'amélioration de certains aspects de l'administration des projets de coopération technique, en application des résolutions de l'Assemblée générale et du Conseil économique et social ou des décisions du Conseil d'administration du PNUD;
- j) Il faut certes respecter la spécificité et le caractère distinct du programme ordinaire, mais il faut aussi, du fait qu'ils sont si limités, utiliser les fonds avec ceux d'autres sources de façon que les uns et les autres puissent se compléter, voire être interchangeables.

Au fil des ans, trois directives supplémentaires ont vu le jour :

1. Les ressources devraient être consacrées aux domaines d'activité qui sont considérés comme hautement prioritaires par les organes de décision internationaux, mais occupent une place moins importante dans d'autres programmes de coopération technique;

2. Elles devraient être considérées comme des ressources qui ouvrent la route, en frayant la voie à de nouvelles activités, pilotes ou expérimentales, susceptibles d'être ensuite reprises par d'autres organismes mieux dotés, une fois leur viabilité démontrée;

3. Elles devraient servir à combler les lacunes lorsque les fonds provenant d'autres sources sont insuffisants pour financer certaines activités.

## Annexe II

**Programme ordinaire de coopération technique :  
dépenses de l'exercice biennal 2002-2003**

	<i>Décaissements</i>	<i>Pourcentage</i>	<i>Pourcentage du total</i>
<b>CEPALC</b>			
Personnel temporaire	3 132 975	66	
Consultants et experts	635 149	13	
Autres dépenses de personnel	125 230	3	
Voyages en mission	765 200	16	
Services contractuels		–	
Frais généraux de fonctionnement		–	
Autres		–	
Formation	73 251	2	
<b>Total partiel</b>	<b>4 731 805</b>	<b>100</b>	<b>10,8</b>
<b>CEA</b>			
Personnel temporaire	5 431 044	76	
Consultants et experts		–	
Autres dépenses de personnel		–	
Voyages en mission	750 436	10	
Autres	68 100	1	
Services contractuels		–	
Frais généraux de fonctionnement		–	
Formation	937 712	13	
<b>Total partiel</b>	<b>7 187 292</b>	<b>100</b>	<b>16,4</b>
<b>CEE</b>			
Personnel temporaire	2 663 890	93	
Consultants et experts		–	
Autres dépenses de personnel		–	
Voyages en mission	195 984	7	
Autres		–	
Services contractuels		–	
Frais généraux de fonctionnement		–	
Formation		–	
<b>Total partiel</b>	<b>2 859 874</b>	<b>100</b>	<b>6,5</b>
<b>CESAP</b>			
Personnel temporaire	2 265 100	52	
Consultants et experts	758 666	17	
Autres dépenses de personnel		–	

	<i>Décaissements</i>	<i>Pourcentage</i>	<i>Pourcentage du total</i>
Voyages en mission	256 771	6	
Autres		–	
Services contractuels		–	
Frais généraux de fonctionnement		–	
Formation	1 095 036	25	
<b>Total partiel</b>	<b>4 375 573</b>	<b>100</b>	<b>10,0</b>
<b>CESAO</b>			
Personnel temporaire	3 173 103	93	
Consultants et experts	5 588	–	
Autres dépenses de personnel		–	
Voyages en mission	236 033	7	
Autres	4 950	–	
Services contractuels		–	
Frais généraux de fonctionnement		–	
Formation		–	
<b>Total partiel</b>	<b>3 419 674</b>	<b>100</b>	<b>7,8</b>
<b>CNUCED</b>			
Personnel temporaire	1 979 358	95	
Consultants et experts		–	
Autres dépenses de personnel		–	
Voyages en mission	97 078	5	
Autres		–	
Services contractuels		–	
Frais généraux de fonctionnement		–	
Formation		–	
<b>Total partiel</b>	<b>2 076 436</b>	<b>100</b>	<b>4,7</b>
<b>PNUCID/CPIC</b>			
Personnel temporaire	1 021 700	72	
Consultants et experts	77 756	5	
Autres dépenses de personnel		–	
Voyages en mission	132 536	9	
Autres	18 882	1	
Services contractuels	12 240	1	
Frais généraux de fonctionnement		–	
Formation	152 412	11	
<b>Total partiel</b>	<b>1 415 526</b>	<b>100</b>	<b>3,2</b>

	<i>Décaissements</i>	<i>Pourcentage</i>	<i>Pourcentage du total</i>
<b>Département des affaires économiques et sociales</b>			
Personnel temporaire	9 408 806	72	
Consultants et experts	627 475	5	
Autres dépenses de personnel		–	
Voyages en mission	1 171 064	9	
Autres	17 621	–	
Services contractuels	179 610	1	
Frais généraux de fonctionnement	157	–	
Formation	1 714 202	13	
<b>Total partiel</b>	<b>13 118 935</b>	<b>100</b>	<b>29,9</b>
<b>Bureau de la coordination des affaires humanitaires</b>			
Personnel temporaire	695 402	72	
Consultants et experts	47 322	5	
Autres dépenses de personnel		–	
Voyages en mission	5 946	1	
Autres		–	
Services contractuels		–	
Frais généraux de fonctionnement	39	–	
Formation	213 277	22	
<b>Total partiel</b>	<b>961 986</b>	<b>100</b>	<b>2,2</b>
<b>Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme</b>			
Personnel temporaire	1 223 973	44	
Consultants et experts	118 173	4	
Autres dépenses de personnel	237	–	
Voyages en mission	946 581	34	
Autres	18 679	1	
Services contractuels	9 634	–	
Frais généraux de fonctionnement	50 250	2	
Formation	411 758	15	
<b>Total partiel</b>	<b>2 779 285</b>	<b>100</b>	<b>6,3</b>
<b>ONU-Habitat</b>			
Personnel temporaire	866 062	89	
Consultants et experts	4 184	–	
Autres dépenses de personnel	18 831	2	
Voyages en mission	66 677	7	
Autres	7 528	1	
Services contractuels		–	

	<i>Décaissements</i>	<i>Pourcentage</i>	<i>Pourcentage du total</i>
Frais généraux de fonctionnement	11 388	1	
Formation		–	
<b>Total partiel</b>	<b>974 670</b>	<b>100</b>	<b>2,2</b>
<b>Totaux</b>			
Personnel temporaire	31 861 413	72,6	
Consultants et experts	2 274 313	5,2	
Autres dépenses de personnel	276 834	0,6	
Voyages en mission	4 491 770	10,2	
Autres	135 760	0,3	
Services contractuels	201 484	0,5	
Frais généraux de fonctionnement	61 834	0,1	
Formation	4 597 648	10,5	
<b>Total général</b>	<b>43 901 056</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

## Annexe III

### **Modalités de programmation de l'emploi des fonds du programme ordinaire de coopération technique**

On trouvera dans les paragraphes qui suivent quelques exemples d'instruments de programmation actuellement utilisés.

1. Lettres d'appel : les services de coordination (il s'agit souvent des divisions de la coopération technique) de certaines entités envoient des lettres officielles aux divisions techniques par lesquelles ils sollicitent des proposition d'emploi des fonds disponibles qui cadrent avec les critères généraux applicables au programme ordinaire de coopération technique et avec les priorités de l'entité considérée définies par son organe directeur. Ces lettres d'appel ne visent pas à verrouiller la totalité de l'allocation de fonds du programme ordinaire par une préprogrammation; en effet, il reste toujours possible de formuler des demandes de fonds en cas d'urgence en dehors de cette procédure et d'y répondre.

2. Plans de travail des divisions techniques : la plupart des divisions techniques établissent des plans de travail annuels ou biennaux qui prévoient leurs activités de coopération technique, y compris celles qui sont financées sur le programme ordinaire de coopération technique.

3. Plans de travail des conseillers : dans la plupart des entités, chaque conseiller régional ou sectoriel établit un plan de travail pour ses propres activités. D'ordinaire, ces plans de travail individuels s'inscrivent clairement dans le cadre plus général du plan de travail de la division technique dont dépendent les conseillers. Étant donné que ceux-ci s'occupent exclusivement d'activités de coopération technique, leurs plans de travail replacent le programme ordinaire de coopération technique ainsi que les autres sources de coopération technique dans le cadre plus vaste de la stratégie de la division.

4. L'une des commissions régionales, dont les dépenses sont bien équilibrées entre traitements, voyages et programmes de formation, procède comme suit :

a) Un plan de coopération technique englobant la totalité de ses activités de coopération technique est établi, puis approuvé par la commission, et il est rendu compte de son exécution après coup;

b) Le personnel distribue aux gouvernements des États membres de la commission un document qui indique le montant des fonds du programme ordinaire disponibles pour des services consultatifs, ainsi que les secteurs prioritaires dans lesquels ces services sont offerts;

c) Au début du cycle de programmation, le service de la coopération technique distribue un mémorandum à toutes les divisions techniques par lequel il leur demande de présenter des projets, souligne la nécessité de conserver une certaine souplesse pour faire face aux demandes urgentes, rappelle les critères qui régissent l'emploi des fonds (à savoir les critères généraux relatifs au programme ordinaire de coopération technique complétés par les propres critères de la commission régionale), décrit le contrôle de l'exécution et les rapports requis pour chaque activité approuvée et définit le type d'information qui sera nécessaire pour permettre une évaluation de suivi.

d) Chaque conseiller établit, selon une présentation normalisée (comprenant les buts, les actions et les indicateurs de performance) son plan de travail personnel, qui doit s'intégrer parfaitement dans le plan de travail de la division technique et être approuvé par le chef de la division technique;

e) Chaque activité s'inscrit dans son cadre logique propre. La commission régionale a en effet adopté un modèle de gestion axé sur les résultat pour toutes les activités de coopération technique;

f) À chaque activité correspond un cadre obligatoire pour l'établissement des rapports qui est fonction des dimensions de l'activité et comprend des éléments tels que des questionnaires d'évaluation destinés aux participants, ainsi que des rapports d'étape finals présentés suivant les modèles établis par la commission régionale;

g) À l'heure actuelle, cette commission régionale étudie les possibilités de mener aussi des activités limitées d'évaluation par thème ou par problème.

5. La démarche choisie par cette commission régionale semble parfaitement répondre tant à la nécessité de planifier les activités en fonction des grandes priorités qu'à celle de rester capable de réagir aux événements. La plupart des agents de réalisation ont adopté des méthodes équivalentes. Beaucoup d'entre elles ne sont pas aussi perfectionnées, mais elles n'en comportent pas moins les éléments fondamentaux qui permettent d'être suffisamment assuré que la programmation s'appuie à la fois sur les critères généraux, sur les critères particuliers à chaque entité et sur une gestion responsable.

## Annexe IV

### Principales étapes de la programmation du Compte pour le développement

1. Les principales étapes sont les suivantes :
  - a) Le Directeur de programme propose un thème général qui permet de déterminer quels seront les projets prioritaires<sup>a</sup>. Ce thème est ensuite validé par le Comité exécutif des affaires économiques et sociales<sup>b</sup> pour l'exercice biennal considéré;
  - b) Les agents de réalisation reçoivent une lettre d'appel par laquelle ils sont informés du thème choisi et priés de soumettre leurs projets;
  - c) Les entités intéressées remettent au Directeur de programme des notes techniques pour des projets qui ont des rapports avec leur travail normatif et analytique et cadrent avec leurs activités approuvées telles qu'elles sont définies dans le Cadre stratégique;
  - d) Un petit groupe nommé par le Directeur de programme examine les propositions. Celles qui répondent le mieux aux critères et peuvent être financées dans les limites du budget approuvé escompté pour le Compte pour le développement sont soumises au Comité exécutif pour approbation;
  - e) Les notes techniques approuvées sont alors incorporées au fascicule budgétaire suivant une présentation normalisée, et soumises à l'Assemblée générale pour approbation, dans le cadre de la procédure d'adoption du budget biennal;
  - f) Une fois le budget et les projets approuvés par l'Assemblée générale, l'agent de réalisation établit un descriptif de projet exhaustif à partir de la note technique approuvée;
  - g) Chaque descriptif de projet est étudié par le Directeur de programme. S'il est approuvé, l'affectation de fonds au projet est autorisée et sa réalisation peut débuter.
2. Le Directeur de programme a fait paraître sur le site Web, et met régulièrement à jour, des directives concernant la méthode à suivre pour établir un descriptif de projet financé sur le Compte pour le développement à partir d'une note technique. Les documents doivent impérativement contenir les éléments suivants (la liste n'est pas exhaustive) :
  - a) Lien avec le Cadre stratégique et les objectifs de développement énoncés dans la Déclaration du Millénaire;
  - b) Analyse des problèmes (y compris un cadre pour un diagramme arborescent);
  - c) Objectifs, réalisations escomptées et stratégie (y compris un cadre pour un « arbre des objectifs »);
  - d) Dispositions concernant le contrôle de l'exécution et l'évaluation des activités;
  - e) Facteurs extérieurs (prévisions des risques en particulier);

- f) Modalités d'exécution;
- g) Cadre logique :
  - i) Réalisation escomptée;
  - i) Indicateurs objectivement vérifiables;
  - ii) Source de la vérification;
  - iv) Risques et hypothèses prévisionnelles;
- h) Plan de travail axé sur les résultats :
  - i) Réalisation escomptée;
  - ii) Activité principale;
  - iii) Calendrier par produit/activité;
- i) Budget axé sur les résultats :
  - i) Réalisation escomptée;
  - ii) Activités principales ou groupe d'activités;
  - iii) Ventilation des activités et des produits par catégorie de dépense budgétaire;
  - iv) Montant.

*Notes*

<sup>a</sup> Pour l'exercice biennal 2004-2005, il s'agissait de projets qui visaient la réalisation des objectifs de développement énoncés dans la Déclaration du Millénaire, via la gestion des connaissances, la création de partenariats et l'utilisation des technologies de l'information et de la communication.

<sup>b</sup> Le thème choisi est généralement vaste et tend à correspondre à l'orientation générale du Cadre stratégique de l'ONU dans les domaines économique et social.

## Annexe V

### Utilisation de conseillers

1. Les personnes interviewées pour le présent rapport ont exprimé un certain nombre de réserves concernant l'utilisation de conseillers. Il importe toutefois de noter que les préoccupations énoncées ci-après ne sont pas universellement partagées ni ne sont censées s'appliquer à tous les conseillers :

a) Les conseillers ne représentent pas toujours l'utilisation optimale des ressources limitées mises à la disposition d'un agent au titre du programme ordinaire de coopération technique qui se trouvent ainsi considérablement amputées, ce qui réduit les possibilités de recours à d'autres mécanismes (consultants, enseignement à distance, formation, projets sur le terrain, etc.);

b) Des problèmes relationnels internes entre les conseillers et le personnel de carrière peuvent surgir dans la mesure où, à salaire égal, les conseillers n'ont aucune responsabilité administrative ou de gestion, tout en ayant, contrairement au personnel de carrière, des contacts dans le pays;

c) On a recours aux conseillers pour s'acquitter de fonctions généralement confiées au personnel de carrière lorsqu'on ne peut pas obtenir l'inscription de postes permanents au budget-programme ordinaire (personnel parallèle);

d) Les conseillers sont en contact direct avec de hauts fonctionnaires nationaux et risquent d'utiliser ces relations pour se faire engager alors que leurs compétences ne correspondent pas aux priorités stratégiques plus larges de l'agent;

e) Les conseillers jouissent d'une indépendance excessive et leurs travaux ne sont pas toujours bien intégrés aux programmes de travail des divisions organiques tandis que la frontière quelque peu arbitraire tracée entre les conseillers et le personnel permanent signifie que les conseillers risquent de ne pas être toujours utilisés de manière aussi rentable que possible si l'on considère le plan de travail dans son ensemble;

f) Certains conseillers sont employés depuis si longtemps dans le cadre d'une série de contrats à court terme qu'ils poursuivent dans les faits une véritable carrière et comptent détenir des contrats jusqu'à la retraite, tout en suscitant au sein des agents un sentiment de loyauté à leur endroit qui rend les changements plus difficiles;

g) Dans certains cas, les travaux des conseillers sont surtout axés sur la formulation de projets, d'où le risque que lesdits projets répondent davantage à l'offre qu'à la demande.

2. Les observations ci-après s'efforcent de répondre aux préoccupations énoncées ci-dessus :

a) Les travaux des conseillers sont dans de nombreux cas très appréciés, et ceux-ci sont considérés comme un sérieux atout pour le système. Les agents estiment pour la plupart que les conseillers sont d'importants éléments de leur « mémoire institutionnelle », en particulier pour les questions de coopération technique, mais aussi dans une certaine mesure, pour les fonctions normatives et analytiques. Dans certains cas, cet argument est asséné avec une telle force qu'il dénote une situation malsaine : la mémoire institutionnelle est excessivement

concentrée en la personne du conseiller, qui a le statut de temporaire et peut donc disparaître du jour au lendemain de l'Organisation;

b) La plupart des agents reconnaissent qu'il peut y avoir certaines tensions entre les conseillers et le personnel de carrière, des griefs véritables ou supposés existant de part et d'autre. Ces tensions apparaissent le plus couramment lorsque des conseillers, forts de leur ancienneté, semblent croire pouvoir se dispenser de se soumettre aux changements que l'agent impose à son personnel. Toutefois, la plupart des responsables interviewés estiment que ces problèmes sont gérables et s'atténuent lorsque l'équipe dirigeante examine régulièrement les travaux des conseillers et veille à ce qu'une rotation soit assurée dans un délai raisonnable (voir les développements ci-après);

c) Dans un véritable souci de renforcer tant l'efficacité que l'efficience du programme ordinaire de coopération technique, de nombreux responsables s'efforcent de plus en plus d'abattre la cloison étanche qui a pu dans le passé séparer les conseillers du personnel de carrière. Les conseillers sont de plus en plus souvent intégrés aux programmes de travail thématiques ou des divisions. Lorsqu'ils ne sont pas pleinement occupés par des missions consultatives sur le terrain, on leur demande de contribuer à la réalisation des objectifs de la division. De même, on envoie sur le terrain un fonctionnaire de carrière, et ses frais de voyage sont pris en charge par le programme ordinaire de coopération technique, s'il est considéré comme étant la meilleure personne pour une mission particulière. Ce type d'approche novatrice permet de mieux utiliser les ressources, mais elle rend encore plus floue la distinction entre conseillers et personnel de carrière et complique l'évaluation de l'utilisation appropriée des fonds du programme ordinaire de coopération technique;

d) Si des conseillers ont pu par le passé abuser de leurs excellents contacts sur le terrain pour obtenir des contrats, cela est devenu de plus en plus difficile suite à diverses mesures. Les agents examinent les demandes à la lumière des priorités établies par leur propre organe directeur et, normalement, les conseillers sont engagés en fonction de ces priorités. Les plans de travail des conseillers sont de plus en plus souvent intégrés aux plans de travail thématiques ou des divisions des agents. Les approches axées sur les résultats ont pour effet de renforcer la discipline du système. Autant de mesures qui devraient atténuer les risques, à condition toutefois que la gestion soit rigoureuse;

e) Les équipes dirigeantes de la plupart des agents de réalisation ont conscience des incidences négatives que risque d'avoir le maintien en fonction de conseillers pendant trop longtemps, et elles ont pris diverses dispositions pour remédier à cette situation. La plupart estiment désormais qu'il convient d'examiner la situation de chaque conseiller à l'issue de cinq années de contrat. Un agent déclare systématiquement vacants les postes de conseiller au bout de cinq ans. S'il est décidé de continuer d'avoir recours à un conseiller, l'ancien titulaire peut poser sa candidature et, s'il est considéré comme la personne la plus qualifiée, il obtient un nouveau contrat. Cette approche a le mérite de forcer à réévaluer l'opportunité d'employer un conseiller dans le secteur considéré, d'être juste envers le conseiller puisque la procédure est clairement définie, et de maintenir le conseiller en fonction si c'est là l'intérêt bien compris de l'agent. D'autres agents suivent une procédure moins formelle mais ont aussi tendance à éviter de maintenir le statu quo au-delà de cinq ans. Toutefois, certains responsables sont opposés à toute limitation dans le

temps de l'emploi des conseillers et font valoir que les besoins de leur entité sont stables et qu'un conseiller très expérimenté est extrêmement précieux. Cet argument est peut-être valable dans certains cas, mais il est aussi évident qu'au bout d'un certain temps, la direction se trouve coincée par des considérations humanitaires ou juridiques qui lui laissent peu de latitude face à des conseillers qui ont 15 ans ou plus de service.

3. Des informations sont disponibles sur la durée du maintien en fonction de 44 conseillers dans plusieurs agents de réalisation. Le budget approuvé pour l'exercice biennal 2004-2005 devrait permettre le recrutement de 93 conseillers au plus pour tout l'exercice.

Tableau 6.1  
**Durée de maintien en fonction**

<i>Durée de maintien en fonction</i>	<i>Nombre de conseillers</i>	<i>Pourcentage de l'échantillon</i>
Supérieure à 15 ans	3	7
10-15 ans	9	20
5-10 ans	21	48
Inférieure à 5 ans	11	25
<b>Échantillon total</b>	<b>44</b>	<b>100</b>

4. Pour des raisons de contrôle administratif des conseillers, certaines rigidités involontaires sont apparues dans la gestion des ressources du programme ordinaire de coopération technique pour chaque agent. En principe, un directeur devrait être en mesure de décider de la meilleure façon d'utiliser les ressources limitées du programme ordinaire de coopération technique et choisir entre des conseillers (à plus ou moins court terme), des consultants, des activités de formation, des projets sur le terrain ou d'autres produits appropriés. Pour veiller à ce que les fonds alloués au programme ordinaire de coopération technique ne soient pas utilisés à 100 % pour les émoluments des conseillers, le budget indique par ailleurs le nombre de mois de travail des services consultatifs à fournir au cours de l'exercice biennal. À titre d'exemple, dans le budget de l'exercice biennal 2004-2005, il a été indiqué que 2 232 mois de travail de services consultatifs seraient fournis. Soit, avec 24 mois de travail par exercice biennal, l'équivalent de 93 conseillers à plein temps. Ce nombre total de 93 postes devient donc un maximum alloué aux agents de réalisation. Ainsi, le Département des affaires économiques et sociales obtient 18 conseillers à plein temps, la Commission économique pour l'Afrique en obtient 17, le Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues 1, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires 2, etc. Après avoir reçu l'autorisation de recruter un conseiller, un agent hésite beaucoup à l'abandonner. Si l'entité décide d'abandonner un conseiller « autorisé » pour accroître l'enveloppe de la formation, il risque de ne jamais pouvoir obtenir à nouveau cette autorisation dans le cas où ses priorités viendraient à changer. Partant, une mesure visant à fixer un plafond concernant l'emploi de conseillers dans le programme ordinaire de coopération technique établit en fait à la fois un plafond et un plancher en la matière. Cela limite la capacité des équipes dirigeantes de procéder à des réorientations face aux changements des priorités et de choisir de nouvelles formules telles que consultants,

formation ou projets sur le terrain susceptibles d'être plus utiles aux objectifs du programme à un moment donné.

5. De plus, il ressort à l'évidence que, dans bien des cas, les conseillers s'acquittent de fonctions incombant au personnel permanent parce que ces fonctions sont jugées importantes et qu'aucun poste permanent n'est disponible. Plusieurs agents en conviennent aisément. Cela ressort aussi à l'évidence d'un examen des autres informations fournies. Le défaut de souplesse du système impose une discipline considérable pour ne pas trop solliciter les ressources du programme ordinaire de coopération technique. L'objectif ultime d'une telle « sollicitation » facilite souvent les activités de coopération technique, mais sans respecter scrupuleusement les critères ou les intentions du programme ordinaire.

6. Comment peut-on minimiser ces sollicitations à l'égard du programme ordinaire de coopération technique? Il est difficile de formuler des critères applicables à toutes les situations. Si la fourniture de services consultatifs aux pays est considérée comme étant prioritaire, il peut s'agir de répartir les ressources du programme ordinaire au titre des traitements ou des frais de voyage. De même, un certain nombre de missions (et leurs objectifs) effectuées par chaque conseiller donnent des indications sur ceux des conseillers qui vont vraiment sur le terrain et sur ceux qui restent au Siège.

7. Manifestement, certains agents de réalisation consacrent aux frais de voyage une très faible part des ressources de leur programme ordinaire de coopération technique. À l'issue de l'examen d'un échantillon qui a porté sur environ 38 % des conseillers ayant conclu en 2002-2003 des contrats au titre du programme ordinaire de coopération technique, on peut faire les observations suivantes :

- a) Le nombre moyen de missions par conseiller par année est de 10,8;
- b) Si l'on ne tient pas compte de la participation à des conférences ou à des missions dans des pays développés, le nombre moyen de missions par conseiller par année est de 8,0;
- c) Un certain nombre de missions (en particulier celles qui sont liées à des conférences) ne font apparemment pas suite à la demande d'un pays en développement; elles ont en revanche davantage visé à représenter l'agent ou à le faire participer à des réunions professionnelles qu'à contribuer à la coopération technique;
- d) Les résultats varient considérablement suivant les conseillers, certains ayant effectué de 10 à 12 missions par an et d'autres de 1 à 2 (seulement les conseillers en fonction pour l'ensemble de la période ont été retenus ici).

8. On peut contester l'exemple des frais de voyage et des missions pour déterminer « la légitimité » des activités des conseillers au titre du programme ordinaire de coopération technique. Certains agents font valoir que la coopération technique diffère aujourd'hui considérablement de celle du passé et souvent n'implique pas l'envoi de conseillers auprès de hauts fonctionnaires sur le terrain. L'enseignement à distance et les réseaux d'Internet sont des modalités de plus en plus privilégiées qui permettent d'atteindre un plus grand nombre d'utilisateurs. Tout en reconnaissant ces tendances, il n'est pas évident qu'elles soient les seules à pouvoir expliquer l'absence virtuelle de voyages en mission dans le cas de certains agents. Ces tendances soulèvent en outre la question de savoir si le but ultime du

---

programme ordinaire de coopération technique consiste à fournir des services surtout dans les pays en développement ou bien à la fois au Siège et au niveau des pays. Dans ce dernier cas, la frontière entre le personnel permanent et les conseillers devient encore plus floue de sorte que, pour pouvoir effectivement contrôler l'utilisation des ressources du programme ordinaire de coopération technique, il sera nécessaire d'améliorer les modalités d'établissement des rapports.

#### *Notes*

- <sup>a</sup> Les conférences n'ont pas été identifiées dans toutes les données fournies de sorte que ce chiffre risque d'être quelque peu gonflé.
- <sup>b</sup> Une fois encore, certains agents n'ont pas fourni des informations sur chaque conseiller, de sorte que les conseillers de ces agents n'ont pas été pris en compte pour calculer les résultats.

## Annexe VI

### Options en matière d'établissement des rapports

#### Option 1. Utiliser les fascicules du budget-programme

Comme on l'a indiqué dans le présent rapport, le programme ordinaire de coopération technique est en quelque sorte unique en son genre au sein du système des Nations Unies dans la mesure où les activités des programmes et les affectations générales de fonds sont approuvées sur simple présentation, à titre indicatif, d'un état d'utilisation des fonds. Ces états indicatifs représentent néanmoins une charge documentaire considérable dont l'utilité n'est que marginale. Il serait plus judicieux de se servir de ces documents pour rendre compte des résultats de l'exercice biennal précédemment approuvé. Vu le temps nécessaire à leur établissement, ces rapports auraient un exercice de retard. Ainsi, un rapport sur l'exercice 2004-2005 accompagnerait la demande budgétaire pour l'exercice 2008-2009. Les responsabilités du coordonnateur et des agents de réalisation seraient les mêmes qu'indiquées ci-dessus.

#### Option 2. Utilisation du rapport sur l'exécution des programmes

Selon cette formule, chaque agent de réalisation devrait rendre compte dans son propre chapitre de son utilisation des fonds alloués au programme ordinaire de coopération technique. L'examen d'un certain nombre de chapitres des rapports sur l'exécution des programmes montre que les références au chapitre 23 sont rares, voire inexistantes. Cette formule a l'avantage de pouvoir présenter toutes les données pertinentes de chaque programme sous forme d'un seul rapport intégré. Les inconvénients sont les suivants :

- a) L'établissement de ce rapport ne serait pas conforme au mécanisme d'approbation du budget selon lequel le programme ordinaire de coopération technique est approuvé séparément au titre du chapitre 23;
- b) Ne retenir que les fonds relativement modestes alloués au programme ordinaire de coopération technique pour leur accorder un traitement spécial dans les chapitres consacrés aux rapports sur chaque programme risque de considérablement déformer la structure du rapport général sur l'exécution des programmes;
- c) Il serait très difficile d'avoir une idée des résultats d'ensemble du programme ordinaire de coopération technique;
- d) Le rapport sur l'exécution des programmes tel qu'il existe actuellement n'établit pas dans les faits de liens entre les ressources, les activités, les produits et les répercussions.

#### Option 3. Créer un chapitre 23 dans le rapport sur l'exécution des programmes

Cette formule aurait l'avantage de regrouper dans un seul chapitre les rapports sur le programme ordinaire de coopération technique, mais avec l'inconvénient évident de ne pas fournir un tableau intégré dans les chapitres consacrés à chaque programme. Un autre aspect négatif est le fait que l'actuel rapport sur l'exécution des programmes n'établit pas ce type de lien entre ressources, activités, produits et résultats auquel on s'attend généralement pour les dépenses au titre de l'aide au

---

développement et qui figure dans le rapport séparé présenté pour le Compte du développement.

**Option 4. Établir un rapport séparé tiré du rapport sur l'exécution des programmes concernant le programme ordinaire de coopération technique (chap. 23)**

Selon cette formule, le mécanisme du rapport sur l'exécution des programmes ne s'appliquerait essentiellement pas au programme ordinaire de coopération technique. Comme dans le cas du Compte du développement, le coordonnateur des programmes, en coopération avec les agents de réalisation, établirait un rapport séparé, conforme aux caractéristiques spécifiques du programme ordinaire de coopération technique. L'avantage évident de cette formule est qu'elle est « sur mesure », c'est-à-dire adaptée aux programmes et aux exigences en matière de gouvernance; elle a pour inconvénient d'ajouter au dispositif global de gouvernance un rapport de plus, établi par surcroît d'après un modèle différent.

## Annexe VII

**Modèle de rapport sur les décaissements  
au titre du programme ordinaire de coopération technique  
pour l'agent de réalisation xxx au cours  
de l'exercice biennal<sup>a</sup>**

**Données de base relatives aux décaissements  
pour l'exercice biennal 2004-2005<sup>a</sup>**

	<i>Dollars É.-U.</i>	<i>Pourcentage</i>	<i>Mois de travail</i>	<i>Par mois (dollars É.-U.)</i>
Personnel temporaire (autre que pour les réunions)	2 233 589	63	168	13 295
Consultants et experts	194 993	5	15	13 000
Autres dépenses de personnel	237	–		
Frais de voyage en mission	715 055	20	183	3 907
Divers	13 095	–		
Services contractuels	5 034	–		
Frais généraux de fonctionnement	16 033	–		
Bourses, dons et contributions	367 459	10		
<b>Total</b>	<b>3 545 495</b>	<b>100</b>		

**Rapport d'activité<sup>b</sup>**

<i>Sous-programme</i>	<i>Nombre de mois de travail</i>						<i>Durée totale des travaux de secrétariat</i>	<i>Durée totale</i>
	<i>Travaux de secrétariat</i>					<i>Divers</i>		
	<i>Durée de la mission</i>	<i>Préparation de la mission</i>	<i>Formulation du projet</i>	<i>Matériel de formation</i>				
Sous-programme 1	16	12	18	4	2	<b>36</b>	<b>52</b>	
Sous-programme 2	42	20	–	–	6	<b>26</b>	<b>68</b>	
Sous-programme 3	6	4	–	24	–	<b>28</b>	<b>34</b>	
Sous-programme 4	2	2	15	10	–	<b>27</b>	<b>29</b>	
<b>Total</b>	<b>66</b>	<b>38</b>	<b>33</b>	<b>38</b>	<b>8</b>	<b>117</b>	<b>183</b>	

<sup>a</sup> Tous les chiffres de la présente annexe sont fictifs et ne sont présentés qu'à titre d'exemple.

<sup>b</sup> Outre ces données types, un rapport sur les résultats et les répercussions serait spécialement établi par le directeur du programme responsable.