



Assemblée générale

Distr.
GÉNÉRALE

A/50/113/Add.1
22 juin 1995
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Cinquantième session
Points 99 et 120 de la liste préliminaire*

ACTIVITÉS OPÉRATIONNELLES DE DÉVELOPPEMENT

CORPS COMMUN D'INSPECTION

Exécution nationale des projets

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de faire tenir aux membres de l'Assemblée générale les observations du Comité administratif de coordination sur le rapport du Corps commun d'inspection intitulé "Exécution nationale des projets" (A/50/113, annexe).

* A/50/50/Rev.1.

ANNEXE

Observations du Comité administratif de coordination
sur le rapport du Corps commun d'inspection intitulé
"Exécution nationale des projets"

I. OBSERVATIONS D'ORDRE GÉNÉRAL

1. L'objet du rapport établi par le Corps commun d'inspection (CCI), à l'initiative de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), est d'examiner l'évolution de la méthode de l'exécution nationale des projets (dont le principe a été introduit par l'Assemblée générale dans les années 80), la responsabilité des gouvernements, c'est-à-dire leur compétence en tant qu'agents d'exécution et leur pouvoir en matière de choix des agents d'exécution et de réalisation, ainsi que le rôle de tous les partenaires qui participent à l'exécution nationale des projets, à savoir les gouvernements en tant que propriétaires des projets, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), en tant que principal bailleur de fonds, et les institutions spécialisées, qui aident les États Membres à acquérir les capacités techniques et de gestion susceptibles de leur permettre d'exécuter eux-mêmes leurs programmes et projets.

2. L'inspecteur du CCI, se fondant sur les réponses au questionnaire qu'il avait adressé à un certain nombre de gouvernements, au PNUD et aux institutions spécialisées, ainsi que sur ses enquêtes de terrain et ses entretiens avec plusieurs représentants résidents, délégations gouvernementales et fonctionnaires des secrétariats de l'ONU et d'institutions spécialisées, a conclu qu'en principe, l'exécution nationale des programmes et projets était devenue la norme pour les projets multilatéraux financés par les organisations du système des Nations Unies. La proportion de projets exécutés par les gouvernements reste relativement faible (15 % en moyenne), mais elle est en très nette augmentation dans toutes les régions. Par ailleurs, l'inspecteur du CCI met en relief certaines des difficultés soulevées par cette méthode, telles que divergences dans l'interprétation du concept d'exécution nationale, manque de coopération et de coordination entre les partenaires et faible participation des institutions spécialisées à tous les stades du processus. Sur la base des données recueillies et du bilan établi, l'inspecteur a formulé certaines recommandations à l'intention des gouvernements, des institutions spécialisées et du PNUD, en vue d'améliorer l'efficacité de cette méthode, relativement nouvelle, selon laquelle les gouvernements exécutent des projets de coopération technique financés par le PNUD.

3. Le Comité administratif de coordination (CAC) a estimé que le thème de l'étude était d'un grand intérêt pour toutes les institutions et organisations du système des Nations Unies, notamment celles qui participent activement à la coopération technique avec les États Membres, en particulier les pays en développement. De plus, le rapport fournit un grand nombre de renseignements pratiques sur plusieurs aspects de l'exécution nationale des projets.

4. Le CAC note avec satisfaction l'importance accordée à une interprétation commune du concept d'exécution nationale, telle qu'énoncée par le Comité consultatif pour les questions relatives aux programmes et aux opérations, en

/...

réponse à une demande expressément formulée par l'Assemblée générale dans sa résolution 47/199. Dans ce cadre commun, il est rappelé que les gouvernements sont les premiers responsables et comptables de la gestion de leurs programmes et projets de développement. Une attention particulière est prêtée au rôle que doivent jouer les institutions spécialisées, encouragées à participer activement à la formulation et à l'évaluation technique des programmes de pays. Le rapport analyse plusieurs difficultés rencontrées dans l'application de la méthode de l'exécution nationale et définit clairement les rôles respectifs des gouvernements, du PNUD – principal bailleur de fonds – et des institutions spécialisées, qui, en travaillant ensemble, devraient constituer la clef de voûte de l'exécution nationale.

5. De l'avis des membres du CAC, le rapport contient des conclusions généralement acceptables, notamment à propos des projets financés par le PNUD, dont les différents partenaires paraissent maintenant entièrement acquis à l'exécution nationale. Néanmoins, comme l'a noté l'inspecteur du CCI, il faut veiller particulièrement à ce que les autorités nationales soient dotées des capacités nécessaires pour assumer la responsabilité de l'exécution des programmes et projets. En conséquence, les membres du CAC souscrivent à la conclusion du rapport selon laquelle il importe de redoubler d'efforts en vue de renforcer les capacités nationales de gestion des projets et permettre aux institutions spécialisées d'apporter une contribution efficace, notamment en fournissant des services d'appui technique.

6. Les membres du CAC se félicitent que le rapport reconnaisse le bien-fondé des diverses initiatives et modifications mises en oeuvre dans l'approche globale des activités opérationnelles, telles que l'adoption d'une approche-programme et l'introduction de notes de stratégie de pays, ainsi que les modifications résultant de l'application des nouveaux arrangements concernant les dépenses d'appui du PNUD. L'application de la méthode de l'exécution nationale devrait en effet s'inscrire dans un contexte plus vaste d'initiatives complémentaires.

7. Le CAC estime que le rapport apporte une contribution notable au débat qui se déroule actuellement dans plusieurs organes intergouvernementaux du système des Nations Unies, en particulier le Conseil économique et social et l'Assemblée générale. Il souscrit à l'orientation générale des conclusions et recommandations, qu'il estime constructives et justifiées, et soutient sans réserve l'opinion selon laquelle il reste beaucoup à faire pour améliorer l'exécution nationale des projets. Néanmoins, la qualité du rapport se trouve, dans une certaine mesure, amoindrie par quelques incohérences et certains jugements qui, étant avancés sans preuves, ne peuvent être entièrement approuvés.

8. En premier lieu, certains membres du CAC estiment qu'il aurait été judicieux d'établir une distinction plus claire entre l'approche-programme et l'exécution des projets. Ils notent que, par exemple, les difficultés occasionnées par le transfert de personnel de projet pourraient être en partie résolues si l'on utilisait davantage l'approche-programme, où les projets sont considérés comme des éléments habituels des programmes d'ensemble dirigés par les gouvernements, ce qui suppose les mêmes procédures et obligations en matière de présentation de rapports. Les transferts poseraient alors moins de

problèmes, puisque tout le personnel serait familiarisé avec les règles et procédures de base.

9. Il convient également de noter que le rapport passe sous silence les activités menées par certaines organisations dans le domaine concerné, ainsi que les résultats qu'elles ont obtenus. Par exemple, il n'est fait aucune mention des initiatives du Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), telles que la Mission d'analyse des programmes et d'élaboration des stratégies qui, en application de l'approche-programme, constitue pour le Fonds le mécanisme essentiel qui lui permet de s'assurer que tous les agents travaillant à l'échelon national dans son domaine d'activité participent, avec leurs homologues du pays concerné, à la formulation d'une stratégie nationale. En outre, la contribution des équipes d'appui du FNUAP, dont le personnel appartient à divers organismes du système des Nations Unies et organisations non gouvernementales, garantit la coordination et la complémentarité des activités menées dans le cadre des programmes. Le rapport n'évoque que brièvement les activités de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), alors que cette dernière a un bureau de représentation dans presque tous les pays, ce qui n'est pas le cas d'autres organismes du système.

10. Certaines observations des membres du CAC ont trait au rôle que jouent les commissions régionales dans le processus d'exécution nationale des projets. Certaines organisations estiment en effet que, bien que les commissions régionales ne soient pas chargées de mettre au point et exécuter les projets nationaux, elles pourraient tout à fait participer davantage à l'élaboration des programmes de pays du PNUD. Leur excellente connaissance des priorités économiques et sociales, ainsi que l'envergure des réseaux de relations qu'elles entretiennent avec des hommes politiques et des experts, les rend particulièrement aptes à donner l'impulsion nécessaire au système des Nations Unies, et à mettre en place des réseaux et partenariats appropriés en vue de définir les priorités de développement et d'élaborer des programmes et projets. À cet égard, les membres du CAC ont jugé utile de suggérer que les coordonnateurs résidents soient invités à consulter les commissions régionales lorsqu'ils mettent au point un programme-cadre de pays, afin d'exploiter les connaissances, données d'expérience et renseignements multidisciplinaires dont elles disposent. Par ailleurs, les commissions pourraient également permettre d'inclure une perspective régionale lors de l'élaboration des notes de stratégie de pays, ce qui contribuerait à resserrer les liens entre programmes régionaux et nationaux.

11. Certains membres du CAC jugent que l'affirmation selon laquelle l'exécution nationale serait "devenue sans conteste la norme" n'est pas juste, les chiffres officiels montrant que cette méthode n'est utilisée, à l'heure actuelle, que pour 15 % des programmes et projets (voir A/50/113, figure I).

12. Les membres du CAC souscrivent sans réserve aux conclusions de l'inspecteur du CCI selon lesquelles il faudrait dispenser une formation appropriée aux fonctionnaires nationaux, certains pays bénéficiaires ne disposant pas des équipes ou structures multidisciplinaires et multisectorielles leur permettant de prendre en charge l'exécution des projets. Néanmoins, l'une des solutions proposées par l'auteur, à savoir la formation des décideurs et cadres supérieurs

des gouvernements plutôt que celle des directeurs de projet, ne leur paraît pas réaliste.

13. Une organisation s'est inquiétée du fait que le rapport ne mentionnait pas les projets exécutés au niveau local, ni n'envisageait la façon dont ceux-ci pourraient être pris en compte dans le cadre de l'exécution nationale. À son avis, si les choses restent en l'état, il sera difficile de tirer le meilleur parti des projets administrés par le PNUD.

14. Il aurait enfin été utile d'établir une distinction plus claire entre les activités des institutions spécialisées et celles des fonds et programmes des Nations Unies visant à promouvoir l'exécution nationale. Il aurait notamment été opportun de distinguer les institutions spécialisées s'occupant uniquement de coopération technique et celles qui sont davantage axées sur le financement, par exemple le Fonds international de développement agricole, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international.

II. OBSERVATIONS RELATIVES AUX RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

Afin de renforcer le partenariat entre les gouvernements, le PNUD et les institutions spécialisées au niveau des sièges et au niveau des pays, il importe que :

a) Le représentant résident se réfère aux décisions et options contenues dans le programme-cadre et sollicite l'accord du gouvernement lors de l'élaboration de la note stratégique de pays;

b) Lors de l'élaboration du programme-cadre de pays, les États Membres qui le désirent reçoivent les avis techniques et les conseils des institutions spécialisées qui ont chacune dans leur domaine de compétence une vaste expérience;

c) Toutes les institutions spécialisées participent à l'élaboration du programme-cadre de pays;

d) Le choix des agents chargés de la mise en oeuvre du projet ou d'un élément de projet se fasse dans la transparence et dans un esprit de sincère collaboration, après consultation entre tous les partenaires, conformément au paragraphe 32 de la résolution 42/196 de l'Assemblée générale.

15. Le CAC se félicite de cette recommandation dans laquelle il est demandé à toutes les institutions spécialisées de participer davantage à l'élaboration des programmes de pays ainsi qu'à la formulation et à la conception des projets. Il appuie pleinement la proposition tendant à instituer une plus grande transparence dans le choix des agents chargés de la réalisation des projets exécutés à l'échelon national, ce qui devrait être fait dans un esprit de coopération permanente et après avoir consulté tous les partenaires concernés.

16. Le CAC souligne qu'il importe que les organismes des Nations Unies participent activement aux activités opérationnelles dans le cadre de la méthode de l'exécution nationale, en fournissant des services d'appui technique, afin d'utiliser les compétences dont disposent les institutions pour garantir la qualité de ces activités et établir des liens entre la coopération technique du système des Nations Unies et les objectifs plus généraux de l'ensemble du système, y compris ses activités normatives.

17. En ce qui concerne l'alinéa b) de la recommandation, certains membres du CAC font observer qu'il ne s'agit pas seulement du désir des États Membres de recevoir des avis techniques et des conseils, mais bien plutôt d'une règle de principe concernant la participation des institutions spécialisées à l'élaboration du programme-cadre de pays. Ils indiquent également qu'à l'alinéa a), il faudrait faire référence, dans le texte anglais, à la "Country Strategy Note" (et non pas à la "National Strategy Note") et que cette note est toujours élaborée à la demande du gouvernement et avec son accord.

Recommandation 2

Afin d'aider les gouvernements à acquérir les capacités nécessaires pour identifier les besoins réels du pays, à sélectionner les secteurs prioritaires, à élaborer les programmes-cadres et à coordonner l'assistance extérieure ainsi que les activités et apports des partenaires (PNUD, institutions spécialisées et donateurs), il est recommandé de créer un fonds spécial au sein du PNUD qui servirait à :

a) Financer les programmes de formation assurés par les gouvernements ou par les institutions spécialisées;

b) Organiser, en faveur des cadres supérieurs et des décideurs des États Membres, des séminaires de formation dans les différents pays, sous-régions et régions ou au Centre international de formation de Turin en Italie;

c) Encourager la création d'équipes interorganisations chargées de conseiller les gouvernements dans toute matière relevant de l'exécution nationale des projets, et de coordonner les activités de tous les organismes des Nations Unies dans les pays;

d) Favoriser au niveau national la création d'équipes multidisciplinaires et multisectorielles comprenant les représentants des différents ministères, du secteur privé, des ONG et de la communauté scientifique. Mais il importe que le gouvernement fixe des limites claires à leurs activités et veille à ce qu'elles ne deviennent pas des structures parallèles ou concurrentes aux institutions gouvernementales traditionnelles.

18. Les membres du CAC approuvent d'une manière générale cette recommandation, en particulier en ce qui concerne l'intensification envisagée des activités de formation visant à renforcer les moyens dont disposent les autorités nationales pour assurer efficacement l'exécution nationale des projets. Ils appellent l'attention sur le programme de formation des formateurs et le module de

formation à l'approche-programme mis au point par le Centre international de formation de Turin, qui paraissent contribuer de la manière la plus efficace au renforcement des capacités nationales.

19. Le CAC interprète la recommandation 2 a) dans l'optique du système des coordonnateurs résidents.

20. En ce qui concerne l'alinéa d), certaines institutions estiment que le rapport aurait dû mettre spécifiquement l'accent sur le rôle des organisations professionnelles dans le processus de consultation national, soit en corrélation avec les équipes multidisciplinaires et multisectorielles proposées, soit dans tout autre cadre approprié.

21. Plusieurs membres du CAC souscrivent à l'idée de créer au sein du PNUD un fonds spécial servant à financer les activités proposées dans cette recommandation. Cependant, d'autres s'élèvent vivement contre cette proposition étant donné que le PNUD fournit déjà, au titre des projets et par d'autres moyens, les fonds nécessaires aux programmes de formation de cadres supérieurs et de décideurs aux niveaux national, sous-régional et régional, ainsi qu'au Centre de Turin depuis 1989. Il faudrait à leur avis étudier plus avant cette idée.

22. Certaines organisations suggèrent que les programmes de formation ne soient pas financés au titre des chiffres indicatifs de planification (CIP) régionaux étant donné que le niveau des CIP nationaux a sensiblement augmenté au détriment des CIP régionaux. Par conséquent, si l'on veut créer un fonds spécial au sein du PNUD, il faudrait imputer les fonds nécessaires sur les CIP alloués aux programmes nationaux.

23. En ce qui concerne l'alinéa c) contenant la proposition relative à la création d'équipes interorganisations chargées de conseiller les gouvernements et de coordonner les activités de tous les organismes des Nations Unies, certains membres du CAC sont nettement d'avis qu'il s'agit là de fonctions relevant du coordonnateur résident, lequel devrait également jouer un rôle de catalyseur entre les participants nationaux et les participants internationaux dans le cadre de l'exécution nationale.

Recommandation 3

Les institutions spécialisées des Nations Unies devraient poursuivre les efforts de décentralisation de leurs services techniques au niveau des pays ou des sous-régions et affecter dans ces pays ou ces sous-régions du personnel hautement qualifié pour encadrer les nationaux et transférer les connaissances scientifiques et techniques.

24. Les membres du CAC notent que cette recommandation est pleinement conforme aux activités que mènent actuellement les organisations et institutions du système des Nations Unies, en particulier les plus importantes d'entre elles, en vue de décentraliser les compétences et les services techniques aux niveaux régional et sous-régional. Ils approuvent également la proposition tendant à affecter dans les pays du personnel hautement qualifié pour assurer la formation des nationaux et transférer les connaissances scientifiques et techniques au

moyen de diverses mesures, y compris des accords de coopération technique entre pays en développement. Cependant, certains organismes estiment que, dans la pratique, la situation dépend dans une large mesure de l'aptitude du gouvernement intéressé à évaluer la compétence du personnel des Nations Unies et la capacité des homologues nationaux.

Recommandation 4

La multiplicité des règles et procédures relatives à la gestion des projets en vigueur au PNUD et au sein des institutions spécialisées est un obstacle considérable pour les gouvernements et pour les organisations du système elles-mêmes. Le PNUD devrait donc réviser certaines procédures contenues dans le "Manuel des programmes et projets" (MPP) de manière à les alléger, les adapter et à faciliter ainsi les mesures d'application de la nouvelle méthode d'exécution nationale des projets, principalement les aspects concernant les dispositions introduites par le nouveau régime. Il devrait également encourager la diffusion dans les pays bénéficiaires des mesures contenues dans le rapport de mai 1992 du Bureau des services d'achats interorganisations.

Le PNUD devrait, en outre, conjointement avec les institutions spécialisées :

- a) Élaborer une définition, claire et acceptée par tous, de l'exécution nationale des projets, afin d'en éviter une interprétation variable selon les partenaires chargés de l'appliquer;
- b) Établir un règlement clair, relatif tant à la gestion des fonds de projets qu'à la méthode de compensation et de remboursement des dépenses en faveur des institutions spécialisées (SAT-1 et SAT-2);
- c) Élaborer au niveau local, en consultation avec le gouvernement, des systèmes clairs :
 - i) D'utilisation des ressources locales et des apports extérieurs;
 - ii) Relatifs à la fixation des salaires et des indemnités à verser au personnel local (directeurs nationaux des projets et autre personnel technique du gouvernement affecté aux projets d'exécution nationale, d'une part, et celui recruté par les institutions spécialisées pour sa qualification, d'autre part), de manière à éviter un trop grand écart de traitement entre les personnels affectés aux projets d'exécution nationale.

25. La majorité des membres du CAC approuvent la conclusion de l'inspecteur du CCI, à savoir que les règles et procédures actuelles du PNUD et des institutions spécialisées relatives à la gestion des projets sont un obstacle considérable pour les gouvernements et les organisations du système, et appuient pleinement sa proposition tendant à simplifier et à uniformiser d'urgence ces règles et procédures afin de faciliter l'exécution nationale sans transiger sur la nécessité de l'obligation redditionnelle.

26. En ce qui concerne la proposition figurant à l'alinéa a), les membres du CAC estiment que le dialogue visant à mieux préciser le concept d'exécution nationale afin de réduire le plus possible les interprétations divergentes pourrait se poursuivre dans le cadre du Comité consultatif pour les questions relatives aux programmes et aux opérations, qui étudie déjà ces questions.

27. Les membres du CAC approuvent vigoureusement la proposition concernant l'établissement d'un règlement clair relatif à la gestion des fonds de projets et à la méthode de compensation et de remboursement des dépenses en faveur des institutions spécialisées, étant donné qu'il s'agit là d'une question qui revêt pour eux une importance particulière. Ils notent à cet égard que cette recommandation fait l'objet d'une étude proposée dans le programme de travail du Corps commun d'inspection pour 1995.

28. Tout en appuyant pleinement la recommandation figurant à l'alinéa c) ii), certains membres du CAC notent que le rapport, même s'il consacre quelque attention à la nécessité de rémunérer comme il convient le personnel, met principalement l'accent sur les cadres supérieurs. Ils notent toutefois que l'exécution nationale sera efficace uniquement si ceux qui assurent effectivement les services reçoivent un salaire suffisant. À cet égard, ils appellent l'attention sur la récente décision prise par les membres du Groupe consultatif mixte des politiques en ce qui concerne la rémunération du personnel des gouvernements, qui contient d'utiles directives susceptibles de contribuer aux efforts visant à faciliter l'exécution nationale.
