



Assemblée générale

Distr.
GENERALE

UN LIBRARY

SEP 17 1979

A/34/84/Add.1
5 septembre 1979
FRANCAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

UN/SA COLLECTION

Trente-quatrième session
Point 102 de l'ordre du jour provisoire

CORPS COMMUN D'INSPECTION

Rapport sur la planification à moyen terme à l'Organisation des
Nations Unies

Observations du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre aux membres de l'Assemblée générale ses observations sur le rapport du Corps commun d'inspection sur la planification à moyen terme à l'Organisation des Nations Unies (JIU/REP/79/5).

INTRODUCTION

1. Le rapport du Corps commun d'inspection sur la planification à moyen terme à l'Organisation des Nations Unies (A/34/84) établi par M. Maurice Bertrand, membre du Corps commun d'inspection, est le dernier d'une série assez importante de rapports sur la même question ou sur des questions connexes, dont le premier remonte à 1969. Ce fait à lui seul témoigne de l'intérêt continu pour cette question manifesté par le Corps commun d'inspection dans son ensemble et par M. Bertrand en particulier, et donne la mesure de la contribution éminente qui a été ainsi apportée à la théorie, à la méthodologie et à la pratique de la planification des programmes à l'Organisation des Nations Unies. Au fil des ans, analysant l'expérience acquise par les secrétariats des organisations du système ainsi que les réactions des organes intergouvernementaux, M. Bertrand a progressivement modifié sa conception de la planification à moyen terme, qui est passée d'une structure ambitieuse, globale et intégrée, faisant une large place à la théorie, à une conception plus facilement adaptable aux contraintes et limites auxquelles se heurte une organisation internationale.
2. Ce dernier rapport a été établi comme suite à la demande que le Comité du programme et de la coordination (CPC) avait formulée à sa dix-huitième session 1/. A ladite session, le Comité a décidé qu'il procéderait à une étude en profondeur du processus de planification sur la base de deux rapports, l'un qui serait établi par le Secrétaire général (E/AC.51/97 et Add.1 et 2) et l'autre par le Corps commun d'inspection (A/34/84).
3. Comme il est indiqué dans la note de bas de page du paragraphe 8 du rapport du CPC sur les travaux de sa dix-neuvième session 2/, le rapport du Corps commun d'inspection a été présenté au CPC avant que le Secrétaire général ait pu faire part de ses observations au Comité ainsi qu'il est prévu dans le statut du Corps commun d'inspection. Néanmoins, au cours des débats du CPC, le Secrétariat a formulé oralement, au sujet du rapport, un certain nombre d'observations préliminaires. Elles sont reflétées, tout au moins en partie, dans le rapport susmentionné du CPC.
4. A l'issue de ses débats sur le processus de planification, le CPC est parvenu à des conclusions et a formulé des recommandations qui, dans certains cas, coïncidaient avec les positions et recommandations formulées par l'inspecteur et, dans d'autres, s'en écartaient. Le Secrétaire général estime qu'il n'y a pas lieu de présenter d'autres observations au sujet des recommandations du Corps commun d'inspection auxquelles le CPC souscrit sans réserve ou de celles qu'il a nettement rejetées. Il se bornera donc à commenter les recommandations du Corps commun d'inspection sur lesquelles le CPC n'a pu parvenir à un accord à sa dix-neuvième session et qui restent ouvertes à la discussion.

1/ Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-troisième session, Supplément No 38 (A/33/38), par. 3.

2/ A/34/38 (Première partie).

I. OBSERVATIONS GENERALES

5. Comme il l'a indiqué dans son rapport sur le processus de planification qu'il a présenté au CPC à sa dix-neuvième session (E/AC.51/97), le Secrétaire général est conscient des lacunes du système de planification actuel et des critiques qui ont été formulées, et se rend bien compte que les plans qui ont été établis jusqu'à maintenant n'ont pas répondu à l'attente des promoteurs du système de planification des programmes. Toutefois, il pense que ces problèmes sont dans une large mesure imputables aux difficultés inhérentes à la programmation des activités de l'Organisation des Nations Unies, du fait du caractère très vaste des mandats qui lui sont confiés et des contraintes politiques et financières auxquelles elle est soumise.

6. Planifier les programmes d'organisations intergouvernementales est un travail de pionnier et les quelques rares tentatives qui ont été effectuées jusqu'à maintenant n'ont pas été toujours concluantes. L'Organisation des Nations Unies mérite dans une certaine mesure qu'on lui rende hommage de poursuivre ses activités de planification à moyen terme, même si les résultats enregistrés sont modestes, si l'on considère que les autres organismes qui ont tenté l'expérience ont abandonné ou ont considérablement réduit leurs ambitions initiales. Le Secrétaire général ne partage pas l'opinion de l'inspecteur en ce qui concerne l'ampleur et la gravité de "la crise de la planification" au sein du système des Nations Unies. Toutefois, il est entièrement d'accord avec le rapport du Corps commun d'inspection sur le fait qu'actuellement, les objectifs des plans de l'Organisation des Nations Unies sont imprécis, et sur la nécessité de "combler le vide qui subsiste entre les objectifs généraux et ambitieux définis par les résolutions et les produits très diversifiés des activités quotidiennes du Secrétariat" (A/34/84, par. 4).

7. Au paragraphe 42 du rapport, il est dit que la méthode actuelle de planification consiste pour les directeurs de programmes à rechercher les activités qui, à leur avis, devraient permettre d'atteindre les objectifs généraux fixés par les résolutions des organes intergouvernementaux. Selon l'auteur du rapport, ce processus devrait être remplacé par un dialogue entre les Etats Membres et le Secrétariat sur la définition d'objectifs à délais déterminés (par. 43). Le Secrétaire général présume que ce dialogue aurait lieu au sein de comités et commissions techniques et viserait a) à combler les lacunes dont il est fait état au paragraphe 4 et b) à remédier à l'imprécision et au caractère vague des objectifs des programmes. L'auteur exprime l'espoir qu'avec l'aide de secrétariats spécialisés, ce processus permettra aux Etats Membres, agissant par l'intermédiaire de techniciens les représentant au sein des comités techniques, de définir, sur la base de résolutions "formulées souvent de manière ambitieuse", "des actions limitées mais raisonnablement efficaces [qui seraient] entreprises par les organisations internationales" (par. 5).

8. Dans un tableau (voir les paragraphes 44 et 45), l'auteur du rapport distingue une série parallèle d'"objectifs généraux" et de "types d'objectifs-cibles à délais déterminés". Comme il est précisé à l'alinéa a) du paragraphe 42, ces objectifs généraux sont généralement définis dans les résolutions. Quelques exemples d'objectifs-cibles à délais déterminés sont indiqués dans les paragraphes 50 à 54. La plupart des objectifs cités à titre d'exemple concernent la réalisation par le Secrétariat de certaines activités dans des délais déterminés (formation de

/...

spécialiste, élaboration de législations nationales types, publication d'études, etc.). En fait, de tels objectifs sont déjà définis dans les meilleurs descriptifs de programme du plan à moyen terme de l'Organisation des Nations Unies.

9. Au paragraphe 55 du rapport, il est dit qu'il est possible et même souhaitable que les objectifs fixés par l'ONU ne se limitent pas à une simple description des services que le Secrétariat doit rendre aux gouvernements des Etats Membres. L'auteur du rapport reconnaît toutefois qu'en règle générale, une organisation internationale ne peut pas se fixer pour objectif par exemple de procéder à l'éradication de la variole ou de promouvoir des réformes dans des pays ou des régions où la conjoncture est défavorable, car de tels objectifs relèvent de la responsabilité des gouvernements et non des organisations internationales (par. 55). L'auteur estime (par. 56) que ces objectifs devraient plutôt chercher à définir "le type de contribution que l'organisation internationale peut apporter" pour aider les Etats Membres à atteindre un objectif global dont la responsabilité leur incombe, et précise (par. 57) que cette contribution pourrait consister à fournir un certain nombre "d'outils de travail" aux Etats Membres.

10. Le Secrétaire général estime que les exemples qui ont été fournis en ce qui concerne ces outils de travail (mécanisme complexe de coopération, réseau d'institutions polyvalentes, instrument de coopération dans une aire régionale) ne sont pas plus précis que la plupart des objectifs de l'actuel plan à moyen terme. Il semblerait également que la réalisation de ces objectifs incomberait essentiellement aux secrétariats des organisations, même lorsqu'ils sont relativement complexes. En d'autres termes, il semblerait que les efforts entrepris pour définir des actions limitées mais raisonnablement efficaces (lesquelles a) ne devraient pas se limiter aux produits des secrétariats des organisations chargées de les exécuter mais b) devraient respecter strictement la souveraineté des Etats Membres dans les territoires desquels ces organisations interviennent) n'ont pas encore permis de découvrir le nouveau type d'objectif qui selon le rapport résulterait du dialogue entre les Etats Membres et le Secrétariat. Le Secrétaire général espère que les travaux qui seront consacrés à l'élaboration et à l'examen des programmes-types entrant dans le plan à moyen terme qui ont été demandés par le CPC pour sa vingtième session permettront d'étudier de plus près la nature des objectifs des programmes des organisations internationales et de fournir au Secrétariat des directives plus précises sur leur contenu de manière à combler le vide dont il est fait état au paragraphe 4 du rapport.

II. OBSERVATIONS ET PROPOSITIONS CONCERNANT CHACUNE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation I. Adoption d'un plan à horizon fixe

11. A sa dix-neuvième session, le CPC a déjà examiné la question de savoir si le plan devait être roulant ou à horizon fixe, sans parvenir à une conclusion définitive à ce sujet. Toutefois, le CPC a recommandé que le plan devait couvrir une période de six ans ^{3/}. Le Secrétaire général donne son approbation aux alinéas a) et b) de la recommandation I.

^{3/} Ibid., par. 72 a).

Recommandation II. Etablissement d'une structure de programme
par objectifs

a) Recommandation II a)

12. A l'alinéa a) de la recommandation II, il est proposé de classer les activités des Nations Unies en deux catégories : celles qui sont programmables et celles qui ne le sont pas. Le plan actuel porte sur toutes les activités de fond de l'Organisation des Nations Unies, y compris les activités politiques. Dans un cas, celui du programme relatif aux Affaires politiques spéciales et aux missions spéciales, on se borne actuellement à décrire les activités en cours au moment de l'établissement du plan, sans essayer de définir une stratégie pour la période du plan, car on considère qu'il est impossible de prévoir les activités qu'il y aura lieu d'entreprendre dans ce domaine. De nombreux autres départements et bureaux, en particulier ceux qui s'occupent des questions politiques et humanitaires, estiment qu'ils se heurtent à des difficultés similaires en matière de prévision. Bien que cela ne soit pas toujours le cas, ces difficultés tiennent souvent au fait que les tâches en question consistent essentiellement à assurer le service d'organes intergouvernementaux et peuvent être considérées comme des fonctions continues au sens de l'alinéa c) de la recommandation II.

13. Le Secrétaire général n'a pas d'objection majeure à formuler en ce qui concerne la recommandation II a). Toutefois, il estime :

a) Que le plan devrait continuer à fournir des descriptions de tous les programmes conformément aux instructions données par l'Assemblée générale;

b) Qu'il faudrait réduire au minimum le nombre de programmes qui seraient classés dans la catégorie des activités non programmables et qui échapperaient ainsi aux règles applicables en matière de planification.

b) Recommandations II b), c) et d)

14. La structure actuelle des programmes est basée sur les considérations suivantes :

a) L'échelon des grands programmes correspond à la nécessité de présenter les activités prévues dans le plan par secteur plutôt que par service, comme dans le budget-programme.

b) L'échelon des programmes correspond à la nécessité de disposer dans le plan d'un échelon permettant d'établir une corrélation simple avec le budget-programme et avec les services administratifs. L'échelon des programmes correspond pratiquement dans tous les cas à une ligne de crédit dans le budget. Etant donné que le plan doit servir de cadre pour le budget-programme, on a besoin et on continuera d'avoir besoin d'établir, sous une forme ou une autre, une corrélation entre les catégories de programme et les services administratifs, au niveau de l'un des quatre échelons que comporte la structure des programmes. La corrélation qui existe actuellement s'est avérée facile à comprendre et à utiliser.

/...

c) Le sous-programme a été conçu comme l'échelon principal pour l'analyse des programmes, c'est-à-dire comme l'échelon, au niveau duquel les objectifs et les stratégies du plan à moyen terme devaient être définis. Bien que les objectifs qui ont effectivement été définis dans le cadre des sous-programmes dans les plans antérieurs laissent beaucoup à désirer, il est difficile de concevoir des objectifs à délais déterminés au niveau des grands programmes ou des programmes. En conséquence, il semblerait logique et nécessaire de conserver un échelon intermédiaire entre le programme et l'élément de programme pour la planification des activités de l'Organisation des Nations Unies.

d) L'élément de programme correspond à l'échelon le plus simple pour l'analyse des programmes, et son utilité n'est pas mise en question dans le rapport à l'examen.

15. Etant donné que dans les plans antérieurs, on s'est limité à définir les objectifs au niveau du sous-programme, la structure actuelle est donc en théorie une "structure par objectif", comme on le recommande dans le rapport du Corps commun d'inspection. Cette structure est critiquée dans le rapport parce que dans la pratique, elle tire son origine dans la plupart des cas d'arrangements administratifs existants et que les objectifs ont été déterminés en fonction de ces arrangements. Ces critiques sont très justifiées et il peut s'avérer nécessaire de procéder à une redéfinition des programmes dans certains domaines. A cet égard, le Secrétaire général n'a pas d'objection à formuler en ce qui concerne la proposition tendant à séparer les activités correspondant à des fonctions continues des activités visant à atteindre des objectifs à délais déterminés. Cette proposition figurait dans la recommandation No 1 d'un rapport antérieur du Corps commun sur la programmation et l'évaluation à l'Organisation des Nations Unies (A/33/226, chap. VII). Dans l'annexe IV de l'Etude approfondie du processus de planification (E/AC.51/97/Add.2), le Secrétaire général a examiné la possibilité d'effectuer une telle distinction et a essayé de déterminer dans le cas de trois programmes quelles étaient les activités qui pouvaient être considérées comme des fonctions continues. Bien que certaines difficultés se soient présentées, aucune ne s'est avérée insurmontable.

16. A sa dix-neuvième session, le CPC a demandé au Secrétaire général de lui présenter à sa vingtième session, en mai 1980, des programmes types entrant dans le plan à moyen terme pour permettre "de clarifier notamment les questions de la structure de programmation du plan à moyen terme et des différents niveaux de descriptifs de programme requis par les divers organes d'examen" 4/. Ce faisant, le Secrétaire général examinera la possibilité d'appliquer les recommandations II b) et II c) et il basera ses conclusions définitives en ce qui concerne ces recommandations sur l'expérience qu'il aura tirée de cet exercice et sur les recommandations que le CPC pourra faire en ce qui concerne la méthodologie du plan une fois qu'il aura examiné les programmes qui lui auront été présentés.

4/ A/34/38 (première partie), par. 73.

Recommandation III. Adoption d'un système d'études en
profondeur

17. L'alinéa b) de cette recommandation porte sur les travaux préliminaires d'élaboration du plan et prévoit la participation des organes intergouvernementaux, régionaux, sectoriels et techniques à ces travaux. Le CPC a déjà fait une recommandation dans ce sens et on ne saurait mettre en doute la nécessité pour ces organes d'examiner les versions préliminaires du plan à moyen terme. Le Secrétaire général ne pense pas qu'il soit nécessaire d'entreprendre une série supplémentaire d'études en profondeur, en sus de celles qui ont déjà été soumises au CPC, au Conseil économique et social et à l'Assemblée générale.

18. En ce qui concerne l'alinéa c), la proposition tendant à préparer des "études en profondeur de deuxième format", à raison de trois à cinq par an, en vue de les soumettre au CPC, au Conseil économique et social et à l'Assemblée générale, est à rapprocher de la proposition visant à échelonner les objectifs que le Secrétaire général avait soumise entre autres options dans son rapport sur une étude approfondie du processus de planification. Cette proposition a été rejetée par le CPC à sa dix-neuvième session 5/.

Recommandation IV. Adoption d'un calendrier de préparation
du plan à moyen terme

19. A sa dix-neuvième session, le CPC a prié le Secrétaire général de lui présenter à sa vingtième session un projet de calendrier pour la préparation du projet de plan à moyen terme pour la période 1984-1989. Lorsqu'il s'acquittera de cette tâche, le Secrétaire général tiendra compte des divers points soulevés dans le rapport du Corps commun d'inspection à propos de la recommandation IV.

Recommandation V. Présentation des exposés de politiques
des grands programmes

20. Il est possible d'analyser la politique de l'Organisation au niveau des trois échelons supérieurs (grand programme, programme et sous-programme). Actuellement toutefois, pour éviter des répétitions et faire en sorte que le volume des documents de planification reste raisonnable, de telles analyses ne sont généralement établies qu'à l'échelon du sous-programme, avec parfois un bref aperçu à l'échelon du programme. En ce qui concerne les politiques de caractère général correspondant à l'échelon des grands programmes, la meilleure solution serait sans doute de les exposer dans l'introduction du plan à moyen terme, en traitant par exemple les thèmes 1, 2 et 3 mentionnés dans la recommandation V. Les thèmes 4, 5 et 6 continueraient normalement à être traités à l'échelon du sous-programme. Toutefois, on peut tenir compte de cette liste de thèmes pour l'établissement des programmes types mentionnés plus haut au paragraphe 16. Lorsqu'on établira ces programmes types, on essaiera de présenter au moins un exposé type sur chaque thème de manière à ce que le CPC puisse examiner l'intérêt qu'il y aurait à traiter ces thèmes de façon systématique.

5/ Ibid., par. 71 d).

Recommandation VI. Rôle de l'introduction du plan à moyen terme
pour la détermination des priorités

21. Le Directeur général a exposé au CPC le point de vue du Secrétaire général sur ce sujet 6/ et le Comité a "convenu qu'il faudrait procéder à un examen plus approfondi des questions en jeu avant de prendre une décision mûrement pesée" 7/.

Recommandation VII. Consultation des responsables de l'exécution
des grands programmes sur l'amélioration de la méthodologie de
planification et programmation

22. Le Secrétaire général a toujours eu pour politique de favoriser le type de consultation recommandé par le Corps commun et il a l'intention de continuer à le faire.

6/ Ibid., par. 55 à 69.

7/ Ibid., par. 69.