

UN LIBRARY



JUN 8 1974

Distr.

UN/SA COLLECTION

A/9646

13 juin 1974

FRANCAIS

ORIGINAL : ANGLAIS-
FRANCAIS

NATIONS UNIES
ASSEMBLEE
GENERALE



Vingt-neuvième session
Point 75 et 77 de la liste
préliminaire*

EXAMEN DU MECANISME DES ORGANES INTERGOUVERNEMENTAUX ET DES
ORGANES D'EXPERTS CHARGES DE FORMULER, D'EXAMINER ET
D'APPROUVER LES PROGRAMMES ET LES BUDGETS

CORPS COMMUN D'INSPECTION

Rapport sur la planification à moyen terme dans le
système des Nations Unies

Note du Comité consultatif pour les questions
administratives et budgétaires

1. Le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a reçu du Secrétaire général un rapport établi par M. Maurice Bertrand, membre du Corps commun d'inspection, intitulé "Rapport sur la planification à moyen terme dans le système des Nations Unies" (JIU/REP/74/1). Le Secrétaire général a eu communication du rapport au mois de mars.

2. Le Secrétaire général a informé le comité consultatif que M. Bertrand avait demandé que le rapport soit communiqué, pour soumission aux organes compétents, non seulement à l'Organisation des Nations Unies, mais également aux chefs de secrétariat de l'OIT, de l'UNESCO, de la FAO et de l'OMS. Etant donné la complexité du rapport et ses incidences à l'échelon du système, le Comité administratif de coordination (CAC) a décidé, à sa soixante et unième session, tenue en avril 1974, de remettre à sa session d'octobre l'examen du rapport. Quant au fond, considérant que, du fait de cette décision, il s'écoulera un laps de temps considérable entre la publication du rapport et celle des observations relatives - et ce, à un moment où le prochain plan à moyen terme est déjà en cours d'établissement - et conscient de l'intérêt que les gouvernements membres portent à la question de la planification à moyen terme, le Secrétaire général a proposé que le Comité consultatif, faisant exception aux procédures établies, accepte que le rapport soit publié avant les observations des chefs du secrétariat et du Comité consultatif lui-même.

* A/9600/Rev.1.

3. Tout en appréciant les difficultés qui ont incité le CAC à prendre la décision mentionnée au paragraphe précédent, le Comité consultatif demande instamment aux chefs de secrétariat intéressés, de présenter sans tarder leurs observations sur le rapport.

4. En attendant, ayant à l'esprit les dispositions de la résolution 3199 (XXVIII) de l'Assemblée générale, le Comité consultatif transmet à l'Assemblée générale le rapport sur la planification à moyen terme dans le système des Nations Unies. Les observations y relatives des chefs de secrétariat et du Comité consultatif seront publiées sous forme d'additifs au présent document.

RAPPORT SUR
'LA PLANIFICATION A MOYEN TERME
DANS LE SYSTEME DES NATIONS UNIES

par

Maurice Bertrand

Corps Commun d'Inspection

13 : C'est pour des raisons de concision que le titre a été adopté; le rapport ne concerne directement que cinq Organisations /l'ONU, l'OIT, l'UNESCO, la FAO et l'OMS/ et le PNUD. Les autres Organisations pourraient éventuellement être intéressées par les descriptions ou les suggestions contenues dans ce rapport, mais les recommandations ne leur sont pas directement adressées. En revanche, le rapport traite aussi des problèmes posés par la programmation par pays des activités opérationnelles au PNUD en relation avec la programmation à moyen terme.

Remarques sur un certain nombre de termes
utilisés dans ce rapport

Pour l'expression "machinerie intergouvernementale", se reporter à la note du début du chapitre IX, page 136;

Les "Comités politiques" désignent l'ensemble des organes intergouvernementaux d'experts ou tripartites ayant à se prononcer sur les programmes et les budgets des Organisations ou sur les programmes financés sur fonds extra-budgétaires comme le PNUD : cette expression inclut le Conseil économique et social et l'Assemblée générale des Nations Unies.

L'expression "Comités intergouvernementaux" est plus usuelle, mais elle ne convient pas pour les Conseils et Comités de l'OIT; aussi l'avons-nous évitée de façon générale;

Les "Conseils des Organisations" ou "les Comités et Conseils dirigeants des Organisations" désignent les Comités et Conseils qui ont à se prononcer sur les programmes et le budget dans chaque Organisation. Pour l'ONU, cette expression inclut généralement le CCQAB et le CPC;

L'expression "les cinq Organisations" désigne dans ce rapport l'ONU, l'OIT, l'UNESCO, la FAO et l'OMS.

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragrapbes</u>	<u>Pages</u>
Chapitre I - Le problème	1 - 11	1 - 10
Chapitre II - Les budgets-programmes	12 - 34	11 - 28
Chapitre III - Les documents de plans à moyen terme	35 - 56	29 - 42
Chapitre IV - Les réactions des Conseils et Comités des diverses Organisations	57 - 68	43 - 54
Chapitre V - La programmation par pays	69 - 80	55 - 64
Chapitre VI - Ce que font les Organisations internationales : priorités existantes et objectifs actuels	81 - 104	65 - 85
Chapitre VII - La définition des problèmes, priorités et objectifs et la révision nécessaire des mécanismes de prise de décision	105 - 140	86 - 112
I. L'identification des problèmes, priorités et objectifs et la nécessité d'établissement de "devis préalables"	109 - 118	89 - 95
II. Schéma type de relations entre Secrétariats et Comités politiques ...	119 - 140	96 - 112
Chapitre VIII - Réorientation des activités de coopération technique et des activités d'études et de recherches	141 - 162	113 - 135
I. Réorientation des activités de coopération technique	146 - 157	118 - 130
II. Réorientation des activités d'études et de recherches	158 - 162	131 - 135
Chapitre IX - Problème de la "machinerie intergou- vernementale" et mise au point d'une deuxième étape de construction d'un système de programmation	163 - 170	136 - 143
Chapitre X - Résumé et liste des recommandations	171 - 197	144 - 159
I. Résumé	171 - 188	144 - 153
II. Liste des recommandations	189 - 197	154 - 159
Annexe I	Les étapes de l'adoption d'un système de programmation et de planification dans quatre Agences, l'ONU et le PNUD	
Annexe II	Comparaison des degrés de précision des objectifs dans les trois budgets-programmes de l'UNESCO, de l'OIT et de la FAO	

CHAPITRE I

LE PROBLEME

1. Ancienneté et évolution du problème

Le besoin de mettre un peu d'ordre et de clarté dans l'extraordinaire diversité des activités - trop souvent marginales - des Organisations internationales et le désir de sélectionner dans cet ensemble - par une concentration des efforts - quelques programmes dont l'efficacité ne pourrait être contestée sont aussi anciens que le système des Nations Unies lui-même. Au fur et à mesure que s'accroissait le nombre des domaines économiques et sociaux, dans lesquels les Etats membres leur demandaient d'agir, les Organisations internationales se sont préoccupées de plus en plus de surmonter la contradiction fondamentale qui existe entre leur vocation universelle et la faiblesse de leurs moyens financiers. Ainsi, les préoccupations relatives à la programmation, à la planification, à la claire définition des objectifs, à un meilleur choix des priorités, à l'évaluation des résultats obtenus, sont apparues dès que les Organisations du système des Nations Unies ont commencé à fonctionner. Mais les programmes d'activité se sont accrus, multipliés, diversifiés plus vite que l'on ne mettait au point des solutions pour répondre à ces besoins d'ordre et d'efficacité. Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que depuis quelques années, compte tenu de l'accroissement de l'austérité financière, on ait assisté à un début de mise en application de mesures plus cohérentes.

2. Les étapes d'une évolution^{1/}

Les premiers budgets-programmes - premiers essais de présentation conjointe du programme et du budget - datent du début des années 50 pour l'UNESCO (1951) et pour la FAO (1952), alors que l'OMS avait choisi ce système de présentation dès 1948. C'est en 1951 aussi que l'UNESCO a choisi de présenter la première un budget biennal (1953-1954), suivie par la FAO en 1957 (pour l'exercice 1958/1959); l'OIT et l'ONU n'ont adopté les budgets-programmes et le cycle biennal que plus tardivement : vers la fin des années 60 pour l'OIT, en deux étapes successives (exercice 1967 et exercice 1970/1971) et seulement en 1972 pour l'ONU qui a adopté les deux modifications en même temps pour l'exercice 1974-1975. Vers la même époque, de nouvelles formules plus modernes de budgets-programmes étaient adoptées par la FAO pour l'exercice 1972-1973 et par l'OMS pour l'exercice 1975. A partir de 1976, les cinq Organisations auront toutes des budgets-programmes biennaux.

L'adoption des plans à moyen terme est beaucoup plus récente et date seulement, pour quatre Organisations, du début des années 1970 (l'OMS ayant dès 1952 commencé à présenter des "programmes de travail pour une période déterminée" en fait de cinq ans). Sous les formes les plus diverses, des esquisses de plans à moyen terme existent dès maintenant dans les cinq Organisations. Enfin, le système de la "programmation par pays" a été adopté par le PNUD en 1970 (adoption du "consensus pour la période 1972/1976"). Certaines Organisations commencent à songer à la possibilité de se rapprocher d'une formule de ce genre : l'OMS fait apparaître dans son budget de 1975 des "programmes par pays"; la FAO et l'UNESCO de leur côté, ont entrepris un certain nombre d'études par pays qui pourront aussi servir de base à un système de programmation.

3. Fin d'une première étape

L'examen des documents de programmation et de planification qui sera fait au chapitre suivant montrera que cette énumération de dates n'a, en elle-même, qu'une signification limitée, dans la mesure où les expressions "budget-programme" et "plan à moyen terme" recouvrent des réalités assez sensiblement différentes suivant

^{1/} Cf. tableau I ci-joint. Des détails plus précis sont indiqués à l'annexe I.

Tableau I

Principales dates d'adoption et d'exécution de diverses mesures
concourant à un système de programmation

- Adoption d'un budget-programme

OMS	-		dès l'origine
	- 1972	modification pour l'exercice	1975
UNESCO	- 1951	pour l'exercice	1953-1954
FAO	- 1952	pour l'exercice	1953
	- 1969	modification pour l'exercice	1972-1973
OIT	- 1966	pour l'exercice	1967
ONU	- 1972	pour l'exercice	1974-1975

- Adoption d'un budget biennal

UNESCO	- 1951	pour l'exercice	1953-1954
FAO	- 1957	pour l'exercice	1958-1959
OIT	- 1968	pour l'exercice	1970-1971
ONU	- 1972	pour l'exercice	1974-1975
OMS	- 1973	pour l'exercice	1976-1977

- Adoption d'un plan à moyen terme

OMS	- 1952	programme de travail pour une période déterminée	(5 ans)
UNESCO	- 1968	pour période	1971/1976 (6 ans)
	1970	second plan pour période	1973/1978 (6 ans)
FAO	- 1969	pour période	1972/1977 (6 ans)
BIT	- 1970	pour période	1972/1977 (6 ans)
		second plan pour période	1974/1979 (6 ans)
ONU	- 1972	pour période	1974/1977 (4 ans)
OMS	- 1972	nouvelle formule qui débutera en	1976

- Adoption de la programmation par pays

PNUD	- 1970	adoption du "consensus" application à 82 pays en 1972 et 1973 pour une période de 5 ans généralement	1972/1976
OMS	- 1973	premiers programmes par pays dans le budget-programme de 1975	1975
FAO/UNESCO	- 1971/ 1973	premières études par pays	1971/1973

les Organisations. L'accélération du mouvement à partir de 1966 mérite cependant d'être notée^{1/}. Les trois années 1970, 1971, 1972 avec l'adoption de la programmation par pays par le PNUD (1970), le début de sa mise en oeuvre systématique, l'adoption des résolutions WHA 25.23 et WHA 25.24 du 23 mai 1972 par l'Assemblée mondiale de la Santé^{2/}, enfin le vote de la résolution 3043 (XXVII)^{3/} par l'Assemblée générale des Nations Unies le 19 décembre 1972, marquent la fin d'une première étape sur une route qui semble devoir conduire à un renouvellement des méthodes d'action de l'ensemble des Organisations des Nations Unies.

4. Nécessité d'une étude comparative

Les divers Comités intergouvernementaux compétents dans les Organisations précitées ont eu l'occasion, surtout au cours des années les plus récentes, d'examiner ou de réexaminer sérieusement les problèmes posés par la mise en place de ces méthodes et certains d'entre eux ont pu acquérir une véritable expérience du système de programmation budgétaire, ou plus récemment du système de planification à moyen terme et de la programmation par pays. Mais ces divers Comités, Conseils ou Conférences n'ont pu s'occuper, d'une façon générale - ce qui est aisément compréhensible - que de l'expérience entreprise dans l'Organisation pour laquelle ils étaient compétents : l'occasion ne leur a pas été fournie de faire des comparaisons très précises entre les diverses expériences en cours. Or, l'adoption généralisée de la programmation ne peut avoir de sens que si elle facilite une harmonisation des méthodes et prépare une intégration des programmes. Il est donc temps de proposer une étude comparative : c'est l'un des objectifs de ce rapport.

^{1/} Ce mouvement a été dans une assez large mesure encouragé par les recommandations du Comité Ad Hoc d'Experts chargés d'examiner les Finances de l'Organisation des Nations Unies et des Institutions spécialisées (document A/6343) et par la parution en 1969 de l'Etude sur la capacité du système des Nations Unies pour le développement (Genève 1969 DP5) et du rapport du Corps Commun d'Inspection sur "Programmation et Budget dans la famille des Nations Unies" (A/7822, 3 décembre 1969).

^{2/} La résolution 3199(XXVIII) du 18 décembre 1973 a confirmé et développé la résolution 3043.

^{3/} Décisions complétées par les résolutions WHA 26/37 et WHA 26/38 en 1973.

5. Nécessité d'un accord sur la voie à suivre dans l'avenir

Une réflexion sur l'ensemble des données de ce problème dans le Système des Nations Unies tout entier me paraît s'imposer d'autant plus que les difficultés rencontrées risquent de faire apparaître des divergences d'opinion entre les diverses Organisations au sujet de la voie à suivre dans l'avenir. D'une façon générale, on constate sans doute une très grande similitude dans les remarques et les exigences des divers Comités au sujet de l'amélioration de la présentation des documents, d'une plus grande précision dans la définition des objectifs et du perfectionnement des méthodes. Mais, il est certain qu'une confrontation des vues d'avenir est indispensable si l'on souhaite qu'une méthodologie commune puisse être adoptée.

6. Place des recherches méthodologiques au sein d'interrogations plus générales

Le fait qu'un accord assez général semble s'être fait sur le besoin de programmer et de planifier les activités des principales Organisations du Système des Nations Unies, en vue d'aboutir à des objectifs communs, ne permet pas en effet d'affirmer qu'il traduise un accord profond sur la conception du rôle de ces Organisations en matière économique et sociale. Cette adoption généralisée des méthodes de programmation coïncide en outre avec une remise en question de la nature même des activités économiques et sociales du Système des Nations Unies. A travers les recherches sur l'"approche unifiée" du développement, la "sécurité économique collective", les "droits et les devoirs économiques des Etats", les problèmes posés par les investissements privés étrangers dans les pays en voie de développement, la souveraineté de ces pays sur leurs ressources naturelles, le rôle des sociétés multinationales, les mesures à prendre en faveur des pays les moins développés, les problèmes relatifs à l'environnement, etc., on assiste en fait à un renouvellement à peu près complet des données du problème du type des relations devant exister entre les pays riches et les diverses catégories de pays moins riches, ou réellement pauvres, et du rôle dévolu en ce domaine aux Organisations internationales. Ces préoccupations et ces interrogations s'inscrivent à leur tour dans un cadre plus général encore; les structures des relations économiques, monétaires et commerciales sont remises en question, non seulement entre pays riches et pays pauvres, mais entre les pays riches eux-mêmes; les négociations commerciales entre les Etats-Unis et l'Europe notamment, s'élargissent dès maintenant, non seulement aux problèmes monétaires, mais à des considérations concernant les structures économiques et politiques elles-mêmes. En même

temps, dans le monde entier, des processus d'intégration économique entre pays voisins d'un même continent sont mis en route avec des méthodes différentes et des succès inégaux. Enfin les événements récents concernant la modification du prix du pétrole et la "crise de l'énergie" ne font que confirmer d'une façon plus brutale cette remise en question des structures d'ensemble.

7. Généralité des besoins de prévisions à long terme

Tous ces problèmes exigent des négociations diplomatiques difficiles pour dégager, en ces domaines économiques et sociaux, des perspectives communes. Or, seules les techniques de la prévision à long terme peuvent permettre de dégager les hypothèses de travail indispensables. Les politiques de programmation et de planification nationales de plus en plus conditionnées par les données de la situation internationale, exigent pour leur élaboration, non seulement des informations plus précises et plus complètes sur cette situation, mais un cadre de référence commun au niveau mondial comme au niveau régional. Un début de réponse est sans doute proposé par les Nations Unies avec la Stratégie internationale pour la Deuxième Décennie du Développement. Mais il est possible de se demander si des réponses beaucoup plus précises, fournissant un système intellectuel d'analyse, des méthodes et des orientations beaucoup plus proches des types de problème que chaque gouvernement doit résoudre au niveau national ne sont pas souhaitées, au moins implicitement par un grand nombre de pays. Dans ces conditions, le besoin ressenti par les Etats membres, de développer la prévision et la programmation à moyen terme et à long terme des Organisations internationales elles-mêmes, représente incontestablement une volonté de clarification qui prend, dans un tel contexte, une signification qu'il convient certainement de préciser. Et si les Organisations internationales étaient capables d'apporter une réponse positive à ce besoin - c'est-à-dire de fournir à la Communauté des Etats un instrument opérationnel et d'une qualité reconnue pour la prévision globale à long terme et l'analyse détaillée des grands problèmes mondiaux - cette capacité représenterait en elle-même un fait politique nouveau et important.

8. Les principales questions

Aussi, la définition d'une nouvelle étape dans cette direction exige-t-elle davantage qu'une simple comparaison entre ce qui a déjà été effectué dans les principales Organisations. Elle demande que des réponses techniques précises soient

apportées à un certain nombre de questions qui sont dans tous les esprits, et parmi lesquelles on peut mentionner les suivantes :

- Quelle définition peut-on donner au mot "objectif" dans une Organisation internationale, et comment cette définition peut-elle se traduire dans la programmation et surtout dans la formulation des documents de programme ?
- Dans quelle mesure, dans quels domaines et par quelles méthodes est-il réellement possible d'effectuer des prévisions sérieuses d'activité quatre, cinq ou six ans en avance ? Et quel est le degré de flexibilité que la planification doit laisser subsister ?
- Quelles relations peuvent exister entre la "programmation par pays" d'une part, et la planification à moyen terme dans les Agences d'autre part ?
- Comment la programmation peut-elle fonctionner à l'intérieur d'enveloppes financières préalablement définies, et d'une manière plus générale, quels sont les mécanismes qui peuvent permettre aux Etats membres de définir les priorités ?
- A quel moment ou sous quelle forme peut-on envisager l'adoption d'un système de programmation qui permette d'effectuer pour les divers objectifs des choix entre des solutions alternatives (comme les formules les plus sophistiquées du type PPBS proposent de le faire) ?
- Quel rôle et quel degré d'initiative l'adoption d'un système de ce genre doit-il et va-t-il laisser aux secrétariats des diverses Organisations, dans la mesure où la définition d'objectifs plus précis et la fixation de délais doivent entraîner, de la part des comités intergouvernementaux, un contrôle plus sévère et des possibilités d'évaluation accrues ? Quelles doivent être au surplus les fonctions et l'ampleur des divers "services de programmation" ?
- Quel rôle doit être dévolu aux instances régionales dans les mécanismes de programmation ?
- Quels sont les schémas possibles de réorganisation des mécanismes intergouvernementaux qui permettraient aux Etats membres de se prononcer en même temps sur l'ensemble des programmes et sur les moyens financiers ?

- Comment les méthodes de planification et de programmation peuvent-elles permettre d'améliorer la qualité de la gestion dans les Organisations et faciliter l'évaluation des résultats obtenus ?^{1/}
- Etant donné la marginalité des activités de l'ONU, et de celles du Système des Nations Unies tout entier, par rapport à l'ensemble des programmes de coopération internationale, et a fortiori par rapport à l'ensemble des activités économiques et sociales des Etats membres, quelles relations peut-on établir entre les exercices de programmation des Organisations internationales et les travaux de planification au niveau national ? En d'autres termes, y a-t-il une place pour les plans à moyen terme des activités des Organisations internationales dans le cadre de la Stratégie internationale pour la Deuxième Décennie du Développement ?

9. Début d'examen de problèmes fondamentaux sur le rôle des Organisations internationales

Le nombre et l'importance de ces questions démontrent, qu'en s'engageant dans cette voie, les Organisations internationales ont commencé l'examen de problèmes fondamentaux et que leurs recherches sur la programmation et sur la planification peuvent être comptées au nombre des moyens par lesquels elles sont en train de remettre en question la conception même de leurs activités sur le plan économique

^{1/} Pour un certain nombre de spécialistes des problèmes de la programmation au sein du Système des Nations Unies, l'amélioration de la qualité de la gestion, le contrôle de la mise en oeuvre des programmes et finalement l'évaluation des résultats obtenus semblent être considérés comme le but ultime de toute l'entreprise de programmation.

Je crois pour ma part que cet aspect du problème est effectivement très important et même crucial : il est inutile de définir des objectifs si l'on ne peut garantir qu'ils seront atteints.

Toutefois, je pense que les problèmes concernant la formulation des objectifs doivent être étudiés et résolus avant ceux concernant la mise en oeuvre des programmes et l'évaluation. Ces problèmes de formulation sont, comme ce rapport tend à le démontrer, très difficiles à résoudre en eux-mêmes. En revanche, quand ils sont résolus, même partiellement, il devient alors possible d'étudier utilement les problèmes d'exécution et d'évaluation. Si les efforts déjà faits en matière d'évaluation jusqu'ici n'ont donné aucun résultat valable, c'est, me semble-t-il, parce que l'on n'avait pas posé les problèmes dans le bon ordre. Ce rapport, consacré à la formulation des objectifs, tend donc directement à une amélioration des méthodes de gestion et d'évaluation.

et social. L'interrogation majeure à cet égard est peut-être celle qui concerne la distance qui sépare la fonction d'animation d'un ensemble d'actions opérationnelles assez marginales, de celle qui consiste à tenter de définir une politique globale de coopération économique et sociale, non seulement entre pays développés et pays en voie de développement, mais entre tous les pays du monde.

10. Les deux aspects du problème

Dans ces conditions, le problème qui est posé ici peut être résumé de la manière suivante : d'un avis général, il semble qu'il soit indispensable de définir la prochaine étape à franchir dans la direction d'un meilleur système de programmation et de planification des activités économiques et sociales. Mais, cette définition ne saurait se borner à examiner les types d'amélioration possibles dans la présentation de quelques documents. Elle exige une recherche en profondeur sur le plan méthodologique pour l'identification de problèmes que les Organisations internationales doivent tenter de résoudre et pour la définition des objectifs qu'elles doivent se fixer. Il s'agit donc de tenter de définir :

- non seulement, comment de meilleures méthodes de programmation et de planification pourraient permettre de mieux choisir les priorités et de disposer d'objectifs plus précis et plus faciles à évaluer:
- mais encore, de dire comment, à l'occasion de cette révision, il peut être possible de définir plus clairement la finalité et la conception d'ensemble de l'action des Organisations internationales dans le domaine économique et social.

11. Plan du rapport

Le reste de ce rapport montrera d'ailleurs qu'il n'est pas possible de conduire la première recherche sans se préoccuper de la deuxième, et qu'en fait la volonté des Etats membres de voir clairement définir les objectifs à long terme, implique une volonté de "redéploiement" des activités économiques et sociales des Nations Unies dans un sens très nouveau. Dans ces conditions, il paraît nécessaire - pour alimenter dans les secrétariats et dans les délégations les recherches collectives qui peuvent seules permettre d'espérer résoudre ce problème - de tenter d'examiner successivement :

- 1) la situation actuelle : les budgets-programmes (chapitre II), les documents de plan à moyen terme (chapitre III), les réactions des Comités et Conseils des diverses Organisations (chapitre IV), la programmation par pays (chapitre V);
- 2) les priorités existantes et les objectifs actuels : ce que font les Organisations internationales (chapitre VI);
- 3) la révision nécessaire des mécanismes de prise de décisions en matière de définition des problèmes, priorités et objectifs (chapitre VII);
- 4) la réorientation des activités de coopération technique et des activités d'études et de recherche (chapitre VIII);
- 5) le problème de la "machinerie intergouvernementale" et la mise au point de la deuxième étape de construction d'un système de programmation (chapitres IX et X).

CHAPITRE II

LES BUDGETS-PROGRAMMES

12. Caractères spécifiques des budgets-programmes

Parmi les trois catégories de documents de programmation existant dans les Organisations (budgets-programmes, plans à moyen terme, documents de programmes divers) qui répondent chacune à des besoins spécifiques, seuls ceux qui incluent dans leur titre le mot "budget" ont entraîné jusqu'ici des décisions juridiques comportant sanction financière (autorisations de recettes et des dépenses). Cette situation sera peut-être appelée à se modifier, quand le rôle et la place exacte des "plans à moyen terme" auront été définis. Mais, en l'état actuel des choses les "budgets-programmes" présentent, en dépit des innovations dont ils peuvent faire l'objet, les caractères les plus traditionnels et l'utilité pratique la plus immédiate et la plus aisée à comprendre. Aussi, n'est-il pas étonnant que ces documents - en dépit des stades d'évolution différents auxquels ils se situent - ne présentent pas de différence fondamentale et semblent tendre progressivement vers un format qui devrait pouvoir être harmonisé assez rapidement sans difficultés majeures.

13. Ressemblances entre les budgets-programmes des cinq Organisations

Ces budgets-programmes sont tous volumineux, 400 pages en moyenne, les extrêmes étant présentés par l'OIT avec 210 pages et l'OMS avec 712 pages.

- Ils font (à l'exception de l'OMS où l'approbation du budget revêt la forme d'une simple résolution) l'objet de deux publications successives : propositions budgétaires, puis budget approuvé;

- Ils comportent tous (au moins pour les propositions budgétaires) une "Introduction" du Directeur général ou du Secrétaire général qui commente les orientations nouvelles du programme ou les aspects nouveaux de la programmation;
- Leur cadre général est dans l'ensemble de même type : l'essentiel est constitué par des "grands programmes" subdivisés en "programmes" et "sous-programmes" (la terminologie varie à ce sujet). Ces "grands programmes" correspondent généralement aux principaux secteurs d'activité des Organisations. L'ensemble qui correspond aux départements et divisions organiques est complété par des chapitres classiques comprenant notamment : Politique générale et direction - administration générale et soutien du programme - et Divers;
- Généralement au niveau du "sous-programme", ou de l'"élément de programme", des exposés explicatifs décrivent ou énumèrent les principaux objectifs et exposent avec un degré de clarté et de précision variable, le plan de travail qui justifie les demandes de crédits correspondantes. Divers tableaux, - effectifs, crédits budgétaires et extra-budgétaires, décomposition des crédits par nature des dépenses - complètent généralement ces exposés.
- Enfin, il y a dans tous les cas de grandes annexes qui présentent des résumés ou des décompositions complémentaires des effectifs et des crédits, des tableaux indiquant les différences avec les années précédentes et parfois un calendrier des réunions et une liste des publications prévues.

14. Différences

Les différences les plus importantes concernent le degré de précision avec lequel sont définis les objectifs ou plus généralement les méthodes d'exposition des programmes.

On peut faire ici les distinctions suivantes entre :

- d'une part l'UNESCO, la FAO et l'OIT qui ont, chacune à leur manière, trouvé une méthode d'exposition assez précise qui, bien que certainement perfectible, fournit une idée assez claire des travaux entrepris;
- d'autre part, l'ONU qui présente son premier "Budget-Programme" et qui est loin d'avoir atteint un degré de précision et de clarté comparable;

- enfin l'OMS dont les "Budgets-Programmes" présentaient jusqu'au budget de 1974 inclusivement, des différences considérables dans le degré de précision suivant le type des activités décrites, mais qui vient d'adopter pour son budget de 1975 une nouvelle présentation.

UNESCO, FAO, OIT

15. Type de présentation

Les différences entre les trois méthodes d'exposition ne sont pas très considérables pour ces trois Organisations; on peut toutefois noter les suivantes :

- Type de présentation : La présentation par grands programmes des activités des départements organiques correspond à la structure administrative de l'Organisation pour l'UNESCO (1. Education, 2. Sciences exactes et naturelles, 3. Sciences sociales, sciences humaines et culture, 4. Information, 5. Normes internationales) et pour l'OIT (Activités industrielles^{1/}, Recherche et planification centrale, Conditions de travail et de vie, Planification et promotion de l'emploi, Développement des ressources humaines, Développement des institutions sociales, Normes internationales de travail). En revanche pour la FAO, le choix de six "domaines de concentration"^{2/} du programme (1. Mobilisation des ressources humaines, 2. Production et productivité, 3. Nutrition et protéines, 4. Conservation des ressources et contrôle des maladies, 5. Politique et planification agricole, 6. Services de base économiques et statistiques) n'a pas été accompagné d'une réorganisation de la structure administrative en fonction de ce modèle. La structure des départements organiques de la FAO

^{1/} Les "activités industrielles" ne correspondent pas à une unité administrative.

^{2/} Appelés "domaines préférentiels" dans le budget-programme de 1974-1975.

(Politique économique et sociale, Agriculture, Pêcheries, Forêts, Développement, plus les bureaux régionaux) ne recouvre que partiellement la structure des programmes^{1/}.

16. Composition des "grands programmes"

La terminologie est variable suivant chaque Organisation (elle devrait pouvoir être facilement harmonisée), mais il est aisé de voir que les "chapitres" du budget de l'UNESCO (correspondant à un "secteur" de l'Organisation) correspondent à peu près aux grands "objectifs de programme" de la FAO et aux "grands programmes" de l'OIT. Ces grands programmes sont divisés :

- à la FAO en "programmes", décomposés eux-mêmes en "sous-programmes" et l'on y compte en 1974-1975 pour le chapitre 2 "Programmes techniques et économiques" six grands "objectifs de programmes" (les "domaines de concentration"), 17 "programmes" et 74 "sous-programmes";
- à l'OIT, en "Programmes" décomposés également en "sous-programmes" : l'on compte en 1974-1975 seize "grands programmes d'activité" divisés en 100 "programmes" et 440 "sous-programmes");
- à l'UNESCO, en "sous-chapitres" et "sections", l'on compte en 1973-1974 cinq chapitres dits "d'exécution du programme" (Titre 117, 20 "sous-chapitres" et 49 "sections"; chaque "section" étant elle-même divisée en projets divisés en paragraphes qui sont numérotés de façon continue et comportent généralement l'indication des crédits budgétaires leur correspondant. L'ensemble du budget comprend en 1973/1974, 8020 paragraphes de ce genre dans le projet de budget. Ce nombre est réduit à 1581 dans le budget approuvé dont le texte de présentation est légèrement différent de celui du projet de budget.

^{1/} Cette distinction pose un problème sur lequel la discussion reste ouverte : l'UNESCO par exemple s'est posé une question comparable en se demandant s'il convenait ou non d'accompagner par la création de nouvelles structures administratives "horizontales" l'apparition de programmes dits "intersectoriels" (Stupéfiants, Droits de l'homme, Jeunesse, Population, Environnement, etc.). Un rapport du Corps Commun d'Inspection (JIU/REP/72/6) sur "Les programmes intersectoriels à l'UNESCO" a été établi en août 1972 à la demande du Directeur général. Ce rapport concluait nettement : "qu'il était inutile d'envisager la création de nouvelles structures horizontales de coordination propres aux programmes intersectoriels". Mais le Conseil exécutif de l'Organisation ne s'est pas encore prononcé sur ce point de façon définitive.

L'importance de chacune de ces divisions secondaires est, comme on le voit, extrêmement variable dans chacune des trois Organisations. Le montant des crédits budgétaires correspondant à chacune d'entre elles ne donne pas non plus une idée très précise de leur importance relative^{1/}.

17. Exposés explicatifs

Les exposés explicatifs qui accompagnent les lignes de crédits demandées correspondant à chaque programme, sous-programme ou section, semblent dans les trois Organisations être établis suivant un schéma type relativement stabilisé. C'est évidemment de la qualité de ces exposés explicatifs que dépend le degré de précision dans la définition des objectifs. A la FAO, les exposés n'existent qu'au niveau des "sous-programmes"; ils sont fournis au BIT au niveau des "grands programmes" et des "programmes"; l'UNESCO fournit une introduction pour chaque "chapitre", un texte explicatif assez bref pour chaque "sous-chapitre", un "plan de travail" détaillé pour chaque section. Les textes les plus significatifs se situent donc au niveau du "sous-programme" (FAO) du "programme" (OIT) de la "section" (UNESCO).

1/ C'est ainsi que pour des montants budgétaires à peu près équivalents (les propositions budgétaires pour les biennia précitées sont de 112 millions de dollars à l'UNESCO, de 83 millions de dollars à l'OIT et de 102 millions de dollars à la FAO) et des programmes organiques également du même ordre de grandeur (68 millions de dollars pour le Titre II de l'UNESCO, 50 millions de dollars pour les programmes d'activité de l'OIT, 57,5 millions de dollars pour les programmes techniques et économiques de la FAO), le montant approximatif des crédits correspondant à chaque division est le suivant :

<u>Organisation</u>	<u>Montant moyen</u>	<u>Valeurs extrêmes</u>
Chapitre, grand programme ou objectif de programme	(millions de dollars)	(millions de dollars)
UNESCO	13,50	de 1,2 à 25,5
OIT	3,10	de 0,6 à 10,7
FAO	12,70	de 5,2 à 15
Sous-chapitre ou programme		
UNESCO	3,40	de 0,8 à 9,5
OIT	0,50	de 0,1 à 4,7
FAO	2,50	de 0,16 à 9,8
Sous-programme ou section		
UNESCO	1,40	de 0,1 à 2,5
OIT	0,11	de 0,003 à 2,1
FAO	0,78	de 0,030 à 3,3

18. Plans types des exposés à la FAO

Les plans types adoptés pour les exposés explicatifs à ce niveau sont les suivants :

- à la FAO chaque exposé de "sous-programme" comprend les paragraphes suivants :
 1. Objectifs à moyen terme et objectifs pour le biennium considéré;
 2. Relations avec le "sous-programme" de l'exercice précédent;
 3. Perspectives à moyen terme;
 4. Réalisations de l'exercice précédent;
 5. Priorités pour l'exercice en cours;
 6. Programmes sur le terrain (le cas échéant);
 7. Résumé du plan de travail pour l'exercice en cours.

Des tableaux indiquent la répartition des crédits du "sous-programme" par régions du monde et par nature de dépenses.

19. Composition des exposés à l'OIT

- à l'OIT chaque exposé de "programme" a recours suivant sa nature à quelques-uns des paragraphes suivants :
 - Gestion du département (1);
 - Développement et contrôle du programme (2);
 - Formation du personnel (3);
 - Recherches, rapports techniques et études spéciales (4);
 - Rassemblement et diffusion de l'information (5);
 - Réunions (6 types de réunions sont prévus) (6);
 - Activités normatives (7);
 - Diverses activités de support et administratives (8);
 - Projets sur le terrain du budget régulier (9).

Pour les "programmes" des "grands programmes d'activité" (programmes des départements organiques), les paragraphes qui sont le plus souvent utilisés sont ceux concernant les recherches et études (paragraphe 4 ci-dessus), l'information (paragraphe 5), les réunions (paragraphe 6) et les activités normatives (paragraphe 7), mais l'on utilise aussi dans les exposés, les paragraphes portant d'autres titres correspondant à des "sous-programmes" dont on souhaite expliquer la nature. Tout en ayant recours à une méthode unifiée, chaque exposé explicatif a ainsi une physionomie particulière et un plan qui lui est propre.

20. Composition des exposés à l'UNESCO

- à l'UNESCO les exposés explicatifs accompagnant chaque sous-section comprennent une "Résolution proposée" (le Directeur général est autorisé à coordonner ... promouvoir ... apporter ... etc.) et un "plan de travail". La composition des "plans de travail" à l'UNESCO est assez comparable avec celle des exposés explicatifs des "programmes" à l'OIT en ce sens qu'on y retrouve des rubriques qui reviennent régulièrement telles que :

- Activités de formation;
- Activités de recherche;
- Activités de diffusion des connaissances;
- Services consultatifs ou aide aux Etats membres;
- Promotion de ...

Mais chaque "plan de travail" a sa physionomie propre correspondant à la nature des activités qu'il contient. Un tableau d'effectifs est fourni pour chaque section et la plupart des paragraphes de chaque "plan de travail" comporte une indication des crédits correspondants.

21. Nature des précisions fournies dans ces exposés explicatifs

Dans les trois Organisations, les exposés explicatifs tendent :

- a) à définir les objectifs généraux;
- b) à fournir une description des "plans de travail";
- c) à relier objectifs généraux et "plans de travail".

La formulation des objectifs généraux à l'échelle mondiale revêt inévitablement un caractère imprécis; mais d'une façon plus ou moins concise ces perspectives lointaines sont généralement indiquées^{1/}.

1/ Exemples :

- UNESCO - "Améliorer la formation des éducateurs et des enseignants des régions rurales en continuant des cours, des séminaires et des colloques internationaux de perfectionnement" (Section 1.26, par. c) de la "résolution proposée").
- OIT - "Améliorer les connaissances de base concernant les problèmes de l'emploi rural dans différents pays comme un préalable pour la formulation d'une politique saine pour la planification des programmes opérationnels et pour l'évaluation" (grand programme 70, par. 319 b)).
- FAO - "Réduire les pertes dans la conservation des produits des récoltes causées par des micro-organismes ou des pestes ..." (sous-programme 24-25, par. 1 a)).

La description des "plans de travail" tient une place qui est plus ou moins importante suivant la place qui est accordée par ailleurs à la description des liens existants entre objectifs généraux et "plans de travail". Cet aspect du problème est extrêmement important et il convient d'en bien voir les conséquences :

- c'est la FAO qui accorde le plus de place à ces justifications (cf. paragraphe 18 ci-dessus) : les cinq premières parties des exposés (objectifs à moyen terme, relations avec le sous-programme de l'exercice précédent, perspectives à moyen terme, etc.) lui sont consacrées; ceci représente à peu près 90 % du nombre des lignes affectées à l'exposé : il reste quelques lignes à peine pour le "plan de travail". Au contraire, l'OIT et surtout l'UNESCO décrivent de préférence les opérations qui vont être exécutées avec les crédits demandés et n'accordent que peu de place à ces considérations générales sur les liens entre objectifs généraux et "plans de travail";
- une très grande partie des explications fournies par la FAO à ce sujet ont trait aux objectifs à moyen terme : une telle tendance conduit à confondre plan à moyen terme et budget. A la limite - et c'est d'ailleurs ce qui se produit à la FAO - une telle pratique conduit à considérer que les plans à moyen terme sont inutiles;
- d'une façon générale d'ailleurs ces justifications gagneraient à être beaucoup plus concises; ce genre de développement n'apporte aucun renseignement précis et ne justifie même pas les choix faits en ce qui concerne les activités du plan de travail. Or, la raison d'être d'un budget-programme est d'exposer aux Etats membres ce qui sera fait des crédits qu'ils sont appelés à approuver et de définir pour les secrétariats ce qu'ils auront à faire quand ces crédits seront votés : seuls des plans de travail précis peuvent répondre à ces deux caractéristiques.

22. Différences dans le degré de précision des plans de travail

Nous avons effectué à l'Annexe II une comparaison précise entre les "plans de travail" au sujet de leur degré de précision. Nous résumons ici les résultats de cette comparaison. Il existe deux types de différences :

- entre les types d'activité (pour les trois Organisations) : les activités d'études et de recherches - qui sont de beaucoup les plus nombreuses - sont généralement mieux décrites que les autres types d'activité (formation, information ou promotion);

maturité ou de précision que les budgets des trois grandes Organisations que nous venons d'examiner. Les exposés explicatifs sont rédigés d'une façon telle qu'il est, dans la plupart des cas, extrêmement difficile d'avoir une idée claire des activités précises des secteurs considérés. Ils ont généralement le plan suivant : exposé d'objectifs généraux, indication de la base législative (résolutions de l'Assemblée générale), rappel des réalisations récentes. Ce dernier paragraphe sur les réalisations récentes est quelquefois assez précis, mais tel n'est à peu près jamais le cas du paragraphe relatif aux objectifs. Le résultat est que ce budget-programme est dans l'ensemble beaucoup plus précis sur ce qui a été fait au cours des années précédentes que sur les activités qui seront entreprises avec les crédits demandés pour l'exercice en cours.

24. Absence de véritables "plans de travail"

Sauf de rares exceptions, où un certain effort de précision a été effectué (Direction des Statistiques, par exemple), les plans de travail réels ne sont pas connus, ni pour des recherches et études, ni pour les activités de formation ou de promotion d'idées ou de normes. Quant aux activités opérationnelles, des tableaux sur l'origine des fonds fournissent en dollars l'indication de leur ordre de grandeur, mais sauf rares indications statistiques sur le nombre des projets (ONUDI par exemple) il n'en est fait aucune réelle description. Enfin, la présentation typographique contribue à l'absence de clarté (tableaux mélangés au texte, titres des tableaux plus visibles que ceux des exposés explicatifs, numérotation des tableaux sans rapport avec celle des paragraphes, etc.). Il est donc évident que des progrès importants sont nécessaires pour rendre le budget de l'ONU comparable, en ce qui concerne la qualité de l'information, à celui de l'une des trois Organisations que nous avons examinées ci-dessus.

OMS

25. Nouvelle présentation du budget OMS pour 1975

Le projet de budget-programme de 1975 vient d'être publié (début décembre 1973) sous une nouvelle présentation. Il est donc nécessaire de distinguer la présentation actuelle (budget 1974) de la future présentation (budget 1975).

26. Le budget-programme de 1974

Ce qui est particulièrement remarquable dans la présentation du budget-programme de 1974 et des années antérieures, c'est la différence qui existe entre la précision dans la description des activités opérationnelles par pays (Annexe III, Activités régionales et interrégionales; 460 pages) qui font l'objet, projet par projet, d'une description détaillée des objectifs, du personnel et des crédits, et le caractère sommaire et stéréotypé de la description des activités du Siège (Annexe II, 50 pages; Annexe IV, 18 pages) : une simple énumération des fonctions considérées comme permanentes, de chacun des services, y tient lieu de description; elle est d'ailleurs exactement la même chaque année. Sans doute l'action de l'OMS est-elle principalement dirigée vers les pays, mais la relation entre les programmes d'action (que certains documents de l'OMS décrivent par ailleurs, comme nous le verrons, fort bien) les travaux du Siège et des divers projets opérationnels, n'apparaît absolument pas dans cette présentation.

27. La nouvelle présentation du budget-programme de 1975

La présentation du budget-programme de 1975 s'efforce de corriger cet inconvénient : elle comprend d'une part des exposés explicatifs par programme, et d'autre part - innovation fort intéressante pour une agence - des "exposés par pays" qui présentent les projets opérationnels dans le cadre d'une politique. Il faut souligner ici que l'OMS a fourni un effort considérable de préparation avant de mettre en application un nouveau système de programmation. Des Groupes de travail internes ont mis au point des nouvelles formules^{1/}; des rapports du Directeur général ont tenu le Conseil exécutif au courant des efforts entrepris^{2/} et l'avis du Conseil lui-même a été demandé à plusieurs reprises. La texture du nouveau budget (qui comprend 11 sections) est centrée autour des sections de programme organique qui comprennent :

- le renforcement des services de santé (2 programmes, 8 sous-programmes);
- le développement des personnels de santé (1 programme);
- la prévention et le contrôle des maladies (3 programmes, 23 sous-programmes);

^{1/} Par exemple le document ISD/73/2 de juillet 1973 sur la programmation de la santé par pays; ISD/73/1 sur le développement d'un système d'information.

^{2/} Rapport EB/43/36 du 6 février 1969; EB/45/40 du 19 janvier 1970; EB/47/15 du 23 novembre 1970; A/25/24 du 13 avril 1972.

- la promotion de l'hygiène du milieu (1 programme, 8 sous-programmes);
- information et littérature de la santé (4 programmes et 5 sous-programmes).

Un soin particulier a été apporté à la rédaction des "exposés de programmes" qui comprennent (en intégrant les actions du budget régulier et celles financées sur fonds extra-budgétaires et les activités du Siège avec celles sur le terrain) :

- un exposé des objectifs;
- une revue des activités;
- une description des effets attendus des actions entreprises dans le cadre du budget, suivie de tableaux fournissant la décomposition des crédits par type d'activité (programme ordinaire et autres fonds).

Le degré de précision dans les exposés descriptifs paraît assez comparable à celui du budget de l'OIT, mais l'indication des activités financées sur les fonds extra-budgétaires d'une part et de la relation existant entre les activités des sièges et les activités sur le terrain d'autre part y est incontestablement plus claire. Enfin, la très importante annexe sur les activités régionales (378 pages) qui comprend les exposés par pays et la liste de tous les projets donne une vue très complète des activités de l'Organisation.

28. Attitude des Conseils des diverses Organisations au sujet des budgets-programmes

Il est possible de retenir de la description rapide qui vient d'être ainsi faite des budgets des cinq Organisations qu'il serait relativement facile d'apporter dès maintenant des améliorations sensibles à chacun de ces documents, en additionnant ce qu'il y a de meilleur dans chaque type de présentation existant. Toutefois, avant de préciser quels sont les aspects qui peuvent être considérés comme les meilleurs, il faudrait être certain qu'il existe un large degré d'accord sur la conception idéale d'un budget-programme d'Organisation internationale. La doctrine sur ce point est en voie de formation, mais elle n'a pas encore acquis un très grand degré de précision. La situation à cet égard peut être caractérisée de manière suivante :

- Pour deux Organisations, l'OIT et l'UNESCO, il semble que l'on puisse considérer que les formules actuelles des budgets-programmes satisfont les Conseils dirigeant les Organisations. Depuis plusieurs années, il

ne semble pas que des modifications importantes aient été demandées. Les difficultés rencontrées au sujet de la conception des plans à moyen terme ne se sont pas répercutées sur la conception des budgets-programmes^{1/};

- A l'OMS la nouvelle formule de budget de 1975 n'a pas encore été soumise aux délibérations des organes directeurs. Elle est orientée nettement comme nous l'avons vu vers la description précise des plans de travail, y compris l'ensemble des projets sur le terrain (quelles que soient leurs sources de financement);
- A la FAO en revanche les préoccupations au sujet de la planification à moyen terme ont eu incontestablement des répercussions sur la conception du budget-programme. L'Organisation a adopté pour 1974/1975 une formule assez nouvelle par rapport à celle de 1972/1973; elle consiste à "inclure dans le programme de travail et budget des indications concernant le ré-arrangement des sous-programmes, les effets des économies ... etc., sur les travaux de 1972-1973, un objectif et une perspective à moyen terme, ainsi que pour l'exercice suivant, et un plan de travail schématique avec indication des montants en dollars et estimation des mois-hommes" (paragraphe 41 du document CL 59/22, octobre 1972). Cette nouvelle formule implique donc l'insertion de perspectives à moyen terme dans le budget-programme. A la limite, cette préoccupation pourrait conduire à fusionner le document de plan à moyen terme avec le budget de deux ans. Une telle conception risque d'empêcher tout progrès en ce qui concerne les budgets-programmes pour plusieurs années, le problème de leur définition étant ainsi affecté par toutes les hésitations et toutes les inquiétudes qui existent aujourd'hui au sujet des plans à moyen terme eux-mêmes.

^{1/} L'UNESCO s'est interrogée au sujet d'une fusion possible des plans à moyen terme et des budgets, mais pour l'instant cette interrogation est restée sans conséquence pratique et les deux exercices sont restés distincts.

29. Réactions au sujet du budget-programme de l'ONU :
Remarques du CPC

La nouvelle présentation du budget-programme de l'ONU pour l'exercice 1974-1975 a, au moment où nous rédigeons ce rapport, été soumise à l'examen du Comité du programme et de la coordination^{1/}, de l'ECOSOC^{2/} et du CCQAB^{3/}. Par rapport au CPC, les observations sur la forme, la présentation et la conception du document budgétaire font l'objet des recommandations contenues dans le paragraphe 96 a). Elles portent notamment sur :

- la nécessité de présenter des objectifs clairement, concrètement et de manière quantifiable toutes les fois que c'est possible;
- la présentation de solutions alternatives;
- l'indication des priorités;
- l'indication claire des relations entre objectifs et moyens d'action;
- l'indication des délais de réalisation;
- l'amélioration de la structure du programme et de la terminologie;
- l'introduction d'un système de gestion intégrée et l'adoption de techniques systématiques d'évaluation;
- divers perfectionnements de détail dans la présentation;
- des renseignements sur les ressources extra-budgétaires suivant l'origine des fonds et sur la répartition des frais indirects;
- enfin, la nécessité de considérer le budget-programme comme la première tranche du plan.

30. Budget-programme de l'ONU : Remarques du CCQAB

Les remarques du CCQAB sur l'institution de la budgétisation par programme constituent les paragraphes 9 à 22 de son premier Rapport sur le budget-programme pour la période biennale 1974-1975. Le Comité, après avoir rendu hommage aux efforts accomplis par le Directeur du Budget et ses collaborateurs, reconnaît que le nouveau

^{1/} Comité du programme et de la coordination. Rapport de la quatorzième session 11-15 juin 1973. Documents officiels, 25ème session de l'ECOSOC, Supplément No 12 (E/5364 - E/AC.51/72).

^{2/} E/RES/1800 (LV) - du 7 août 1973.

^{3/} Premier rapport pour le projet de budget-programme pour la période biennale 1974-1975 : Documents officiels, 28ème session, Supplément No 8 (A/9008).

système - bien que très loin encore de correspondre à une budgétisation par programme - a fourni une meilleure idée des travaux de fond des départements. Mais il effectue un certain nombre de suggestions et de critiques. Il demande, en particulier, que l'on considère comme indispensable la recherche de nouveaux perfectionnements, que l'on recrute les fonctionnaires compétents à cette fin, qu'il y ait une centralisation reconnue des responsabilités, que les directeurs de programmes organiques "qui n'ont pas, pour la plupart, accordé la priorité nécessaire à leur participation directe au processus de la budgétisation par programme", le fassent à l'avenir. Il fait un certain nombre de suggestions pratiques sur la procédure de préparation (paragraphe 18 c)). Il note que "la notion d'un système moderne de gestion des ressources n'a pas été parfaitement comprise au Secrétariat" et qu'il est indispensable qu'elle le soit pour éviter que "le passage au budget-programme ne se traduise en définitive par un changement purement formel"^{1/}. Il demande que le budget-programme devienne un moyen d'évaluation et de contrôle. Il apporte enfin son soutien au point de vue exprimé par le Comité du programme et de la coordination, en soulignant en particulier la nécessité de répartir certaines dépenses indirectes entre les services organiques, la nécessité de la quantification du volume de travail effectué dans les opérations en cours, la présentation de renseignements plus nombreux sur l'origine et l'utilisation des ressources extra-budgétaires, une meilleure justification des augmentations de crédit demandées, le remplacement des trop "longs développements sur l'historique des programmes" par des renseignements plus précis, en veillant à éviter de rendre le document trop volumineux, enfin la poursuite des efforts concernant le traitement électronique de l'information et le système de comptabilité de prix de revient.

31. Etat de la doctrine en matière de budget-programme

En définitive, la situation de la doctrine élaborée par les Conseils directeurs des cinq Organisations au sujet du budget-programme peut être ainsi résumée :

- Trois Organisations semblent admettre que la fonction essentielle des budgets-programmes est de décrire les "plans de travail", c'est-à-dire d'exposer clairement les activités qui seront entreprises avec les crédits votés et les résultats qui en sont attendus. Ce sont, avec quelques différences de détails dans la conception, l'UNESCO, l'OIT et l'OMS;

^{1/} Le Comité n'indique cependant pas les mesures par lesquelles le Secrétariat aurait dû traduire cette notion d'un système moderne de gestion.

- Une Organisation, la FAO, n'a pas clairement dissocié l'exercice du budget-programme de celui du plan à moyen terme : il en résulte que la place faite aux "plans de travail" dans le budget-programme actuel est extrêmement modeste;
- A l'ONU enfin, les Comités responsables n'ont pas encore très clairement distingué dans leurs commentaires les deux types de documents, mais la tendance la plus forte paraît bien aller dans le sens de l'indication de renseignements précis sur les plans de travail dans les budgets-programmes à l'exclusion de tout développement inutile.

32. Conditions d'un progrès décisif

Nous verrons aux chapitres suivants quelles sont les difficultés rencontrées au sujet de la programmation à moyen terme, nous décrirons les hésitations que ce problème a provoquées et nous essaierons de définir le processus par lequel il serait possible de surmonter les unes et les autres. Mais nous ne chercherons pas à dissimuler que ce processus implique des efforts importants pendant plusieurs années. Dans ces conditions il me paraît indispensable de ne pas négliger l'occasion qui semble s'offrir de faire sans plus attendre un progrès décisif en matière de budget-programme. Or, pour y réussir, il suffirait d'adopter une conception peut-être provisoire, mais simple et facile à comprendre qui peut se résumer ainsi : un budget-programme, c'est un plan de travail pour deux ans. Ceci signifie que la justification du programme à moyen terme serait laissée aux documents de plans à moyen terme et que l'on ne mélangerait pas les plans et les budgets. Sans doute, quand les plans à moyen terme auront acquis leur maturité, les budgets-programmes pourront et devront apparaître comme des "tranches de plan". Mais en attendant que les plans à moyen terme aient été réellement définis, des budgets-programmes qui se borneraient à décrire ce que les secrétariats ont l'intention de faire dans les deux ans à venir, mais qui le feraient de façon très précise, très claire, si possible quantifiée, et d'une manière harmonisée pour les cinq Organisations^{1/}, représenteraient une réalisation très précieuse pour la construction d'un véritable système de programmation.

^{1/} Notamment la résolution 2748(XXV) du 17 décembre 1970 sur l'harmonisation et l'expansion des programmes et des budgets des Organismes des Nations Unies.

33. Présentation d'un rapport commun des cinq Organisations (et du PNUD) sur les budgets-programmes

Il me paraît fondamental que les Conseils des Organisations prennent position sur cet aspect du problème : leur doctrine collective devrait pouvoir sans difficulté se rapprocher dans l'ensemble de la conception des budgets-programmes du type UNESCO, OIT, OMS, où les plans de travail tiennent la place la plus importante. Cette orientation pourrait se compléter par des exigences relatives à la quantification des objectifs immédiats^{1/}, à la présentation des dépenses sur fonds extra-budgétaires de manière à montrer leur relation avec le programme financé sur le budget ordinaire, à l'harmonisation des vocabulaires et des schémas de présentation.

34. Schéma du rapport envisageable

Ce rapport qui devrait être présenté au Conseil exécutif de chaque Organisation, au CCQAB et au Conseil d'administration du PNUD d'une part, au CPC et au Conseil économique et social avec les observations des Comités et Conseils précités d'autre part, devrait porter sur :

- 1) L'harmonisation des présentations des budgets-programmes des cinq Organisations et du budget administratif du PNUD en vue d'une amélioration générale, réalisable à brève échéance, sur les points suivants :
 - a) terminologie, adoption de termes identiques pour désigner les diverses parties des programmes (sections, chapitres, grands programmes, sous-programmes, ou éléments de programmes, etc.) ayant un même ordre de grandeur financier et correspondant à des objectifs de même niveau;
 - b) présentation des tableaux d'effectifs, de décomposition des éléments de programmes par nature de dépense, etc. choix des types de tableaux les plus clairs et des niveaux (chapitres ou grands programmes, sous-programmes, etc.) auxquels doivent être présentés tel ou tel type de tableaux;

^{1/} Cf. les critères retenus dans l'Annexe II.

- c) présentation des dépenses sur fonds extra-budgétaires. Les dépenses sur fonds extra-budgétaires devraient être décrites de façon précise en relation avec les éléments de programmes auxquels elles sont reliées. Chaque projet devrait être identifié par l'indication de son but, de son montant en dollars, de ses effectifs et de sa durée. Une méthode devrait être mise au point pour éviter des répétitions avec les renseignements fournis dans l'annexe proposée ci-dessous (e) sur la programmation par pays. L'utilisation des fonds perçus sur frais de soutien des dépenses extra-budgétaires devrait par ailleurs être identifiée dans chaque élément de programme;
 - d) exposés descriptifs des éléments de programmes. La part respective à accorder à l'exposé des objectifs généraux et à la description des perspectives à moyen terme d'une part et à l'exposé des "programmes de travail" de l'exercice en cours d'autre part, devrait être clairement définie de façon à donner la place la plus importante à la description des programmes de travail. Pour ceux-ci, il devrait être fait choix de critères identiques pour définir les résultats recherchés en matière de recherche, de formation, de promotion d'idées ou de normes, de coopération technique, etc., autant que possible d'une façon quantifiée;
 - e) programmation par pays. Une annexe importante devrait présenter une récapitulation des dépenses par pays sur fonds budgétaires et extra-budgétaires et justifier au moins sommairement la politique par pays de l'Organisation;
 - f) annexes diverses. Une liste d'annexes dont les modèles devraient être harmonisés, devrait être établie et comprendre notamment la liste des publications (avec indication de tirage), la liste des fonds perçus sur frais de soutien des programmes extra-budgétaires, un tableau d'ensemble de toutes les sources de fonds gérées par l'Organisation, un résumé budgétaire par nature de dépense, etc.
- 2) L'harmonisation des périodes correspondant aux cycles biennaux en ce qui concerne en particulier l'UNESCO (décalage d'un an du cycle actuel) et le budget administratif du PNUD (passage d'un budget d'un an à un budget-programme de deux ans).

CHAPITRE III

LES DOCUMENTS DE PLANS A MOYEN TERME

35. Les documents existants

Les "plans à moyen terme" sont apparus de façon beaucoup plus récente que les "budgets-programmes". Ceux déjà publiés au moment de la rédaction de ce rapport sont les suivants :

UNESCO

16 C/4	31 août 1970	Esquisse de plan à long terme	85 p.	1971/76
17 C/4	Avril 1972	Projet d'esquisse de plan à moyen terme	276 p.	1973/78

OIT^{1/}

GB/180/FA/6/4	Mai-juin 1970	Projet de plan à long terme	64 p.	1972/77
GB/185/FA/13/16	Mars 1972	Projet de plan à long terme	120 p.	1974/79

FAO

CL 55/9	Juillet 1970	Propositions concernant les activités et programmes à moyen terme	32 p.	1972/77
CL 71/15	Juillet 1971	Plan à moyen terme	101 p.	1972/77
'sans numéro)	Juin 1973	Objectifs à moyen terme	25 p. (non déterminé)	départ en 1974

CNU

A/9066/Add.1 et 2	Mai 1973	Projet de plan à moyen terme	193 p.	1974/77
-------------------	----------	------------------------------	--------	---------

^{1/} Au moment où la rédaction de ce rapport venait d'être achevée, l'OIT publiait son troisième document de plan à long terme (GB/192/FA/10/1, février-mars 1974. Projet de plan à long terme. 100 p. 1976/81). Ce document n'est pas pris en considération dans le présent rapport. On peut mentionner toutefois qu'il s'efforce de présenter une estimation des moyens de financement.

A l'OMS un document publié tous les cinq ans depuis 1952 peut être cité à côté des documents précédents, bien qu'il ne soit pas formellement appelé plan à moyen terme : il s'agit du "Programme de travail pour une période déterminée". Dernier document paru : A/24 AL/Rev.1, avril 1971 pour la période 1973/77 (cinq ans); en dépit du fait que l'OMS est en train d'étudier un nouveau format de plan à moyen terme, le document précité sera compris dans l'examen d'ensemble des documents effectué dans ce chapitre.

36. Diversité de ces documents

D'une façon générale (à l'exception de l'OMS), il s'agit donc d'une expérience récente, commencée au plus tôt en 1970; il s'agit au surplus d'un nouveau type de documents pour lesquels, en dépit de l'existence antérieure de "documents de programmes" les plus variés, il n'existait pas de modèle préétabli. Des conceptions sensiblement différentes ont donc été adoptées par les secrétariats et par les comités intergouvernementaux chargés de l'examen de ces documents. Il en est résulté entre les diverses Organisations, des différences considérables (y compris dans le volume des documents qui varient entre 25 et 276 pages) et à l'intérieur d'une même Organisation des fluctuations importantes dans la conception du document. La principale ressemblance est que la structure de ces plans est, pour la plupart d'entre eux, à peu près la même que celle des budgets-programmes correspondants : l'ordre des parties est celui des "grands programmes" ou des principaux "domaines d'action".

37. La difficulté fondamentale

Pour le reste, la conception de ces documents est extrêmement diverse, mais il se dégage de leur lecture, l'impression que les difficultés rencontrées ont toujours été très considérables, peut-être même dans la plupart des cas presque insurmontables. Le coeur du problème semble bien être celui de la liaison entre les objectifs généraux énoncés à l'échelle mondiale avec un certain nombre d'études, de publications, de colloques ou de projets opérationnels dont l'influence sur la solution des problèmes abordés ne peut pas ne pas apparaître comme marginale. Des efforts ont été déployés pour tenter de franchir cet obstacle, mais il serait très difficile d'affirmer que l'une ou l'autre des Organisations étudiées y ait réussi.

38. Critères d'examen des documents

La description de chacun de ces documents, qui représentent chaque fois une tentative nouvelle, serait un exercice fort utile mais fastidieux. Aussi paraît-il préférable d'étudier dans quel sens se sont exercés les efforts de tous les rédacteurs. Il m'a semblé que l'on pouvait retenir 4 orientations majeures :

- celle du choix de la méthode d'exposition des grands programmes;
- celle de la définition des problèmes;
- celle de la formulation des objectifs;
- enfin, celle du calcul du financement ou du choix des priorités.

39. Le choix de la méthode d'exposition des grands programmes

Le choix d'une méthode d'exposition (de même, comme nous l'avons vu, que le plan des exposés explicatifs des budgets-programmes) est une première indication sur la manière dont les Organisations ont tenté d'appréhender l'exercice de planification. D'une façon générale, il est possible de dire que les "habitudes d'esprit" qui transparaissent à la lecture des budgets, se retrouvent à la lecture des plans. L'OIT ou l'ONU, par exemple, ont adopté un plan type d'exposition du contenu des programmes ou grands programmes. L'ONU décrit ainsi systématiquement : a) les objectifs généraux, b) les réalisations récentes, c) la liste des mesures qui doivent être prises dans la durée du plan. L'OIT, dans son deuxième plan, expose les huit "champs d'action" de l'Organisation^{1/} en adoptant le plan suivant pour chacun d'eux :

- fondement de l'action de l'OIT (base constitutionnelle ou législative);
- les grandes réalisations;
- les grands problèmes;
- le ou les grands objectifs;
- les lignes de force du programme.

^{1/} Ce sont à peu près les mêmes que ceux du budget-programme avec de légères différences de formulation (cf. par. 16 ci-dessus) : Droits de l'homme, Problème mondial de l'emploi, Développement des ressources humaines, Sécurité sociale, Conditions de travail, Sécurité et hygiène du travail, Relations professionnelles et participation, Activités industrielles.

Les autres Organisations, au contraire, n'ont pas recours à un schéma aussi systématique; l'UNESCO dans ses deux plans (en dépit de leur différence de conception et d'ampleur) s'efforce davantage de mettre en lumière les aspects les plus caractéristiques de tel ou tel domaine d'activité que de suivre un plan type d'exposition. Tel est aussi le cas de la FAO qui tente de décrire pour chaque programme ses grandes lignes d'action après un exposé assez bref de la situation à laquelle il convient de faire face.

40. L'exemple des documents de programme de l'OMS

Le document de l'OMS "Programme de travail pour une période déterminée" suit un plan très minutieux, mais il est trop bref (25 pages en tout et 1 à 2 pages par grand programme) pour que l'on puisse tirer un enseignement de cet effort de rationalisation de la présentation. Je crois, en revanche, qu'il convient ici de mentionner les "documents de programme" qui présentent au Conseil exécutif de l'OMS - chaque année pour une ou deux divisions organiques - une vue d'ensemble à moyen terme relativement détaillée^{1/}. Il ne s'agit pas de plans indiquant les moyens financiers à mettre en oeuvre, mais seulement d'exposés de programmes : la qualité de la présentation est sans doute inégale, mais ils sont dans l'ensemble à la fois clairs et précis et certains d'entre eux (par exemple les documents sur l'éradication de la variole) ont à peu près le plan type suivant :

- le problème : la description de la situation (dans les principales régions du monde, une traduction cartographique est quelquefois jointe);
- ce qui a été fait pour résoudre le problème jusqu'ici (activités antérieures et en cours);
- le programme restant à exécuter et ce qu'il est proposé de faire dans la période à moyen terme considérée.

^{1/} La liste des documents examinés est la suivante : EB 39/12 du 6 décembre 1966 sur l'éradication de la variole; EB 41/12 du 11 décembre 1967 sur le même sujet; EB 43/31 du 27 janvier 1969 sur les maladies cardiovasculaires; EB 43/23/Corr.1 du 6 février 1969 sur l'éradication de la malaria; EB/45/26 du 10 décembre 1969 sur l'immunologie; EB 47/30 du 22 décembre 1970 sur la législation sanitaire; A/24 A/3 du 2 avril 1971 sur l'environnement de l'homme; EB 49/30 du 13 décembre 1971 sur la nutrition; A 25/11 du 20 avril 1972 sur la médecine du travail; EB 51/9 du 29 novembre 1972 sur la médecine vétérinaire.

Un plan de ce type, et en particulier le paragraphe consacré à la description concrète de la situation à laquelle il convient de faire face, a pour avantage de donner aux problèmes, comme aux objectifs, un caractère beaucoup plus concret et beaucoup plus clair (localisation, quantification, etc.). Le fait que ces documents ont chacun entre 40 et 50 pages ne paraît pas un obstacle à l'utilisation d'une telle structure pour l'exposé d'un plan à moyen terme global de l'Organisation, car des données précises sont facilement résumables. Encore faut-il, bien entendu, que l'on ait à traiter de problèmes parfaitement définis et sur lesquels les données nécessaires aient déjà été rassemblées : ce n'est évidemment pas le cas de tous les programmes dans toutes les Organisations^{1/}.

1. L'effort de définition des problèmes, critères retenus

Cette difficulté de définir clairement les problèmes auxquels il convient de faire face en choisissant des objectifs est en effet très sensible à la lecture des divers plans. Qu'un paragraphe particulier soit consacré aux problèmes eux-mêmes ou que la définition des objectifs permette de décrire ces problèmes implicitement ou explicitement, le degré de précision atteint ne paraît jamais très grand. Faute d'une doctrine acceptée sur ce point, la mesure du degré de précision en ce domaine reste évidemment arbitraire. Je propose, toutefois, de retenir ici des critères de localisation, de typologie, de quantification et de stade d'évolution.

2. Localisation

En évoquant ou en décrivant les problèmes, la plupart des Organisations se refusent à préciser leur aire géographique. Suivant les cas, à la FAO comme à l'ONU, à l'UNESCO comme à l'OIT, la méthode d'exposition du problème consiste :

^{1/} Il semble nécessaire de mentionner que l'OIT a également entrepris depuis quelques années des "études en profondeur" portant sur les programmes de certaines divisions organiques. Ainsi, le Conseil de l'Organisation a-t-il pu procéder à l'examen approfondi de cinq programmes techniques : Sécurité et Hygiène du Travail (entre mai 1970 et novembre 1972); Sécurité sociale (février-juin 1972); Conditions générales du Travail (novembre 1972 et novembre 1973); Education ouvrière (novembre 1972 et février 1973); Perfectionnement des Cadres dirigeants (novembre 1973). Le document relatif à la Sécurité sociale par exemple (GB/184/FA/12/9) de février-mars 1972 fait précéder par une étude historique du problème et du rôle de l'OIT un exposé des perspectives d'avenir, tendances, conception et priorités du programme.

- ou bien à passer sous silence sa localisation, ce qui sous-entend qu'il est traité à l'échelle mondiale ou, plus généralement, à l'échelle de l'ensemble des pays en voie de développement. Exemple : "Le problème protéique est à la fois vaste et complexe" (FAO). "Les problèmes se posent au niveau de la réalisation, et le premier sur lequel on bute est celui des structures ..." (UNESCO). "Les principaux problèmes relatifs aux peuplements humains sont le résultat de rapports complexes de cause à effet" (ONU);
- ou bien à utiliser des formules telles que "dans bien des pays", "nombreux sont les Etats membres qui ..." (OIT).

Sans doute, dans certains cas particuliers (Droits de l'Homme ou Réforme agraire) il est possible de penser que la description des situations et des problèmes sur une base géographique n'est pas possible pour des raisons politiques; mais, tel n'est pas le cas pour la plupart des autres sujets : les obstacles à ce genre de précision semblent plutôt se trouver soit dans l'absence de données précises, soit dans l'opinion qu'il est impossible de les résumer de façon suffisamment brève. En fait, la "dimension mondiale" des problèmes auxquels les Organisations doivent faire face semble bien être une difficulté fondamentale qui n'est jamais aisément surmontable. Toutefois, les exposés de problèmes au niveau régional (par exemple, pour les Commissions Economiques Régionales de l'ONU) n'atteignent pas un plus grand degré de précision.

43. Absence de typologies

Il n'est non plus, à peu près, jamais proposé de typologies : il est pourtant évident que la plupart des problèmes ne se présentent pas de la même manière - et ont même des caractéristiques totalement différentes - suivant les caractéristiques des divers pays et, par exemple, leur degré de développement. Il pourrait donc paraître normal de distinguer des types de pays ou, au moins, des types de problèmes variables suivant les catégories de pays - les typologies adoptées devant varier, bien entendu, suivant le domaine considéré. La lecture des programmes par pays du PNUD, par exemple, fait nettement apparaître que les types de projets demandés par les pays les plus avancés sur le plan technique (par exemple, le Brésil, l'Argentine, les pays de l'Europe de l'Est) n'ont en général rien de commun avec ceux de pays moins développés et que le degré de développement, dans tel ou tel secteur, entraîne une variation considérable dans les types de besoins. En dehors de la distinction, maintenant classique, entre les "25 pays les moins développés" et les autres, la distinction d'ailleurs très rarement utilisée dans l'exposé des problèmes, je n'ai pas trouvé d'exemple de recherche, d'ordre typologique, dans les divers documents examinés.

4. La quantification

L'utilisation de données quantifiées n'apparaît, d'autre part, que tout à fait exceptionnellement. L'indication de données chiffrées et de pourcentages au sujet du problème de l'analphabétisme, par le deuxième plan de l'UNESCO^{1/} peut être considéré comme un exemple extrêmement rare. Pour des problèmes de même ampleur, ceux posés, par exemple, par le "Programme mondial de l'emploi", l'OIT ne fournit aucun chiffre^{2/} : il est vrai qu'en un tel domaine la recherche de données chiffrées fait partie intégrante des objectifs du programme lui-même^{3/}. Mais, les rédacteurs n'ont pas jugé utile de rappeler les données connues, même sous forme d'ordre de grandeur, ne serait-ce que pour mieux situer le problème. Il en va de même pour la plupart des grands problèmes dans les autres Organisations.

5. Le stade d'évolution des problèmes

En revanche, le stade d'évolution des problèmes est assez fréquemment rappelé, mais le plus souvent en termes assez vagues sans date ni données historiques précises. Il est question de "préoccupation croissante", d'effet de phénomènes nouveaux, de nouvelles positions de problèmes, pour expliquer d'éventuels changements d'orientation du programme. Sans doute la dimension nécessairement limitée des documents est-elle, sur ce point, aussi la principale explication de l'absence de précision.

1/ "L'objectif principal proposé aux Etats membres pour la période 1973-1978 est de réduire le taux mondial d'analphabétisme, qui était de 34,2 % de la population adulte (15 ans et au-dessus) en 1970, et d'obtenir que le nombre absolu des analphabètes ne soit guère plus élevé en 1980 qu'il ne l'était en 1970, renversant ainsi la tendance constante à un fort accroissement numérique de l'analphabétisme. Si le chiffre de 783 millions d'analphabètes en 1970 n'était pas dépassé en 1980, le pourcentage de l'analphabétisme, sur la base des prévisions démographiques, serait alors tombé à 27,7 %." (Document 17 C/4, Section 1.25 "Alphabétisation", paragraphe 1256).

2/ Paragraphes 31-32-33, Chapitre II du Plan à moyen terme 1974/1979 (E.185/FA/13/16).

3/ Même document, paragraphe 39 "des efforts devraient être menés avec vigueur pour améliorer les statistiques de la main-d'oeuvre afin de pouvoir formuler des objectifs quantitatifs réalistes en matière d'emploi".

17. La formulation des objectifs de programme pour la durée du plan (ONU/FAO)

La formulation des objectifs du programme pour la durée du plan présente un degré très inégal de précision entre les Organisations, mais aussi entre les divers programmes d'une même Organisation. L'on trouve aussi bien de simples énumérations de domaines d'action que des définitions de buts relativement concrets et précis. Certains énoncés semblent tendre à décrire des fonctions permanentes pour lesquelles il n'est pas tenu compte en fait de l'existence d'un plan d'une durée déterminée. Des indications telles que "fournir une assistance aux Gouvernements en vue d'accroître la participation de la jeunesse au développement", "expérimenter et diffuser des techniques de formation à la participation populaire et de promotion de cette participation, y compris la formation d'experts en matière d'application de ces techniques", "fournir une assistance aux Gouvernements pour l'identification de politiques et de plans appropriés en matière de bien-être social", etc., ne permettent pas d'imaginer, d'une façon très précise, les activités ou les méthodes de travail de l'ONU en matière de "Développement social et Affaires humanitaires" pendant la période du plan à moyen terme. Dire qu'en matière de conservation des sols "la FAO devra beaucoup développer ses activités, sur le double plan des programmes d'action et de l'étude des techniques appropriées" n'en apprend pas davantage. Sans doute, dans un certain nombre de domaines, ces Organisations fournissent quelquefois des indications un peu plus précises, notamment sur la nature des études qui seront entreprises ou terminées, mais quelques précisions isolées dans un texte, de toute manière trop général, ne sauraient, en aucune manière, constituer un plan.

18. La formulation des objectifs de programme pour la durée du plan (OIT/UNESCO)

Les objectifs pour la durée du plan sont précisés d'une manière incontestablement plus claire par l'OIT, même si l'exposé des programmes y reste encore très général et mal relié à l'exposé des problèmes, et par l'UNESCO, même si cette Organisation est également avare de données quantitatives. D'une façon générale toutefois, les plans n'indiquent pas réellement des "objectifs intermédiaires" qui détermineraient, à une date précise et avec l'indication de données quantitatives toutes les fois que c'est concevable, une étape dans la marche en avant vers la solution lointaine d'un problème déterminé. Sur ce point encore, il semble que des progrès sont indispensables, aussi bien en ce qui concerne l'élaboration d'une doctrine au sujet de la notion d'objectif, que pour le rassemblement ou le traitement

des données, et pour le choix d'une méthode claire d'exposition. Incontestablement, le document 17 C/4 de l'UNESCO (deuxième plan) présente, en ce domaine, le plus grand degré de précision qui ait été atteint, mais sa ressemblance avec un "budget de 6 ans" semble avoir posé, comme nous le verrons ci-dessous, un problème sérieux à la Conférence générale de l'Organisation, ce qui démontre que la conception même des plans à moyen terme dans les Organisations internationales reste encore à définir.

49. Les efforts de calcul des financements
ou de choix des priorités

C'est en effet le problème du type des décisions auxquelles peut conduire l'examen d'un plan à moyen terme par les Comités intergouvernementaux chargés de définir la politique d'une Organisation qui commande l'un des aspects fondamentaux d'un plan à moyen terme : celui de l'évaluation financière des moyens à mettre en oeuvre pour atteindre les objectifs. A cet égard, des différences très nettes de méthodes sont apparues. L'OIT, par exemple, se refuse à effectuer des tentatives d'évaluation chiffrée des moyens financiers. Dans l'introduction du deuxième plan, le Directeur général a estimé qu'il n'était pas possible de fournir des indications sur les ressources nécessaires pour mettre en oeuvre les programmes avant d'avoir obtenu les réactions de la Commission et du Conseil sur les activités proposées, mais il ne semble pas qu'un tel effort d'évaluation ait été fait une fois ces réactions obtenues^{1/}. L'ONU et l'UNESCO (deuxième plan) en revanche ont choisi de fournir des chiffres précis. Il faut toutefois préciser que la relation qui peut exister, à l'ONU, entre le texte des exposés d'objectifs et des tableaux très précis d'effectifs et de crédits qui les accompagnent, n'est absolument pas expliquée, ce qui limite considérablement la portée de l'exercice. A l'UNESCO, en revanche, le document 17 C/4 fournit des justifications très précises des pourcentages d'augmentation proposés qui traduisent les propositions concernant l'ordre de priorité des programmes correspondants. Les chiffres en dollars traduisent, à leur tour, ces indications de croissance.

Le plan de la FAO, de son côté, précise les tendances vers l'augmentation, la stabilisation ou la diminution des crédits. La méthode adoptée dans ce document a consisté à indiquer par des lettres :

A = en augmentation plus rapide,

B = en augmentation constante,

C = stable,

D = en diminution,

^{1/} Cf. paragraphe 58 ci-dessous.

les tendances proposées pour chacun des sous-programmes pour les fonds budgétaires et pour les fonds extra-budgétaires. La traduction en dollars n'apparaît pas au niveau des sous-programmes, mais au niveau des programmes. Une autre méthode, plus simple parce qu'elle ne comporte pas de traduction ni en dollars, ni en effectifs, est celle qui avait été retenue par le premier plan de l'UNESCO et qui consistait à indiquer seulement les pourcentages d'augmentation proposés pour chaque programme dans la période du plan. Un choix définitif entre les diverses formules possibles dépend, bien entendu, du rôle que les organes directeurs des Organisations voudront assigner aux plans à moyen terme. Nous verrons, ci-dessous, qu'un accord sur ce point ne semble pas très proche.

50. Les autres documents de programme

Pour avoir une idée complète de l'effort de programmation des diverses Organisations, il reste encore à examiner très rapidement quelques autres "documents de programme". Il est évident que les divers "Comités de programmes" des Nations Unies ou des Agences n'ont pas attendu l'adoption des méthodes de programmation budgétaire ou de planification à moyen terme pour examiner - chacun à sa manière - les programmes des Organisations. Les Secrétariats, de leur côté, ont toujours été bien obligés de prévoir avec une certaine avance les activités de leurs diverses divisions et en particulier de leurs divisions organiques. En d'autres termes, il existait déjà, et il existe encore, un nombre considérable de "documents de programmes" soit à usage interne pour l'organisation du travail des secrétariats, soit à usage externe, c'est-à-dire pour permettre aux "Comités de programmes" de définir les orientations qu'ils souhaitent voir adopter. Le problème de leur maintien ou de leur suppression, de leur harmonisation éventuelle, fait aussi partie du problème d'ensemble de la programmation, et c'est pourquoi il convient de leur consacrer quelque attention. En fait, il semble possible, sans qu'il soit pour autant nécessaire de les étudier tous, car ils sont très nombreux, de proposer une classification sommaire. Il faut effectivement distinguer entre au moins 3 catégories, soit :

- les documents de présentation synthétique;
- les documents d'étude détaillée;
- les documents internes d'application.

51. Les documents de présentation synthétique

Les documents de présentation synthétique du programme aux comités et conseils tel par exemple celui que le Département des Affaires économiques et sociales de l'ONU avait l'habitude de présenter au Comité du Programme et de la Coordination et au Conseil économique et social^{1/}, ou ceux que l'UNIDO présentait au Conseil de Développement Industriel (ID/B/80 du 2 mars 1971, et ID/B/97 du 27 mars 1972), devraient en principe disparaître après l'institution du budget-programme. Il n'en existe pas, semble-t-il, à la FAO, à l'OIT, ni à l'UNESCO. L'ONU sera sans doute appelée à suivre ces exemples, même si cette année le Département des Affaires économiques et sociales a jugé bon de produire un document spécial qui en fournissait plus de détails que le budget lui-même est incontestablement plus clair, sans être beaucoup plus volumineux (document E/5329 du 10 mai 1973)^{2/}, et si la CNUCED a jugé bon de son côté de présenter des documents explicatifs sur son propre programme au Conseil du Commerce et du Développement (TD/B/434 du 16 avril 1973).

52. Les documents d'études détaillées de certaines parties du programme

D'une façon générale, l'existence de "documents de programmes", réellement plus détaillés que les budgets, ne me paraît se justifier que s'il s'agit de documents particuliers concernant un programme, ou un ensemble de programmes, déterminé et non le document synthétique portant sur l'ensemble d'une Organisation. Il est en effet parfaitement normal que les Commissions techniques de l'ECOSOC, par exemple, les Comités spécialisés, le Conseil du Commerce et du Développement ou le Conseil de Développement Industriel à l'ONU, les Conseils Exécutifs ou les Comités de Programme des diverses Agences, puissent disposer de documents spéciaux nécessaires à l'examen, soit du programme correspondant à leur spécialité, soit de telle ou telle partie du programme à laquelle ils considèrent qu'une attention particulière doit être accordée. J'ai déjà cité ci-dessus (cf. paragraphe 40) l'exemple de

^{1/} Le dernier document paru en 1972 pour 1973 est celui du 23 mai 1972 (E/AC/51/60).

^{2/} Ce document de 63 pages est incontestablement d'une précision beaucoup plus grande que le texte du Chapitre VII du Budget-Programme 1974/1975 qui comporte 40 pages imprimées en caractères beaucoup plus petits. Il est évident qu'une meilleure conception de la présentation des "plans de travail" dans le budget rendra à l'avenir un tel document inutile.

documents de programmes de l'OMS et de l'OIT consacrés à certains services organiques et le principe de ce genre d'examen me paraît excellent. Il reste qu'une doctrine devrait être élaborée sur ce point pour que puisse être retenue la formule type qui soit à la fois la mieux adaptée aux besoins particuliers des divers programmes et la mieux articulée avec les exercices des plans à moyen terme. Un inventaire complet de ce qui existe (ou de ce qui serait souhaitable) reste à faire sur ce point, la limite même de la notion de document de programme est d'ailleurs à fixer, car de très nombreux documents d'études relatives à telle ou telle partie du programme s'en rapprochent considérablement.

53. Documents pouvant fournir une base intellectuelle

Il conviendrait sans doute également d'examiner avec soin les types de documents qui peuvent fournir une base intellectuelle pour la planification à moyen terme, tel par exemple le document C 69/4 du mois d'août 1969 de la FAO "Plan indicatif mondial pour le développement de l'agriculture". Sans doute de tels documents se proposent-ils d'avoir une toute autre portée et ne sont-ils pas écrits en songeant seulement à la planification du programme des Agences (documents sur la politique de l'emploi à l'OIT, ou même les parties prospectives des "Etudes sur l'économie mondiale à l'ONU"). Mais, ils ne peuvent pas rester sans conséquence sur les modalités de la planification des activités des Organisations et il serait bon d'étudier de quelle manière ils pourraient y contribuer systématiquement. Une étude d'harmonisation de méthodes paraît de toute manière s'imposer au sujet d'un très grand nombre de documents.

54. Les "plans de travail internes détaillés"

Un autre type de documents dont la généralisation serait très utile - et pour lesquels des études en vue d'une harmonisation des méthodes entre les Agences pourraient être immédiatement entreprises - est le plan de travail interne décrivant les activités à entreprendre d'une façon très détaillée. Ces documents s'appellent "Programme Activity Details" à l'UNESCO, "Programme Decision Minutes" à l'OIT et "Programme Elements Proposals" à la FAO. Ces "plans de travail détaillés" sont établis pour l'ensemble des activités des Sièges et pour la durée de la période budgétaire. A l'UNESCO, ils mentionnent même les noms de chaque administrateur; à l'OIT les "décisions" attribuent aux Chefs de service les crédits nécessaires en même temps que la description du travail correspondant. Des systèmes de modification

en cours d'année sont en usage. Une telle méthode, à peu près équivalente pour les activités des Sièges à ce que sont les "plans d'opération" pour les projets sur le terrain, me paraît personnellement une pratique normale de bonne administration. Elle n'est cependant en usage ni à l'ONU, ni à l'OMS, ni au PNUD.

55. Remarques sur ces documents et sur les conséquences possibles des plans à moyen terme pour l'administration et la gestion

Un certain nombre de remarques me paraissent s'imposer à ce sujet :

- Il s'agit d'un corollaire nécessaire de l'institution de la comptabilité de prix de revient qui est en train d'être mise en place dans la plupart des grandes Organisations.
- Un élargissement de la conception de cet exercice devrait même être envisagé par rapport à la pratique actuellement suivie par l'UNESCO, la FAO et l'OII. L'adoption de plans à moyen terme devrait permettre en effet, non pas d'établir un "plan détaillé de travail" pour 4 à 6 ans, ce qui est manifestement impossible, mais de retirer le bénéfice de la programmation des activités organiques pour permettre la programmation d'un certain nombre d'activités administratives ou annexes, tel que le recrutement des administrateurs (plan à long terme de recrutement déjà adopté à l'ONU), le recrutement des experts sur le terrain, la fabrication des publications, l'achat des équipements, l'utilisation des ordinateurs, etc. En d'autres termes, l'adoption d'un "plan détaillé de travail" pour la période budgétaire et d'un certain nombre de méthodes prévisionnelles, notamment en matière de recrutement de personnel pour la période du plan, me semblerait devoir être décidé le plus rapidement possible par toutes les Organisations considérées.

56. Premiers résultats de cet ensemble de comparaison

Il paraît donc évident qu'en ce qui concerne les plans à moyen terme, les différences de conception sont extrêmes; mais il ne s'agit pas ici d'une simple question de forme. Ces différences correspondent bien à des hésitations sur la nature même de l'exercice de planification : les déficiences de forme traduisent donc en fait des problèmes de fond. L'examen des réactions des Comités et Conseils à ce sujet démontre bien que ce sont en effet ces problèmes de fond qu'il s'agit de résoudre.

CHAPITRE IV

LES REACTIONS DES CONSEILS ET COMITES DES DIVERSES ORGANISATIONS

57. Convergences et divergences

Les seules excuses que peut avoir l'auteur d'un rapport pour consacrer quelques pages à rappeler aux délégations des Etats membres leurs propres délibérations sont, soit la nécessité de rappeler une évolution sur plusieurs années, soit celle d'effectuer une étude comparative interorganisations. Ces deux conditions sont ici réunies, et, aussi bien pour souligner les convergences que les divergences, la comparaison s'impose incontestablement. Les plans à moyen terme font partout l'objet de beaucoup d'hésitations, et de nombreux changements d'attitude dans les dernières années ont pu être constatés dans les diverses Organisations. On constate en fait beaucoup plus de divergences que de convergences, ce qui souligne bien l'état d'incertitude de la doctrine sur ce point. Pour avoir une vue claire de la situation, il est indispensable d'examiner les réactions des Conseils de chacune des Organisations.

58. Réactions relatives aux plans à moyen terme : Conseil de l'OIT

A l'OIT, l'évolution a été la suivante : c'est à la 180ème session du Conseil d'Administration (mai-juin 1970) que le Directeur général a présenté le premier plan à moyen terme. Le Comité budgétaire et administratif a examiné ce document au cours de cette session et a établi un rapport à son sujet (GB.180/8/36). D'une façon générale, ce rapport fait apparaître que le premier plan a été bien accueilli et qu'il a même permis des discussions sur un certain nombre de problèmes de fond. Les remarques sur la forme ont porté sur son caractère trop général, sur l'absence d'indication des ressources financières et sur la nécessité d'une amélioration

considérable à l'occasion du prochain plan. L'examen du deuxième plan a été abordé à la 186ème session du Conseil (juin 1972). La décision de créer un Groupe de travail de 14 membres a été prise à la session suivante, et le rapport de ce Groupe a été examiné à la 188ème session (novembre 1972). Ce rapport^{1/} traite à la fois des principes et méthodes de la planification à moyen terme à l'OIT et des propositions de fond contenues dans le plan au sujet des différents "champs d'action". Ces observations de fond sont importantes; elles portent sur les grandes orientations de l'action de l'OIT (relations entre programmes, priorités, propositions nouvelles); elles démontrent que l'exercice a provoqué un intérêt évident. Les observations de forme concernent en particulier :

- la méthode de présentation des objectifs, qui ne fournissent pas de critères suffisamment précis pour la formulation du programme et pour une évaluation ultérieure;
- la structure du plan qui ne facilite pas l'analyse des diverses méthodes ou "moyens d'action" pour atteindre les objectifs;
- l'acceptation de la procédure des "études en profondeur"^{2/} au rythme de six par période biennale;
- l'insuffisance des informations fournies sur les modalités possibles d'établissement des priorités et sur les coûts des programmes;
- la recommandation de suivre à l'avenir d'une manière plus précise les recommandations du "Comité Ad Hoc d'Experts chargés d'examiner les finances des Nations Unies ..." en matière de planification;
- le caractère trop vague et trop philosophique du projet de plan;
- la nécessité de liens plus étroits entre les priorités du plan et les objectifs de la Stratégie pour la Deuxième Décennie du Développement.

Il est à noter que cette discussion a été précédée par une consultation écrite des Etats membres (et des membres du Conseil d'Administration individuellement) et qu'un grand nombre de réponses précises et détaillées ont été envoyées (GB.188.LTP.3 inclus dans l'Annexe du rapport du Groupe de travail)^{3/}. Le BIT est en train de préparer un troisième plan (1976-1981) en s'efforçant de suivre les recommandations précitées.

^{1/} GB.188/11/24, accompagné d'annexes dans le document GB.188/11/25.

^{2/} Cf. note de bas de page du paragraphe 40 ci-dessus.

^{3/} Il est impossible de les résumer ici, mais elles démontrent, elles aussi, l'intérêt suscité par l'exercice de planification chez les Etats membres.

59. Plan à moyen terme de la FAO :
Premières remarques du Conseil

A la FAO, c'est à la 55ème session du Conseil (novembre 1970) qu'a été examiné le premier document préparatoire (CL.55/9), première esquisse établie en vertu de la résolution 9/69 de la 15ème session de la Conférence. Ce document a été bien accueilli et le Conseil a approuvé la méthode fondée sur le choix d'un certain nombre de "domaines de concentration". Il a, toutefois, fait observer qu'il s'agissait d'un document trop général, définissant mal des priorités et manquant d'indications quantitatives sur les coûts. La nécessité d'aborder l'examen du programme de la FAO dans un contexte plus général a été soulignée (situation agricole mondiale, Deuxième décennie, programmation par pays). En ce qui concerne les priorités, la discussion au fond a permis d'insister notamment sur celle qui concerne la formation et la spécialisation des cadres à l'étranger dans les pays membres, mais le Conseil a précisé "qu'il n'était pas en mesure dans un débat de ce genre d'examiner comme il convient la question des priorités, ni d'aboutir à un accord à leur sujet, étant donné surtout que les priorités doivent inévitablement varier suivant les régions et les pays". On retrouve cette même inquiétude au sujet du choix des priorités considéré comme très important dans les recommandations des diverses conférences régionales de la FAO (Document CL.55/15). L'examen du plan à moyen terme (C 71/15) a débuté en septembre 1971 au Comité du Programme (CL.57/5) et s'est poursuivi la même année au Conseil (novembre 1971, 57ème session CL.57/REP). Ces premiers examens se concluent par une bonne appréciation de ce document qui est trouvé clair, même si un nouvel effort paraît nécessaire pour définir les stratégies et les objectifs, déterminer les priorités, etc. La 16ème Conférence de la FAO a effectué, à son tour, au cours du même mois, un examen détaillé du plan et a adopté à la suite de ses délibérations la résolution 6/71 qui "approuve le plan à moyen terme comme cadre de la planification et de la programmation des activités de l'Organisation" et demande notamment pour l'avenir la présentation aux Comités spécialisés de propositions préliminaires concernant les sous-programmes, une meilleure présentation des priorités et la présentation d'un plan révisé à la 17ème session de la Conférence pour la période 1974/1979.

60. Plan à moyen terme de la FAO : Modification de l'attitude du Comité des Programmes en mai 1972

L'attitude du Comité des Programmes se modifie de façon considérable à sa 21ème session en mai 1972 (document CL.59/7). Plusieurs circonstances sont invoquées pour expliquer ce changement radical. Ce sont :

- la détérioration de la situation financière de la FAO;
- la résolution 6/71 précitée invitant les Comités du Conseil et les Conférences régionales à réexaminer les priorités des sous-programmes;
- les difficultés que les Comités des pêches, de l'agriculture et des forêts ont rencontrées dans l'exécution de cette tâche;
- l'avertissement du Directeur général au sujet des nouvelles vicissitudes financières risquant d'affecter tant le programme ordinaire que les programmes extra-budgétaires.

Le Comité des Programmes semble aussi avoir été impressionné par la difficulté d'intégrer les priorités nationales définies dans le cadre de la programmation par pays et le rôle possible de la FAO dans la définition des priorités au niveau mondial. Le Comité souligne que dans l'exercice de programmation par pays "c'est à ces derniers de déterminer l'allocation des ressources du PNUD entre les divers secteurs". "Dans ces conditions, le Comité juge impropre l'appellation de plan à moyen terme. Le plan ne saurait être conçu, ni désigné comme tel, et il faut plutôt penser à un exposé des "objectifs à moyen terme". Le Comité note qu'il faut éviter d'avoir à répéter les informations détaillées au niveau des sous-programmes dans un exposé distinct des objectifs à moyen terme. La définition donnée par le Comité du futur document est la suivante : "Cet exposé pourrait présenter succinctement" les aspects suivants : "situation générale et tendances futures en matière de développement, stratégie et options de politiques appropriées, prévisions de ressources de toutes provenances, larges implications pour la FAO sur le plan du programme, y compris l'approche intégrée et multidisciplinaire, l'accent étant mis sur l'efficacité de l'intégration, l'équilibre et la souplesse dans l'utilisation des fonds et du personnel. Un tel exposé complété par les détails concrets contenus dans le programme de travail et budget fournirait à la perspective à moyen terme un tableau plus réaliste et plus clair que celui qui se dégage de brèves esquisses des sous-programmes et de tableaux exposant les projections et les priorités relatives tant aux programmes extra-budgétaires qu'aux programmes ordinaires." Le Comité pense qu'il vaut mieux pour

L'instant qu'un tel exposé général constitue un document distinct du "programme et budget". Par ailleurs, il s'interroge au sujet du problème des priorités. Il est mentionné que la tendance a été d'attacher une haute priorité à deux domaines de concentration, la mobilisation des ressources humaines et la planification du développement agricole. Mais il souligne l'importance des problèmes de l'éducation et de la formation professionnelle : "Le Comité reconnaît qu'éliminer les faibles priorités ne revient pas nécessairement à éliminer des "sous-programmes" mais suppose un examen et un élagage rigoureux d'activités dans ces derniers ... Il n'est plus convaincu de l'utilité de ce qu'il est convenu d'appeler les "domaines de concentration". Toutefois, il en admet l'usage, mais suggère de les rebaptiser "domaines préférentiels".

61. Plan à moyen terme de la FAO : Décisions du Conseil en novembre 1972

A la 59ème session, le Conseil, en novembre 1972 (paragraphe 40 à 49 de son rapport CL.59/REP) appuie et répète les remarques du Comité du Programme. Il insiste sur l'impossibilité d'intervenir dans la définition des priorités des ressources extra-budgétaires en raison de la programmation par pays. Il exprime des inquiétudes au sujet de la détermination des priorités : "Le Conseil s'est demandé si en étudiant ces questions, il devrait établir une distinction entre le rôle consultatif et le rôle opérationnel de l'Organisation et notamment s'il fallait mettre l'accent principal sur les aspects globaux du Programme lors de la détermination des priorités, mais il est apparu impossible d'aboutir à des conclusions claires à ce sujet." Le Conseil reconnaît que les priorités varient selon les régions et les pays. Le document "Objectifs à moyen terme" (CL 73/10 d'août 1973) présenté pour la 17ème session de la Conférence qui doit se tenir en novembre 1973, n'a plus effectivement les caractères d'un plan à moyen terme.

62. Premier Plan à moyen terme de l'UNESCO

A l'UNESCO, l'examen du premier document de planification à moyen terme (16 C/4) dont la préparation avait été demandée par la résolution 33.1 de la quinzième Conférence générale, a commencé à la 85ème session du Conseil exécutif (septembre-novembre 1970). Dans sa résolution 5.2 (document 85.EX.Décisions) qui suit un examen très approfondi (8 séances de travail, document 85.EX/SR.1.20), le Conseil souligne que ce document représente une importante étape dans l'évolution des méthodes de

travail de l'Organisation et pense qu'il soulève des questions fondamentales sur lesquelles la Conférence générale doit fournir ses directives. A cette fin, il indique la méthode suivant laquelle il conseille l'examen de ce document par la Conférence générale et fournit lui-même un schéma de discussions sur les buts (paix, développement, droits de l'homme, priorités), les moyens (le budget et le secrétariat), les méthodes (les centres régionaux, les conférences intergouvernementales, la participation des Commissions Nationales). En ce qui concerne les futurs documents C/4, le Conseil demande que les documents de planification (C/4) et de budget-programme (C/5) soient préparés simultanément par le secrétariat et il se demande même si ces documents ne devraient pas être fusionnés. Les résolutions 7.1 et 42 de la 16ème Conférence générale (novembre 1970) recommandent d'une façon générale la poursuite de l'effort de planification, approuvent le taux de croissance (7 %) proposé par le Directeur général pour les deux biennia suivants, confirment les vœux du Conseil exécutif sur la préparation simultanée du C/4 et du C/5 et demandent au Directeur général de considérer, en consultation avec le Conseil, la possibilité d'amalgamer les deux documents.

63. UNESCO : Préparation du deuxième Plan

En octobre-novembre 1971, le Directeur général soumet au Conseil à sa 88ème session un document 88.EX/27 relatif aux "options générales qui conditionnent la programmation à court et à moyen terme". Ce document, établi après consultation écrite des Etats membres, pose au Conseil huit questions au sujet des méthodes de définition du programme, des taux de croissance et de la structure du secrétariat. Au cours de la discussion, deux notes d'information (88 EX/INF/3 et 4) sur la présentation et le contenu des documents 17 C/4 et 17 C/5 ont en outre été fournies au Conseil. Le Comité Spécial chargé d'examiner les méthodes de travail de l'Organisation a établi sur ce document un rapport dont la discussion par le Conseil aboutit à une résolution très détaillée (3.1, paragraphe VII du document 88/EX.Décisions) qui fournit des "directives au sujet de la forme et du contenu du document C/4 et de ses relations avec le document C/5"^{1/}. Cette résolution fournit des indications sur les buts et sur les fonctions respectives du C/4 et du C/5, ainsi que des directives au sujet de leur contenu et de leur présentation. L'essentiel est la claire distinction

^{1/} Une autre résolution 5.3 sur les options générales qui conditionnent la programmation à court et moyen terme invite le Directeur général à tenir compte des observations et suggestions faites par les membres du Conseil exécutif au cours de la discussion (document 88/EX/27).

entre les deux documents. L'esquisse de plan à moyen terme doit décrire "les principales lignes d'action que l'Organisation doit suivre et les orientations concrètes qui doivent être recherchées", indiquer "la base conceptuelle et les implications pratiques de ces propositions et les choix qu'elles comportent", établir en même temps une relation "avec les besoins prioritaires des Etats membres, particulièrement quand ils sont exprimés dans les programmes par pays" et "préparer, en considérant le besoin de coordonner le projet de plan avec les plans à moyen terme des autres Organisations du Système des Nations Unies et avec les résolutions... relatives à la Deuxième Décennie du Développement". Il doit notamment :

- "indiquer les objectifs et les problèmes sur lesquels les efforts de l'Organisation doivent être concentrés ...
- montrer les étapes par lesquelles il est proposé d'atteindre ces objectifs et de traiter ces problèmes...";
- proposer des solutions alternatives;
- fournir des critères d'évaluation.

Le budget-programme, de son côté, doit "comprendre le programme des deux ans à venir et être considéré comme document de budget et de gestion de l'UNESCO pour ce programme". Il doit être suffisamment détaillé et présenter des plans de travail clairs et concis. Il est le seul document à avoir des conséquences impératives sur le plan financier.

64. UNESCO : Les réactions provoquées par le deuxième Plan

La présentation des documents 17 C/4 et 17 C/5 a été faite par le Directeur général à la 85ème session du Conseil exécutif (mai-juillet 1972). En ce qui concerne la conception et la forme de ces documents, elles ont, après de longues délibérations (89 EX/SR 1.27), abouti à des recommandations (point 5 du document 39 EX Décisions du 2 août 1972) marquant un net changement d'orientation. Le Conseil reconnaît sans doute que les directives du Conseil et de la Conférence générale ont été respectées, et que le fait de disposer de ces deux documents peut aider la Conférence à définir la politique générale de l'Organisation, tout en prenant les décisions sur le budget-programme de deux ans. Mais il note que la façon dont ont été préparés le C/4 et le C/5 a abouti à des répétitions et à un volume excessif de documentation qui peut compliquer la tâche de la Conférence générale et en conséquence, devrait être évitée à l'avenir. Il croit que la valeur

du plan à moyen terme pourrait être ultérieurement accrue, si les objectifs, proposés pour l'Organisation, à la fois sur le plan général et dans chaque domaine d'activité, étaient présentés plus clairement et comprenaient une indication de leur degré relatif d'importance. Sans doute faut-il noter aussi que dans son paragraphe 11, cette résolution du Conseil approuve les taux de croissance proposés pour les budgets futurs dans la période du plan, soit 8 % en 1975-1976 et 7,5 % en 1977-1978.

65. UNESCO : Vers un troisième Plan

Les délibérations de la 17ème Conférence générale ont, à leur tour, abouti aux résolutions 34 (1, 2 et 3) et 35.1. La plus importante est la résolution 34.1 qui demande essentiellement au Directeur général d'"établir compte tenu des suggestions des Etats membres et en consultation avec le Conseil exécutif, et à soumettre à la Conférence générale à sa dix-huitième session, un document comprenant : une analyse des grands problèmes mondiaux dans les domaines relevant de la compétence de l'Organisation, et un tableau d'objectifs, organisés et classés selon un ordre de priorité, indiquant la contribution que l'UNESCO a l'intention d'apporter à la solution de ces problèmes au cours des six années suivantes, ainsi que les informations appropriées quant à leur échelonnement dans le temps et, à titre indicatif, aux ressources nécessaires et aux taux de croissance réels. Ce document, une fois adopté, devrait servir de base pour la présentation à la Conférence générale à sa dix-neuvième session d'un projet d'esquisse de plan sexennal;^{1/} Deux éléments nouveaux, très importants, apparaissent donc dans ce texte :

- la notion de définition préalable d'une politique sous la forme d'une liste de problèmes mondiaux au sujet desquels l'UNESCO peut intervenir;
- la décision d'étaler sur quatre ans (en deux étapes de deux ans) la préparation du prochain plan.

La préparation du document 18 C/4 a été entreprise sur la base de ces recommandations. En particulier, après consultation écrite des Etats membres selon l'usage de l'UNESCO, un document 93 EX 4 du 31 juillet 1973 a proposé au Conseil exécutif des

^{1/} Les autres parties de la résolution 34 invitent le Conseil exécutif à faire des propositions à la Conférence générale sur la manière d'utiliser le document 18 C/4 et sur les relations à établir entre le 18 C/4 et le 18 C/5, et les documents C/4 et : à l'avenir; approuvent les taux de croissance suggérés par le Directeur général pour les biennia 1975/1976 et 1977/1978. La résolution 35 contient le calendrier pour la préparation du programme et budget biennal et du document sur les propositions d'objectifs à long terme.

questions préliminaires relatives à la préparation du document sur les objectifs à moyen terme". Les observations résumées des Etats membres démontrent l'intérêt porté par les délégations à la poursuite de cet exercice difficile. Un point important à signaler est que, devant la diversité des listes de "grands problèmes mondiaux", proposées par les Etats membres, le Directeur général a été conduit à demander au Conseil (question No 2) s'il souhaitait "que soit abandonné l'effort tendant à définir systématiquement une série de grands problèmes". Le document propose aussi en particulier un choix entre diverses méthodes pour présenter les indications sur les ressources et sur les taux de croissance. Il met également sérieusement en question la possibilité même de présenter des solutions alternatives (question 21)^{1/}.

cc. Réactions provoquées par le premier plan de l'ONU

A l'ONU enfin, les réactions concernant les plans à moyen terme ont été partiellement confondues avec celles concernant les budgets-programmes. Les remarques relatives à la précision des objectifs, la quantification, les solutions alternatives, etc. semblent avoir été adressées aux deux types de documents. Les seules remarques, concernant la distinction entre le plan et le budget, sont les suivantes : Le Comité du Programme et de la Coordination indique dans le paragraphe 25 de son rapport que : "les rapports entre le plan à moyen terme et le programme de travail et budget biennaux ne devraient pas être tels que le plan ne soit qu'une projection du budget-programme, comme cela semblait être le cas. Au contraire, le budget-programme devrait être conçu comme un élément du plan et comporter une identification précise des ressources". Le Comité Consultatif, de son côté, pense que "les plans à moyen terme laissent beaucoup à désirer" et qu'"il semblerait en fait que l'on n'en comprenne pas toujours parfaitement le principe fondamental"^{2/}. Il ajoute (paragraphe 18 f)), de son rapport :

^{1/} La Décision 93 Ex Des.5.2 a conclu le débat du Conseil sur ce document (octobre 1973). Elle affirme notamment que "les futurs objectifs de l'Organisation doivent être définis sur la base de la formulation des principaux problèmes mondiaux qui sont de la compétence de l'UNESCO".

^{2/} Le CCQAB n'a toutefois pas précisé comment il fallait comprendre ce principe fondamental.

"La conception du plan ne porte certainement pas à croire que l'on a examiné de façon approfondie les moyens qui permettent à l'Organisation d'atteindre ses buts. De l'avis du Comité Consultatif, un tel examen fondé sur une analyse critique des programmes en cours et des résultats des programmes, est une condition préalable à la planification efficace des activités futures et à l'utilisation optimale des ressources disponibles. Le Comité veut espérer qu'il sera possible de consacrer plus de temps et d'attention à ces questions avant que le prochain plan à moyen terme soit proposé".^{1/}

Que les raisons s'en trouvent dans l'insuffisance des analyses faites par les Secrétariats, dans les hésitations des Comités intergouvernementaux, ou dans les difficultés fondamentales de l'entreprise, cette revue des réactions dans les diverses Organisations semble mettre sérieusement en question la possibilité de définir rapidement une doctrine précise en matière de planification.

^{1/} Au moment où la rédaction de ce rapport venait d'être achevée (décembre 1973), l'Assemblée générale votait une importante résolution relative à la formulation, à l'examen et à l'approbation des programmes et budgets (résolution 3199(XXVIII) du 18 décembre 1973). Cette résolution très importante qu'il est impossible de citer ici intégralement, prie notamment le Secrétaire général dans les paragraphes 5, 6 et 7 :

- "d'accorder une importance particulière à l'avenir à l'établissement du plan à moyen terme, qui devrait servir de cadre au budget-programme biennal;"
- "en consultation avec les divers organismes des Nations Unies, dans leurs domaines de compétence, d'intensifier et d'harmoniser davantage les activités des Nations Unies dans tous les secteurs y compris la mise en oeuvre de la Stratégie internationale du développement pour la Deuxième Décennie des Nations Unies pour le Développement de façon que les efforts des organismes des Nations Unies produisent le maximum de résultats;"
- "lorsqu'il établira le budget-programme pour 1976-1977, de tenir compte des vues de la Cinquième Commission et des autres organes compétents sur les moyens d'améliorer le mode de présentation, la teneur et la structure du budget-programme et en particulier :
 - a) d'assurer la coordination des programmes entre les principaux services;
 - b) de fournir des renseignements sur la répartition des dépenses indirectes selon les programmes sur lesquels elles portent;
 - c) de fournir des renseignements sur les ressources extra-budgétaires selon l'origine des fonds;
 - d) d'indiquer en pourcentage l'importance respective des programmes et éléments de programme les uns par rapport aux autres;"

7. Le problème de la "machinerie intergouvernementale"^{1/}

Les préoccupations concernant la nécessité de concevoir une nouvelle organisation de la "machinerie intergouvernementale" ne se sont manifestées qu'à l'ONU, le problème ne semblant pas avoir soulevé de difficultés particulières jusqu'ici dans les autres organisations. Le Comité Consultatif sur les questions administratives et budgétaires a souligné l'importance des problèmes pour l'ONU en en faisant la première condition de l'amélioration du système de programmation. La citation complète du paragraphe 16 de son premier rapport sur les projets de budget-programme me paraît ici s'imposer :

"Tout d'abord, le Comité considère toujours qu'il faut "réexaminer le mécanisme actuel des organes intergouvernementaux et des organes d'experts qui s'occupent de formuler, d'examiner et d'approuver les programmes et le budget" (A/8739, par. 5). Le Comité demeure toutefois convaincu que "l'expérience pratique peut être un meilleur guide que les recherches théoriques" (A/8739, par. 67) et qu'il faut attendre, pour procéder à ce nouvel examen, de connaître les résultats que donnera le projet de budget-programme".

Le problème, qui est en fait celui des compétences respectives du Comité Consultatif lui-même et du Comité du Programme et de la Coordination, de la Cinquième Commission de l'Assemblée générale et des Commissions spécialisées dans l'examen du programme, et en particulier la Deuxième Commission, enfin du Conseil économique et social lui-même est donc posé^{2/}. Aucune indication de solution n'a jusqu'ici été fournie, sauf peut-être l'allusion faite par le Secrétaire général dès le 19 novembre 1970 dans le document A/C.5/1335 (paragraphe 16) et relative à la nécessité pour "les Etats membres d'agir concrètement pour concentrer l'autorité d'approbation des projets et de détermination du programme organisationnel et de la politique budgétaire en aussi peu de comités intergouvernementaux que possible et, de façon idéale, en un seul". Ce problème n'est peut-être pas encore extrêmement urgent, mais il est évident que dans la mesure même des progrès de l'expérience de programmation, il deviendra de plus en plus difficile de l'éluder.

1/ Voir note de bas de page en début de Chapitre IX.

2/ La résolution 3199 (XXVIII) précitée a même officialisé son existence (paragraphe 8) en inscrivant ce sujet à l'ordre du jour de la 29ème session de l'Assemblée générale.

68. Remarques générales

Les réactions des diverses Organisations sur les divers problèmes posés par les expériences de programmation, poursuivies parallèlement chez chacune d'entre elles, ne fournissent pas d'éléments de conclusion définitive. Les seules remarques qui nous paraissent s'imposer pour l'instant sont les suivantes :

- 1) un grand nombre de questions, les unes très précises, les autres plus vagues, ont été posées : il est indispensable d'y répondre;
- 2) les divergences qui semblent apparaître dans les orientations données à l'expérience de planification à moyen terme ne sauraient s'aggraver encore sans que la coopération normale des Organisations à l'intérieur du Système des Nations Unies ne soit sérieusement compromise. Il paraît donc souhaitable de découvrir une formule qui permette des rencontres, non seulement entre spécialistes de programmation à l'intérieur des secrétariats - ce qui est déjà en cours - mais aussi entre membres des divers Comités intergouvernementaux;
- 3) comme l'ont souligné plusieurs Conseils, les problèmes de la programmation par pays doivent être considérés dans leurs rapports avec la programmation à moyen terme. Nous allons tenter maintenant de commencer cet examen.

CHAPITRE V

LA PROGRAMMATION PAR PAYS

69. Imbrication des problèmes posés par la programmation par pays et la programmation à moyen terme

La programmation par pays, telle qu'elle est pratiquée par le PNUD depuis bientôt trois ans, ne concerne sans doute que l'utilisation des fonds volontaires dont il assure la gestion. Il est toutefois bien évident que l'on ne saurait séparer cet exercice de programmation sur plusieurs années (5 ans), des exercices de programmation à moyen terme faits dans les Agences et ceci pour des raisons qui sont connues de tous mais que je crois cependant nécessaire de rappeler :

- le fait qu'une partie très importante des fonds extra-budgétaires utilisés par les Agences et par l'ONU provient du PNUD et représente, pour la plupart de ces grandes Organisations, l'essentiel de leurs activités opérationnelles;
- le fait qu'une partie importante des activités de recherche, d'études, de formation, d'information, de promotion d'idées ou de normes effectuées au Siège des Agences sur les fonds de leur programme ordinaire (sans compter les activités de support de l'assistance technique) sont en relation directe avec ces activités opérationnelles ou en représentent le prolongement, l'accompagnement ou le soutien indirects, et qu'il y a donc une imbrication très étroite des activités de type opérationnel programmées à travers la méthode de "programmation par pays" et les activités des programmes ordinaires des agences ou de l'ONU, programmées suivant la méthode du "plan à moyen terme".

70. Absence de lien entre les deux systèmes

Or, on ne peut pas dire qu'il y ait en l'état actuel des choses le moindre lien entre les deux systèmes de programmation. Tout semble se passer comme s'il s'agissait de problèmes indépendants. Nous avons vu que les documents de planification des Agences et de l'ONU faisaient dans l'ensemble une place extrêmement modeste aux activités opérationnelles financées sur des crédits extra-budgétaires. Sans doute, le budget de l'OMS fournit-il des indications très détaillées, mais il le fait projet par projet et sans expliquer les méthodes de choix de ses projets; de son côté l'UNESCO s'efforce de présenter un "budget intégré" et de donner des explications sommaires sur les projets les plus importants; mais la FAO se contente d'indications statistiques au niveau des "sous-programmes" et l'OIT et l'ONU ne font que mentionner le montant des crédits extra-budgétaires probables. D'autre part, l'établissement des documents de "programmation par pays" semble être fait en vertu d'une conception générale qui ne facilite pas l'établissement des relations logiques entre les grands problèmes qui se posent à l'échelon mondial et dont se préoccupent les Agences, et les problèmes particuliers retenus dans chaque pays comme susceptibles de faire l'objet de projets opérationnels. Cette situation est sans doute appelée à évoluer, mais actuellement les choses semblent se présenter ainsi :

71. Logique théorique de l'actuel système de programmation par pays

Le modèle théorique de programmation par pays, tel qu'il a été défini dans l'Etude sur la capacité, et sanctionné par les articles 2 à 12 du Consensus approuvé par le Conseil d'administration du PNUD à sa dixième session, semble rechercher la cohérence entre l'analyse diagnostique de la situation dans chacun des pays et la liste des projets retenus pour ce même pays. C'est en tout cas ce que disent les "Procédures et instructions pour la formulation et la revue annuelle des programmes par pays du PNUD" qui reproduisent d'ailleurs largement les termes du Consensus : "La programmation de l'aide du PNUD au niveau du pays, ... implique l'identification à l'avance pour une période de trois à cinq ans de l'utilité des interventions du PNUD en relation avec des objectifs de développement du pays; "elles" devraient être formulées par le gouvernement en coopération, à un moment convenable, avec les représentants du système des Nations Unies sous la direction du résident représentant du PNUD". Il est bien précisé que "le gouvernement exerce la responsabilité définitive pour décider des objectifs (de son plan national de développement) qui devraient faire l'objet de l'aide du PNUD".

72. Absence de possibilité d'une vision d'ensemble

Il s'agit donc bien d'un choix fait pays par pays en fonction de considérations propres à chacun de ces pays qui peuvent les conduire à considérer l'aide du PNUD comme un complément, parfois marginal, à d'autres aides ou à d'autres moyens de financement extérieurs. Il n'est fait en conséquence aucune référence aux grands problèmes tels que l'emploi, l'alphabétisation, l'industrialisation, la santé publique ou le développement agricole, considérés à l'échelon mondial, c'est-à-dire à l'attitude normale et même fonctionnelle que les grandes Organisations prennent à leur égard. Sans doute est-il fait allusion au rôle de "consultations et d'avis" que les Agences devraient fournir secteur par secteur pour l'établissement de ces programmes par pays et à l'assistance à la planification que le système des Nations Unies devrait pouvoir fournir à cette occasion. Mais il ne semble pas qu'en l'état actuel des choses, les contributions fournies par les Organisations du système des Nations Unies sur le plan de la programmation des divers secteurs correspondant à leur spécialité aient permis d'établir une quelconque liaison entre une vision d'ensemble, régionale ou mondiale, d'un problème déterminé et ce qui pourrait ou devrait être une collection systématique de diagnostics par pays. Les contenus de la plupart des "Position papers" (fournis par les gouvernements avec l'aide du représentant résident du PNUD et quelquefois de l'une des Commissions économiques régionales des Nations Unies) ne nous paraissent pas contredire en quelque manière ce point de vue.

73. Les documents de programmation par pays

J'ai examiné un nombre considérable de documents de programmation par pays (et de background papers correspondants). Au moment de la rédaction de ce rapport, il en a été publié 82 dont 19 adoptés à la treizième session du Conseil d'administration (février 1972), 16 à la quatorzième session (juin 1972), 23 à la quinzième session (février 1973) et 24 à la seizième session (juin 1973). Ces documents de programmation par pays se présentent à peu près tous de la manière suivante (en application des "procédures et instructions" citées plus haut). Ils comprennent :

- a) une introduction dans laquelle le gouvernement explique comment il a envisagé et compris l'expérience de programmation par pays;

- b) un exposé sur les principaux objectifs du développement du pays et sur ses priorités. Cette partie importante se décompose généralement en plusieurs paragraphes et tableaux décrivant :
- les principaux traits de la situation économique et sociale du pays;
 - les principaux objectifs de développement;
 - un exposé de la stratégie du développement;
 - les perspectives et les besoins en ce qui concerne les ressources (notamment extérieures) et en soulignant le déficit éventuel.

Un tableau des ressources d'assistance technique disponible pendant la période du programme et montrant la place relative du PNUD et du système des Nations Unies est généralement fourni;

- c) une description des besoins par secteurs auxquels il est proposé de faire face par les ressources du PNUD. Cette description débouche sur une liste de projets (qui représentent dans la plupart des cas la partie la plus volumineuse du document) qui sont soit regroupés séparément en annexe, soit reliée à la description des besoins de chaque secteur. Divers tableaux (liste des projets présentés suivant divers critères : agences exécutantes, répartition des dépenses par année, calendrier d'exécution, montant par secteurs, etc.) complètent le document. Ce plan très généralement suivi, traduit bien en effet les intentions des initiateurs de la réforme. L'examen de ces divers exercices ne laisse pas toutefois l'impression qu'elle ait abouti à des résultats parfaitement rationnels ou satisfaisants. Les remarques qui s'imposent ici sont les suivantes :

74. Absence de cohérence interne de chaque exercice

La cohérence de chaque exercice a visiblement été recherchée en suivant une ligne logique de recherche qui est la suivante : situation économique et sociale → objectifs de développement → besoins de financement extérieur → ressources existantes → contribution du système des Nations Unies et du PNUD à l'intérieur de ces ressources. En d'autres termes, la contribution des Nations Unies, même si elle doit être définie secteur par secteur en fonction des besoins existants, est de toute manière considérée comme résiduelle et, étant donné son importance relative, marginale. L'opinion des pays eux-mêmes est particulièrement nette à cet égard. Très nombreux

en effet sont ceux qui ont fait observer que la cohérence interne des programmes du PNUD était secondaire par rapport à la cohérence du plan de développement du pays lui-même. C'est ainsi que le Gouvernement de Cuba fait ressortir que le "programme soumis par Cuba pour la prochaine période n'est pas en lui-même un programme cohérent; comme il l'a été souligné dans les discussions relatives à l'étude sur la Capacité du système des Nations Unies, la cohérence se trouve dans la relation avec le programme national de développement et le fait que c'est une partie dudit programme". Le critère de sélection fourni par Cuba est qu'il s'agit d'activités qui "pour diverses raisons, ne peuvent être entreprises par le moyen de la coopération économique et financière bilatérale". Pour le Venezuela, le Programme du PNUD est une partie de "l'Inventaire des demandes pour la coopération technique" présentée par le Gouvernement en juillet 1971 aux représentants de 23 pays fournisseurs de coopération technique en même temps qu'aux représentants du PNUD, de l'OAS, de la BIRD et de l'IADB. Le Pérou mentionne qu'il est difficile dans une brève description d'établir des relations claires entre les projets du PNUD et les objectifs du plan et que "la question de la priorité d'un projet par rapport à un autre n'a pas beaucoup de sens, puisque évidemment, seule une petite fraction des besoins du pays est incluse dans le "chiffre indicatif de planification". Un pays comme la Colombie qui considère la nouvelle approche de la programmation par pays comme ayant été particulièrement utile, indique comme critères retenus pour la sélection des projets du PNUD "un ensemble de considérations, telles que la continuation des projets correspondant à des engagements déjà pris, la priorité accordée par le Gouvernement au perfectionnement de la machinerie pour la planification institutionnelle, l'exécution de projets d'une importance particulière pour la croissance potentielle du pays, ... enfin la priorité accordée par le Gouvernement au renforcement de son administration publique". La Colombie a également retenu dans les critères généraux de sélection "l'expérience des Nations Unies dans certains domaines", mais elle n'a fourni en fait sur la nature de cette "expérience" aucune précision.

75. Absence de méthodologie commune pour la définition de types de projets

Aucune méthodologie commune n'est d'autre part ni appliquée, ni apparemment applicable pour déterminer les types de projets qui doivent être demandés aux Nations Unies. D'une façon générale, le montant du chiffre indicatif de planification - dont tous les gouvernements soulignent pourtant l'insuffisance - est réparti sur presque tous les secteurs économiques et, entre un nombre considérable

de petits projets. Ainsi, sur 14 pays d'Amérique latine ayant présenté des programmes, la concentration en grands projets supérieurs à 500 000 dollars ne dépasse 80 % que pour trois pays (Cuba, Equateur, Chili) et 50 % que pour trois autres (Pérou, Brésil et Colombie), le taux de concentration en grands projets variant entre 13 % (Costa Rica) et 47 % pour l'ensemble des autres pays. L'existence d'une idée directrice correspondant à l'identification de problèmes particulièrement urgents et prioritaires pouvant être résolus par une assistance technique extérieure apparaît seulement dans quelques pays et pour une partie des programmes. Le Brésil a décidé de "concentrer la coopération du PNUD dans le domaine du développement scientifique et technologique", le caractère multinational du PNUD lui paraissant mieux adapté pour une action efficace dans ce secteur. L'Argentine de son côté, après avoir expliqué que l'établissement d'un programme sur plusieurs années avait permis de corriger des distorsions qui existaient dans la distribution des efforts entre les divers secteurs de l'économie et d'établir une nouvelle répartition mieux adaptée aux objectifs du plan et à l'importance relative de chaque secteur dans le produit national brut, mentionne aussi, parmi les critères retenus pour le choix des projets d'assistance technique, "l'orientation prioritaire vers la science et la technologie appliquée", étant précisé que "les connaissances et la technologie demandées doivent être d'un type non disponible actuellement en Argentine". Dans d'autres cas, un problème particulier, caractéristique de la situation de certains pays, ou en tout cas identifié par eux comme tel, les conduit à mettre l'accent sur certains projets importants : (bagasse de la canne à sucre à Cuba, réforme agraire au Chili et au Pérou, pétrole en Equateur, fonction publique au Venezuela, etc.). Mais dans l'ensemble on considère comme indispensable de répartir les crédits aussi équitablement que possible entre les divers secteurs.

76. Absence d'originalité du système de coopération technique du système des Nations Unies

En d'autres termes, la place faite au système des Nations Unies à travers le PNUD, dans l'ensemble des possibilités d'assistance technique extérieure, n'est ni personnalisée, ni spécialisée, faute d'une originalité réelle des types de solution proposés. Les avantages souvent soulignés de neutralité politique, d'indépendance, d'internationalisme de la coopération technique internationale du système des Nations Unies, ne se traduisent pas en fait sur le plan pratique par des formules originales.

mais compte tenu des autres activités du système des Nations Unies que l'on vient d'énumérer, il s'agit bien de l'idée centrale qui a guidé le Gouvernement dans l'utilisation de la coopération technique en provenance des organisations internationales. Cet alignement du PNUD et du système des Nations Unies sur le même plan que les aides bilatérales me paraît une conséquence logique d'une situation peu satisfaisante pour l'esprit.

77. Absence de définition du rôle des Agences

D'une façon générale, les diagnostics faits dans les divers programmes par pays sont de la seule responsabilité des gouvernements des pays intéressés. Ce principe est reconnu par le texte du Consensus, mais il n'exclut en aucune manière la possibilité de prendre en considération (même pour les discuter ou les contredire) les avis que les Agences spécialisées auraient pu proposer sur la nature des problèmes existants dans les secteurs correspondant à leur compétence; or, il n'est fait, à ma connaissance, aucune référence au contenu de tels "diagnostics techniques par secteur" en provenance des Organisations du système des Nations Unies^{1/}. En d'autres termes, de même que dans les documents des programmes des Agences, il n'est fourni que des indications assez sommaires sur les activités opérationnelles, de même dans les documents de programmation par pays, il n'est fait au maximum que des allusions à l'aide que les Agences peuvent sporadiquement apporter à la planification des activités dans un secteur déterminé, ou à l'établissement des bases techniques du diagnostic général sur la situation économique. Il n'est pas certain qu'il s'agisse seulement d'un oubli formel. Sans doute aussi le rôle que les Organisations internationales devraient ou pourraient jouer en ce domaine n'est-il pas clairement défini dans tous les esprits.

78. Absence de synthèse et de possibilité de spécialisation

Il n'y a rien d'étonnant dans ces conditions à ce qu'aucune synthèse des programmes par pays n'ait pu jusqu'ici être envisagée. A partir des documents existants, rien de sérieux dans cette direction ne saurait être tenté utilement. Or, la possibilité de faire la synthèse des études diagnostiques par pays que chacun de ces programmes devrait comporter, me paraît être en définitive la justification

^{1/} Il existe, bien entendu, en revanche, des indications sur des projets comportant des études de ce genre (aide à la planification, étude des ressources humaines, etc.).

principale de l'ensemble de cet exercice de programmation. Ce qui est important, en effet, ce n'est pas d'accompagner par des analyses économiques et sociales sommaires des listes de projets de type traditionnel, c'est de pouvoir élaborer à partir d'un inventaire des besoins par pays, le meilleur type de réponse que le système des Nations Unies en raison de ses caractères spécifiques, pourrait apporter à certaines catégories de besoins. Seule une méthode qui comporterait des analyses en profondeur suffisamment précises pour permettre d'effectuer ce genre de recherche, pourrait fournir aux Organisations internationales le moyen de se spécialiser en matière de coopération technique dans certains types d'action. Or, dans un tel domaine, la spécialisation paraît bien en effet être le seul moyen d'acquérir quelque efficacité ou d'accroître celle que l'on peut avoir acquise.

79. Orientations possibles de recherches

En matière de programmation par pays comme en matière de programmation à moyen terme, on est donc conduit à penser que ce sont des transformations profondes dans la conception même de ces exercices qui seraient nécessaires pour leur donner leur véritable signification. Dès maintenant, l'examen qui vient d'être fait permet de dégager quelques orientations de recherches possibles et souhaitables et notamment :

- la possibilité d'adoption par toutes les Organisations qui ont des responsabilités de coopération technique, d'une réelle programmation par pays de leurs activités (qu'elles soient financées sur leur programme ordinaire ou par des fonds extra-budgétaires);
- l'établissement à cette occasion dans le secteur économique et social dont elles sont responsables, de diagnostics techniques par pays;
- les méthodes de synthèse de ces études par secteur économique dans chaque pays au niveau national (tous secteurs réunis) et au niveau international,
- enfin, l'exploration des possibilités de spécialisation des Organisations internationales dans certains domaines particuliers de la coopération technique.

80. Résultats de cet examen d'ensemble

Ainsi, l'examen des documents existants - budgets-programmes, plans à moyen terme, programme par pays - et des réactions des Comités et Conseils devant ces premiers essais de programmation et de planification, permet de dégager un premier bilan de l'expérience en cours :

- Il semble bien que des améliorations formelles pourraient être apportées sans difficultés majeures à quelques-uns des mécanismes existants : tel est le cas en particulier de la présentation des "budgets programmes" où il s'agit surtout de décrire clairement des "plans de travail", de mieux quantifier des objectifs "intermédiaires", de normaliser la terminologie et d'harmoniser la présentation de quelques tableaux. Tel est sans doute aussi le cas de la généralisation des "plans de travail détaillés" dans toutes les Organisations.
- En revanche, pour les plans à moyen terme et pour les exercices de programmation par pays, la recherche d'améliorations formelles ne pourrait en l'état actuel des choses, que détourner inutilement l'attention de problèmes de fond qui sont très importants et très difficiles, mais qui doivent être résolus. Ces problèmes qui concernent notamment les relations à établir entre la programmation internationale et les planifications nationales - la marginalité des activités opérationnelles et l'examen des possibilités de spécialisation - les liens pouvant exister entre programmation par pays et programmation à moyen terme - les possibilités et les méthodes de définition des priorités au niveau des problèmes mondiaux et la possibilité de définir des solutions alternatives - la conception et le but même de l'exercice de planification à moyen terme dans les Organisations internationales, son rôle comme instrument de gestion, ses relations avec les méthodes d'évaluation - sont bien ceux qui ont déjà été énumérés dans l'introduction de ce rapport (Chapitre I, paragraphe 9). Mais ils apparaissent, après cet examen de la situation actuelle, sous un jour particulièrement assombri. Ce ne sont pas en effet des améliorations progressives des institutions et des mécanismes déjà mis en place qui permettront d'apporter une solution. Ce qui est exigé semble bien être un effort de reconversion de la conception même de l'exercice d'ensemble.

CHAPITRE VI

CE QUE FONT LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES : PRIORITES EXISTANTES ET OBJECTIFS ACTUELS

81. Description préalable nécessaire de ce que font les Organisations internationales

Les débats relatifs aux méthodes de définition des grands problèmes, de choix des priorités ou de formulation des objectifs, ne devraient pas faire oublier que dans chaque Organisation, des problèmes ont déjà été posés, des priorités déjà effectivement acceptées et que des objectifs sont réellement poursuivis. Décrire ces problèmes, ces priorités et ces objectifs et montrer les mécanismes qui ont abouti à leur définition peut donc paraître un préalable nécessaire à toute réflexion sur une amélioration des méthodes. Ceci revient en fait à dire ce que font, dans le domaine économique et social, les Organisations internationales et à apprécier le degré d'accord déjà réalisé dans leurs divers domaines de compétence, pour une action convergente de la Communauté internationale. Pour être valable, une telle description même limitée aux cinq Organisations concernées par ce rapport, exigerait une étude spéciale, longue et difficile, et l'utilisation d'un certain nombre de critères dont il faudrait auparavant faire accepter l'usage. Mais à défaut d'un travail aussi précis, une esquisse peut être ébauchée, afin de définir au moins approximativement quelques-uns des éléments du problème qui doit être ici résolu.

82. Relative facilité de la définition des problèmes pour l'OMS

Les grands problèmes auxquels il convient de faire face sont par exemple assez largement définis à l'OMS. Le domaine de la santé publique est un de ceux sur lesquels les Gouvernements peuvent trouver le plus aisément de larges bases d'accord. Par delà

toutes les divergences politiques, sociales ou culturelles, la lutte contre les maladies et la défense de la vie humaine, sur le plan mondial, correspondent à des valeurs généralement reconnues et respectées. C'est une donnée sociologique constante qu'il est plus facile de mobiliser les secours pour venir en aide à ceux qui sont atteints par la maladie que pour ceux qui sont victimes de la pauvreté, de l'analphabétisme, ou même de la famine. Cette communauté d'approche sentimentale et philosophique se complète par une approche scientifique et technique très largement identique. Les médecins parlent un langage commun. Pour cet ensemble de raisons, l'OMS semble avoir très tôt découvert les orientations de son programme sans difficulté majeure. Elle joue sur un certain nombre de plans (lutte contre les épidémies, etc...) le rôle d'une agence assurant des services de régulation et de coordination sur le plan international, au même titre que dans d'autres domaines de l'OMM, l'UIT ou l'UPU. Sa très forte structure régionale lui a fourni un cadre géographique qui a facilité la synthèse des besoins dans les pays membres et, par suite, la formulation de son programme. Elle reste cependant pour l'essentiel une agence orientée vers la coopération technique avec les pays en voie de développement : elle est la seule des grandes Agences à pouvoir financer sur son programme ordinaire une part très importante des projets de ce type sur le terrain.

83. Orientations fondamentales de l'OMS :
changements récents dans ses priorités

L'OMS a un budget ordinaire de 100 millions de dollars^{1/} et reçoit annuellement environ 93,5 millions de dollars de fonds extra-budgétaires (dont 21,7 millions seulement en provenance du PNUD). Dans ce total, il est possible de considérer^{2/} que 157 millions de dollars environ représentent les fonds disponibles pour les

^{1/} Tous les chiffres budgétaires fournis dans ce chapitre sont des chiffres annuels. Dans la plupart des cas, sauf exceptions signalées, nous avons pris les chiffres des budgets pour l'année 1974. Il n'a pas été tenu compte des modifications apportées aux chiffres des projets de budget postérieurement à leur publication. Ainsi pour l'OMS par exemple, le chiffre définitif du budget ordinaire de 1974 tel qu'il apparaît dans le budget de 1975 serait de 104,3 millions de dollars. Mais de telles différences ne modifient pas les ordres de grandeur.

^{2/} Cf. projet de budget 1974 : programmes d'exécution, présentation fonctionnelle par grande ligne du programme.

programmes, à l'exclusion de dépenses administratives ou politiques. L'importance relative donnée aux grands programmes de l'Organisation fait apparaître que la priorité No 1 est accordée au "Renforcement des services de santé", qui reçoit 40 % de l'ensemble des fonds disponibles indiqués ci-dessus, soit un montant annuel en 1974 de 62,5 millions de dollars dont 25,8 proviennent du budget ordinaire. Le "développement des personnels de santé" qui représente un ensemble d'activités très voisines des premières, reçoit de son côté environ 12,5 % du total des fonds de programmes (une vingtaine de millions de dollars dont 11 sur le programme ordinaire). Ces deux grands programmes représentent donc ensemble un peu plus de la moitié des activités de l'Organisation. Les fonds consacrés à la lutte contre les maladies représentent 23 % du total des fonds de programme, 19 % étant accordés aux maladies transmissibles et 4 % aux maladies non transmissibles, soit environ 36 millions de dollars au total. Enfin, le programme d'hygiène du milieu reçoit 13,5 % du total des fonds, soit 10 millions de dollars dont 9 millions sur le programme ordinaire. Les "autres activités" (statistiques, activités diverses, substances prophylactiques et thérapeutiques) reçoivent enfin 11,5 % du total. Ces chiffres appellent deux remarques :

- a) En 1968, les activités concernant les maladies transmissibles représentaient à elles seules 28 % du total des fonds de programme contre 19 % seulement aujourd'hui et les programmes pour le renforcement des services de santé seulement 17 % contre 40 % en 1974. Cette comparaison fait donc apparaître que dans les six dernières années, il s'est produit une modification importante dans les priorités de l'Organisation, la lutte contre les maladies transmissibles, fer de lance de l'Organisation depuis son origine, ayant cédé la place aux activités destinées à renforcer les infrastructures nationales.
- b) Les indications fournies au budget au sujet de la distribution géographique de l'emploi de ces fonds entre les régions, font apparaître que l'Organisation reste bien orientée essentiellement vers les pays en voie de développement^{1/}.

^{1/} L'inclusion du budget de l'Organisation Pan Américaine de la santé dans les fonds extra-budgétaires explique sans doute que les dépenses faites en faveur des pays du continent américain restent (malgré les compensations que permet la répartition des autres sources de fonds) plus importantes dans le montant total que celles destinées aux pays des autres continents.

84. Plus grande difficulté des problèmes
pour les trois autres grandes Agences

Il est évident que les trois autres grandes Agences - UNESCO, FAO, OIT - ne rencontrent pas autant de facilités pour définir à quels types de problèmes elles doivent faire face. L'accord sur les plans socio-culturels et politiques est beaucoup plus difficile à réaliser dans les domaines qui sont les leurs - qu'il s'agisse d'Education, de Science, de Travail, d'Industrie ou d'Agriculture - que sur celui de la Santé. Pour chacune d'elles, le domaine de la coopération technique qui s'est développé à partir des années 60, au point de renverser complètement l'équilibre de leur programme, est venu plutôt se surajouter que s'intégrer à l'ensemble des activités pré-existantes. Il leur est donc beaucoup plus difficile d'éviter la dispersion de leurs activités.

85. Les priorités de l'UNESCO

Le budget de l'UNESCO montre que cette Organisation est relativement pauvre par rapport à l'OMS. Son budget ordinaire est de 56,2 millions de dollars et le montant total des fonds extra-budgétaires disponibles atteint environ 50 millions de dollars. Dans les priorités de fait du système des Nations Unies, les problèmes de l'Education sont donc classés en ordre d'importance nettement après les problèmes de Santé. C'est sans doute un reflet direct des données sociologiques qui ont été évoquées au paragraphe 82 ci-dessus. En chiffres annuels, les fonds accordés aux programmes (à l'exclusion des dépenses de politique générale et d'administration) représentent environ 36 millions de dollars sur le programme ordinaire et 50 millions pour les fonds du PNUD. Sur ce total de 86 millions de dollars, la priorité est incontestablement accordée au secteur de l'Education qui reçoit 47 % du total environ (40 millions de dollars dont 14 sur le programme ordinaire et 26 sur les fonds extra-budgétaires). Le secteur des Sciences exactes et naturelles vient en seconde position avec 30 % du total environ (25 millions de dollars, dont 7,5 sur le programme ordinaire et 17,5 de fonds du PNUD). Toutefois, l'enseignement supérieur scientifique et technologique étant compris dans ces sommes pour un montant d'environ 13 millions de dollars par an, on peut considérer que les activités d'éducation représentent la moitié des activités de ce secteur (en adoptant cette méthode de calcul, on peut admettre que l'Education absorbe 60 % des fonds de programme de l'UNESCO, soit environ 53 millions de dollars). Les deux

autres secteurs de l'Organisation se partagent le cinquième du montant des fonds de programme : le secteur des sciences sociales et de la culture disposant de 9 % du total, soit 8 millions de dollars, dont 6,7 sur le programme ordinaire et le secteur de l'information 11 % soit 9,7 millions de dollars, dont 7,5 sur le programme ordinaire.

36. Diversité des programmes

Bien que les programmes de coopération technique, financés sur fonds extra-budgétaires, représentent dans le total des fonds de programme disponibles un montant plus important que celui des fonds du programme ordinaire^{1/}, et bien que la majorité des activités ainsi financées concerne la création ou le développement d'établissements d'enseignement, la coopération technique en matière d'éducation n'est pour l'UNESCO qu'un objectif important parmi de nombreux autres. La lecture des plans et des programmes et celle des comptes rendus des délibérations du Conseil exécutif montre que les préoccupations de l'Organisation se répartissent entre un très grand nombre de questions et des plus diverses. Les recherches et les études tiennent dans ces activités une place prépondérante et cette orientation se traduit d'ailleurs par l'existence d'un très grand nombre de publications : l'UNESCO est aussi une grande maison d'édition.

37. Méthodologie et développement en matière d'éducation

Même dans le secteur de l'Education qui traite essentiellement du développement de l'enseignement, il est clair que la tendance de l'Organisation est de considérer les problèmes au niveau de tous les pays, y compris les pays développés. La formulation très générale du programme (politique et planification de l'Education, égalité d'accès à l'Education, programmes, structures et méthodes d'Education, etc.) ne fait que traduire cette tendance. Le fait, souligné par le Directeur général de l'Organisation dans son introduction aux programmes et budgets 1973/1974, que "la rénovation de l'éducation dans son système et dans ses démarches s'impose comme le seul moyen pratique d'assurer son expansion quantitative, c'est-à-dire sa démocratisation, et son amélioration qualitative, et par là l'accroissement de son rendement interne et externe" montre bien que l'UNESCO se considère avant tout comme un Institut de recherches et qu'elle considère comme aussi important de définir une méthodologie nouvelle que d'appliquer les méthodes connues au développement de l'Education.

^{1/} Dans la mesure où l'on a exclu les frais d'administration.

"intersectoriels". La liste de ces programmes qui font l'objet du chapitre zéro de l'esquisse de plans à moyen terme pour 1973/1978 : droits de l'homme et promotion de la paix, jeunesse, environnement, population, abus de stupéfiants, démontre bien l'importance que l'Organisation attache à sa vocation universelle. On conçoit que devant une situation de ce type, le choix des priorités par l'UNESCO soit un problème complexe et difficile, et par certains aspects même presque impossible à résoudre.

90. Les priorités de l'OIT

Les efforts déployés par l'OIT pour dégager des lignes de force de son programme à l'occasion de la rédaction des plans à moyen terme montre aussi l'ampleur des difficultés rencontrées par cette Organisation pour concilier des approches de type différent en matière de droit du travail, de défense des conditions des travailleurs, de formation professionnelle ou de réflexion générale sur le développement économique et social. Le programme ordinaire de l'OIT s'élève annuellement à 41,9 millions de dollars (d'après le programme et budget 1974/1975). Sur ce total, les fonds disponibles pour les programmes s'élèvent à une trentaine de millions de dollars. Toutefois, le type de présentation adopté isole, au sein de ces dépenses de programme, la gestion des programmes sur le terrain (environ 7,7 millions de dollars) le service des conférences et les publications (7,3 millions de dollars). Les dépenses concernant directement les grands programmes dans le budget ordinaire s'élèvent donc seulement à 14,3 millions de dollars. Il faut leur ajouter les fonds extra-budgétaires qui, d'après le même document, s'élèveraient probablement à environ 44,5 millions de dollars annuellement. Nous calculerons donc les pourcentages des fonds affectés directement à chacun des grands programmes sur un total de 58,6 millions de dollars, tout en admettant que ces bases de calcul sont légèrement différentes de celles adoptées pour l'OMS ou pour l'UNESCO. Cette somme globale se répartit sur sept grands programmes qui, classés par ordre d'importance du volume de leurs activités, font apparaître les pourcentages suivants :

	(en millions de dollars)			Pourcentage du total des fonds
	Programme ordinaire	Fonds extra- budgétaires	Total	
1. Développement des ressources humaines	2,2	31,8	34	58 %
2. Développement des Institutions sociales	2,6	5,0	7,6	12,9 %
3. Planification et promotion de l'emploi	1,3	5,4	6,7	11,4 %
4. Conditions de travail et de vie	2,7	1,7	4,4	7,5 %
5. Recherche et plani- fication centrales	2,7	0,4	3,1	5,2 %
6. Activités industrielles	1,3	0,25	1,55	2,6 %
7. Normes internationales du travail	1,5	0	1,5	2,5 %
Totaux	14,3	44,3	58,6	100,1 %

91. Orientation préférentielle vers les problèmes économiques

Cette présentation conjointe des fonds directs de programme et des ressources extra-budgétaires (qui n'apparaît sous cette forme dans aucun des documents de l'OIT) montre clairement le déséquilibre créé par le développement des activités opérationnelles financées en dehors du budget. Alors que le programme ordinaire s'efforce de maintenir une certaine égalité entre les activités orientées vers le développement économique (ressources humaines et emploi) et les activités juridiques, institutionnelles, réglementaires et sociales (conditions de travail et de vie ou normes internationales de travail, Institutions sociales, ces trois derniers grands programmes représentant 47 % du montant des fonds de programme du projet de budget ordinaire), les activités de coopération technique concernent presque uniquement les premières; programme mondial de l'emploi et formation professionnelle absorbent 69,4 % du total des fonds. Ce déséquilibre paraîtrait encore plus grand si l'on ajoutait à ces chiffres les dépenses

le support du programme sur le terrain mentionné ci-dessus puisque, pour leur plus grande part, elles concernent ces mêmes activités. Le programme de "recherche et de planification centrale" qui comprend essentiellement des activités de rassemblement de l'information et des études (sur les conséquences de l'évolution de la technologie sur les relations entre le commerce et l'emploi, sur les indicateurs sociaux, sur l'emploi des travailleurs migrants, les statistiques du travail, etc.) se situe aussi dans le même ordre de préoccupation. Dans ces conditions, près de 80 % des fonds de programme sont concentrés sur des problèmes essentiellement économiques. Cette orientation fait du BIT un Institut de recherche beaucoup plus concerné par les problèmes de développement économique et par la coopération technique en matière d'emploi que par les problèmes juridiques institutionnels ou normatifs. Cette tendance qui s'affirme de plus en plus ne semble pas avoir trouvé son expression définitive. Mais cette constatation n'est possible que si l'on prend en compte les activités financées sur fonds extra-budgétaires. Ceci souligne le caractère fallacieux d'une présentation budgétaire qui ne fait pas de description sérieuse des activités opérationnelles financées en dehors du budget.

92. Priorités de la FAO, Agence de coopération technique

Pour la FAO, l'importance des activités financées sur fonds extra-budgétaires^{1/} dépasse largement le double du montant du budget ordinaire et atteint même le triple pour la période 1972/1973. On conçoit dans ces conditions combien peut être faussée la définition des problèmes pour les Comités et Conseils de la FAO qui ont à se prononcer sur le budget ordinaire, dont le montant représente à peine un peu plus du quart du programme complet d'activités de l'Organisation sans qu'il puisse être vraiment tenu compte des activités financées en dehors de ce budget^{2/}. Les chiffres annuels globaux sont en effet les suivants :

- pour 1972/1973 : 41,2 millions pour le budget ordinaire et 115 millions pour les fonds extra-budgétaires;
- pour 1974/1975 : 50,5 millions pour le programme ordinaire et 112 millions pour les fonds extra-budgétaires;

^{1/} La FAO reçoit à peu près le tiers (entre 31 et 32,8 %) des fonds du PNUD.

^{2/} Un document séparé "Examen des programmes sur le terrain de la FAO" est présenté sur ce sujet pour les années 1972/1973 (C/73/4 - août 1973). Il porte donc sur les programmes en cours ou déjà effectués seulement; il ne s'agit pas des programmes qui devraient être coordonnés avec le prochain budget ordinaire.

toutefois, les dépenses administratives, politiques et diverses doivent être déduites de ces chiffres. Le budget de 1972/1973^{1/} présente la répartition des fonds budgétaires et extra-budgétaires entre les cinq "domaines de concentration" de la manière suivante (nous donnons ici les chiffres annuels) :

Programme	Programme ordinaire	Fonds extra-budgétaires	Total	Pourcentage du total
	(en millions de dollars)			
Mobilisation des ressources humaines	3,8	36,5	40,3	31,6 %
Accroissement des rendements	3,1	34,5	37,6	29,1 %
Problème des protéines	2,0	13,1	15,1	11,9 %
Guerre au gaspillage	1,9	8,8	10,7	8,5 %
Economie de devises	3,2	10,5	13,7	10,8 %
Planification du développement agricole	4,8	5,5	10,3	8,0 %
Totaux	18,8	108,9	127,7	99,9 %

Dans cette présentation, l'importance réelle des fonds extra-budgétaires apparaît encore plus nettement puisqu'ils représentent à peu près cinq fois la valeur des fonds du programme ordinaire (et pour les deux premiers grands programmes, plus de dix fois). La répartition en pourcentage de l'importance respective des divers grands programmes ne permet pas de caractériser de façon très précise les orientations majeures de la FAO, la répartition des dépenses entre les "domaines de concentration" montrant seulement l'importance primordiale attachée aux ressources humaines d'une part, à l'accroissement des rendements de l'autre (plus de 60 % pour ces deux programmes). Mais la formulation de ces domaines de concentration ne permet pas de voir facilement s'ils se distinguent par leurs buts finals (guerre au gaspillage et accroissement des rendements coucourent au même but) ou par les moyens. Cette technique de rassembler

^{1/} Nous avons dû choisir cette période, les renseignements fournis par les divers documents et notamment le programme-budget sur 1974/1975 étant très insuffisant pour les fonds extra-budgétaires.

ies programmes les plus divers mérite certainement d'être améliorée pour que l'on puisse comprendre plus aisément quelles sont exactement les activités et les objectifs de la FAO. En tout état de cause, son orientation absolument prépondérante vers la coopération technique avec les pays en voie de développement résulte clairement des chiffres précités. Les annexes du budget-programme 1972/1973 font apparaître que pour l'année 1970^{1/} cinq divisions importantes géraient chacune 12 à 16 % des fonds budgétaires : pêche 14,3 %, forêts 16 %, services agricoles 13 %, production et santé animale 13 %, terres et eaux 16 %. Ces trois dernières divisions se situent dans le Département de l'agriculture qui, avec la division de la production et de la protection des végétaux (9 %) collectaient environ au total 51 % des fonds extra-budgétaires. La seule autre division recevant une part importante de ces fonds (10 %) était celle des institutions rurales. Les activités opérationnelles de coopération technique semblent donc être réparties d'une façon fort homogène entre les principales divisions organiques de la FAO.

93. Complexité des activités économiques et sociales de l'ONU

La physionomie des activités économiques et sociales de l'ONU elle-même enfin est incontestablement fort complexe. Ces activités sont confiées à des unités distinctes, le Département des Affaires économiques et sociales, les quatre Commissions économiques régionales, les Secrétariats de la CNUCED et de l'ONUDI; un nombre important de Programmes relativement indépendants traitent aussi de ces problèmes : PNUD, PNUE, UNICEF, Fonds de la Population, Fonds de lutte contre les stupéfiants, pour ne citer que les plus importants. Comme l'on sait, la coopération de ces unités entre elles représente en elle-même un problème mal résolu, alors que la coordination de l'ensemble des activités économiques et sociales de toutes les Organisations du système des Nations Unies devraient être l'une des tâches primordiales de l'ONU. Or, il n'est pas possible de dire que cette tâche soit parfaitement remplie.

94. Le rôle et la place du Département des Affaires économiques et sociales

a) Activités de coopération technique

Le Département des Affaires économiques et sociales, qui assure le Secrétariat de l'ECOSOC, a entrepris à cet égard des efforts importants, mais qui n'ont que

^{1/} Je n'ai trouvé aucun document fournissant pour des années ultérieures de répartition de ce genre.

partiellement abouti. Ce Département, dont le volume annuel d'activités sur le programme ordinaire représente 16 millions de dollars et qui gère également la majeure partie du chapitre 19 "Programme ordinaire d'assistance technique" de 8,7 millions de dollars, bénéficie d'environ 70 millions de dollars de ressources extra-budgétaires. Il assure plusieurs catégories de tâches distinctes :

- Certaines d'entre elles, comme le rassemblement et la diffusion de l'information statistique au niveau mondial représentent des fonctions de "service public" au niveau international qui sont d'une utilité évidente et reconnue;
- Les tâches de coopération technique sont importantes comme l'attestent les chiffres précités. Les unes sont très directement reliées à la tâche fondamentale du Département en matière de réflexion économique et sociale au niveau mondial : tel est le cas de la coopération en matière statistique (4,9 millions de dollars), d'administration publique (7,3 millions de dollars), de développement social (6,3 millions de dollars) de population (5,3 millions de dollars), de finances publiques et institutions financières (1,9 million de dollars) et surtout de planification (9,4 millions de dollars), soit au total la moitié des ressources extra-budgétaires (35 millions de dollars). D'autres activités de coopération technique sont pour un montant à peu près équivalent rattachées au Département sans que leurs liens avec les préoccupations centrales soient nettement évidents : transport et tourisme (6 millions de dollars), ressources naturelles (18,2 millions de dollars), peuplements humains (7,7 millions de dollars). Peut-être faut-il noter ici que le volume actuel des fonds gérés par ce Département (95 millions de dollars environ) au total, est supérieur à celui des fonds gérés par l'OIT (86 millions de dollars) et légèrement inférieur à celui des fonds gérés par l'UNESCO (106 millions de dollars). La proportion des fonds extra-budgétaires par rapport à ceux du programme ordinaire est singulièrement élevée, comme à la FAO elle atteint environ trois fois le montant du budget ordinaire.

95. Département des Affaires économiques et sociales

b) Définition d'un cadre mondial pour le développement économique et social

- L'orientation majeure des activités de ce Département est incontestablement représentée par un effort de réflexion générale sur les problèmes économiques et sociaux au niveau mondial, qui se traduit par de très nombreuses études et recherches. La pièce maîtresse de cet exercice a été la préparation de la

Stratégie internationale pour la Décennie du Développement dont on s'efforce d'organiser maintenant l'examen et l'évaluation systématique et périodique. Mais le Département a incontestablement assuré aussi le lancement d'une série d'opérations concernant les grands problèmes modernes : il y a quelques années, le commerce international jusqu'à la création de la CNUCED et le développement industriel jusqu'à la création de l'ONUDI - en 1972 l'Environnement, aujourd'hui la Population et les Sociétés multinationales par exemple. Toutefois, il faut noter à cet égard que l'action du Département en ces domaines a été surtout centrifuge. De nouveaux problèmes ont été étudiés qui ont souvent donné naissance à de nouvelles institutions, mais la synthèse de l'ensemble des activités existantes n'a pas été assurée de façon permanente. De ce fait, les grandes Agences chargées des secteurs de l'Education, de l'Agriculture, de l'Emploi, de l'Industrie, du Commerce, de la Santé, etc.. ne trouvent pas dans ce Département l'interlocuteur qui leur serait indispensable pour leur faciliter l'approche globale qu'elles recherchent (comme nous venons de le voir) de plus en plus. Le dialogue entre les économistes (du CDPPP en particulier) d'une part et les éducateurs, les ingénieurs agricoles, les spécialistes du commerce ou de l'emploi, les médecins, les syndicalistes, etc. n'a pas été en fait engagé d'une façon systématique. Il paraît indispensable que cet effort de synthèse et de dialogue trouve à l'avenir un cadre organisationnel qui satisfasse à la fois les besoins des Agences et ceux des Etats membres. On peut se demander si l'élargissement de la conception de l'exercice de la Stratégie internationale du Développement ne pourrait pas fournir une solution à cet égard.

96. Les Secrétariats des Commissions économiques régionales

Les Secrétariats des Commissions économiques régionales se partagent sur le budget ordinaire de l'ONU un peu plus d'une vingtaine de millions de dollars (Europe 5,1, Asie 5,3, Amérique latine 6,3, Afrique 6,6, Beyrouth 0,7) et gèrent une quinzaine de millions de dollars de fonds de coopération technique (Asie 5,2, Amérique latine 6, Afrique 4,7, le reste étant négligeable). Les domaines de la coopération technique pour les trois Commissions qui ont un budget de ce genre sont concentrés d'ailleurs essentiellement sur la planification (6,6 millions de dollars au total), les ressources naturelles et le développement social. Ces organismes sont essentiellement des bureaux d'études qui répartissent leurs efforts dans un nombre

très considérable de domaines : tous ceux de la compétence du Département des Affaires économiques et sociales plus quelques autres comme l'agriculture, le commerce ou l'industrie, leurs secrétariats étant répartis en autant de divisions qu'il y a de secteurs d'études. Ces travaux sont dans la plupart des cas destinés aux Gouvernements des pays de la région, mais il est extrêmement difficile d'évaluer l'usage qui en est fait réellement. L'un des problèmes majeurs qui semble être posé à ces Commissions est celui de la relation avec les divisions organiques du Département des Affaires économiques et sociales ou avec les grandes Agences : le degré de liaison assuré est en réalité extrêmement faible quand il existe.

97. La CNUCED

Le Secrétariat de la Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement a jusqu'ici assuré trois réunions quadriennales de cet Organisme. C'est essentiellement un bureau d'études préparatoires à des négociations. Le volume annuel des fonds dont il dispose est de 13 millions de dollars sur le budget ordinaire et de 10,2 millions de dollars sur les fonds extra-budgétaires. Les activités de coopération techniques sont pour l'essentiel consacrées à des projets pour la "promotion du commerce". La lecture du plan 1974/1979 de la CNUCED^{1/} ne permet guère d'apercevoir si les études réparties entre les diverses divisions obéissent à une conception d'ensemble. Les recherches sur le commerce international, l'expansion du commerce et l'intégration économique, les produits de base, les articles manufacturés, les transports maritimes, le commerce avec les pays socialistes, le financement lié au commerce, les transferts de techniques, les assurances, ne paraissent pas toutes directement reliées à l'organisation de "processus de négociations" qui sont en principe la mission essentielle du Secrétariat. Seuls quelques-uns de ces travaux correspondent à des objectifs tels que l'organisation d'un système de préférences généralisées, l'instauration de codes de conduite, des "consultations intensives" sur les produits de base, des négociations bilatérales entre pays en voie de développement et pays socialistes. Ce qu'on peut retenir, c'est qu'à défaut de pouvoir espérer obtenir des résultats spectaculaires ou même significatifs, la CNUCED poursuit un travail utile de rassemblement et de diffusion de l'information sur les statistiques du commerce international, notamment, et entretient un certain niveau de connaissances des problèmes existants. Mais ce très grand bureau d'études aurait incontestablement besoin d'idées nouvelles débouchant

^{1/} Partie du plan à moyen terme de l'ONU.

sur des espoirs plus précis de réalisation. On peut en particulier se demander si la mise au point "de meilleures typologies pour analyser les différences entre pays en voie de développement en fonction de leur structure économique et politique, notamment en ce qui concerne leurs secteurs extérieurs" ou les recherches sur l'intégration économique ne mériteraient pas d'être considérés comme des thèmes de recherche, capables de déboucher sur des solutions plus concrètes que celles qui sont actuellement obtenues. On doit incontestablement, en revanche, mettre à l'actif du Secrétariat de la CNUCED sa contribution importante à la rédaction d'une partie de la Stratégie du Développement.

98. L'ONUDI

Avec l'ONUDI, c'est l'aspect "coopération technique" qui redevient prépondérant. Les fonds dont dispose cette unité autonome dans le cadre de l'ONU sont de 15 millions de dollars sur le programme ordinaire et de 39,2 millions de dollars pour les fonds extra-budgétaires^{1/}. Les activités de coopération technique atteignent donc ici 2,6 fois le montant du budget ordinaire^{2/}. Il n'est pas étonnant dans ces conditions que l'ONUDI considère que sa tâche essentielle est de "fournir au moyen de programmes opérationnels une assistance directe à l'industrialisation des pays en voie de développement qui en font la demande"^{3/}. L'ensemble des activités des trois grandes unités de l'Organisation - Technologie industrielle, Politique et Programmation industrielles, Services et Institutions intéressant l'industrie - sont donc essentiellement orientées vers la coopération technique. Sans doute l'ONUDI effectue-t-elle un assez grand nombre d'études et recherches, des travaux de rassemblement et de diffusion de l'information, mais l'ensemble est surtout orienté vers l'action.

^{1/} Chiffres de 1974; il est prévu que ces montants passeront respectivement à 16,5 millions de dollars pour le programme ordinaire et 45,6 millions de dollars pour les fonds extra-budgétaires en 1975.

^{2/} Il n'est pas inutile de noter à cette occasion que les fonds de coopération technique pour l'industrie représentent seulement environ 35 % des fonds attribués à l'agriculture.

^{3/} Plan à moyen terme 1974-1977, page 129 de l'édition française.

99. Décomposition par grandes masses des activités économiques et sociales des cinq Organisations

Ce survol des programmes des cinq plus grandes Organisations du système des Nations Unies était indispensable pour déterminer la nature des activités auxquelles devraient s'appliquer les méthodes de programmation. Des études et recherches ou des projets opérationnels ne se programment pas de la même manière. Or, il est clair que c'est entre ces deux catégories que se répartissent l'essentiel des activités de ces Organisations. Une vue globale, rendue possible par l'analyse succincte qui précède, fait apparaître que :

- le montant total des fonds disponibles, quelle que soit la nature des dépenses, atteint pour les cinq Organisations les chiffres annuels suivants (en millions de dollars, année de référence 1974) :

Organisation	Programme ordinaire	Fonds extra-budgétaires	Totaux
	(en millions de dollars)		
OMS	100,0	93,5	193,5
OIT	41,9	44,5	86,4
UNESCO	56,2	50,0	106,2
FAO	50,5	112,0	162,5
ONU	213,8	170,4	384,2
Total	462,4	470,4	932,8

- sur ce total d'un peu plus de 930 millions de dollars, le volume concernant les activités économiques et sociales programmables dont il est question dans ce rapport, s'élève approximativement (après déduction des montants correspondant aux activités politiques, juridiques, administratives ou de conférences) à 650 millions de dollars environ et se décompose (compte tenu des erreurs de l'ordre de 10 % environ qui peuvent résulter du fait des systèmes différents de présentation de ces dépenses dans les divers budgets) de la manière suivante :

Organisation	Programme ordinaire	Fonds extra-budgétaires	Totaux
(en millions de dollars)			
OMS	83,1	73,9	157,0
OIT	30,0	44,3	74,3
UNESCO	36,0	50,0	86,0
FAO	18,8	108,9	127,7
ONU-AES	24,7	70,0	94,7
ONU-CER	20,0	18,0	38,0
CNUCED	13,0	10,2	23,2
ONUDI	15,0	39,2	54,2
Total	240,6	414,5	655,1

100. Importance respective des divers types d'activités

Les activités de coopération technique - qui représentent 100 % de l'utilisation des fonds extra-budgétaires - tiennent comme nous l'avons vu, une place fort importante aussi dans les activités financées sur les programmes ordinaires, soit qu'il s'agisse de projets sur le terrain, très comparables à ceux du PNUD (cas de l'OMS pour une part très importante de son programme ordinaire, cas de l'ONU pour le programme ordinaire d'assistance technique, cas isolés pour les autres Organisations), soit qu'il s'agisse d'activités d'aide aux Etats membres, dont la frontière avec les activités d'études plus générales est dans certains cas extrêmement difficile à tracer. La comptabilité analytique d'exploitation et la présentation plus précise et plus rigoureuse des budgets-programmes permettront sans doute un jour de déterminer la répartition exacte des activités des programmes ordinaires qu'il n'est pas possible aujourd'hui de connaître exactement. Compte tenu toutefois de l'orientation préférentielle vers la coopération technique de l'OMS, de la FAO et de l'ONUDI, des activités d'aide aux Etats membres sous des formes diverses existant dans les autres Agences, il semble possible d'admettre qu'environ 500 millions de dollars, soit approximativement les trois quarts des activités de programme sont des activités opérationnelles de coopération technique et que le quart restant se partage à peu près par moitié entre les études et recherches générales sur le cadre de principes et de méthodes en matière économique et sociale concernant l'ensemble des pays du monde d'une part et des études ou activités spécifiques orientées vers les problèmes de coopération technique au sens large d'autre part.

101. Physionomie des principales Organisations ou unités autonomes

La connaissance de ces ordres de grandeur permet de mieux comprendre le rôle respectif des diverses Organisations que nous venons d'examiner. Très sommairement, la description rapide que nous venons de faire des activités des diverses Organisations permet d'effectuer le classement suivant :

- deux Organisations et une unité autonome sont orientées principalement vers la coopération technique : ce sont l'OMS, la FAO et l'ONUDI;
- deux Organisations - qui ont d'importantes activités de coopération technique - s'efforcent de maintenir un équilibre entre ces activités opérationnelles et leurs activités traditionnelles de recherches, d'études, de promotion d'idées ou de normes et de définition du cadre d'ensemble : ce sont l'OIT et l'UNESCO;
- les unités relativement autonomes que sont la CNUCED et les Commissions économiques régionales, en dépit de l'existence de quelques activités de coopération technique, sont essentiellement de grands bureaux d'études et de recherches;
- enfin, le Département des activités économiques et sociales de l'ONU assure - en maintenant entre elles une séparation assez nette - d'une part des activités importantes de coopération technique en des domaines assez divers, d'autre part des activités de bureau d'études orientées essentiellement vers la définition d'un cadre d'ensemble de principes et de méthodes (Stratégie du Développement) et vers le lancement d'activités nouvelles.

Le classement ainsi établi montre une certaine variété dans la physionomie des diverses Organisations. Il ne permet d'apercevoir ni l'existence d'une complémentarité dans l'organisation des travaux ni même ce qui fait l'unité d'un tel ensemble.

102. Priorités existantes

Au sujet des activités de coopération technique et des "autres activités" entre lesquelles se partagent inégalement les fonds disponibles pour les programmes, on peut noter en revanche qu'il existe une très grande stabilité dans la répartition des fonds aux diverses activités de coopération technique. L'analyse faite dans ce chapitre à partir des chiffres budgétaires de l'année 1974, comparée à celle que nous

avons faite dans notre rapport "Programmes et budgets dans le système des Nations Unies" en 1969^{1/} à partir des chiffres de l'année 1968, fait apparaître que sur une période de six ans, il ne s'est produit que des modifications très modestes dans la répartition des grandes masses affectées aux divers secteurs économiques et sociaux. La Santé tient toujours la première place avec environ 25 % des fonds, suivie par le secteur agricole (agriculture, forêt, pêche) avec 20 % et de très loin par l'Education (générale et scientifique) et par l'Industrie, qui ont environ 10 % chacune. On peut seulement noter quelques légères modifications : la part de l'ONUDI s'est légèrement accrue et a dépassé celle accordée aux ressources naturelles (qui reste cependant fort importante). Nous avons noté déjà la modification qui s'est produite à l'intérieur du programme de l'OMS en faveur du "renforcement du service de Santé"; trois Commissions économiques régionales ont vu naître quelques activités de coopération technique. Mais il s'agit dans l'ensemble de phénomènes d'importance secondaire. L'institution de la programmation par pays n'a rien changé de fondamental à la structure du système existant de définition des priorités. Sans doute peut-on admettre que le nombre de millions de dollars affectés à tel ou tel domaine n'est pas un instrument de mesure très précis de l'importance accordée à telle ou telle activité qu'au surplus il s'agit de sommes très modestes à l'intérieur du courant total de coopération technique et qu'enfin, à l'échelle mondiale, ce genre de constatation n'a qu'une signification limitée dans la mesure où les besoins caractéristiques de pays sensiblement différents sont confondus dans un même ensemble. Toutefois, compte tenu du fait que les méthodes utilisées par les Organisations Internationales en matière de coopération technique sont finalement très comparables, les ordres de grandeur indiqués ci-dessus ne sont pas entièrement dénués de signification.

103. Caractère général des "autres activités"

Bien qu'il soit difficile de fournir des pourcentages en raison de l'insuffisance des données chiffrées, il est évident que la place des "études et recherches" dans les activités des Sièges des Organisations est absolument prépondérante. Pour en donner un exemple, un calcul statistique que nous avons effectué en partant du document E/5329 sur le programme du Département des Affaires économiques et sociales de l'ONU pour le biennium 1974/1975, document qui a l'avantage de présenter séparément chaque unité de

^{1/} Document A/7822 du 3 décembre 1969, paragraphes 2.13 et 2.14.

base des éléments de programmes du plan de travail, donne pour résultat que sur un total de 250 unités de base 113 représentent des études et recherches et 10 des publications (ce sont des résultats d'études), contre 47 des activités de coopération technique, 7 l'établissement de manuels, les 73 autres se répartissent entre des travaux d'administration ou de préparation des programmes à des activités diverses. Pratiquement la moitié des activités correspondent donc ici à des études et recherches. Cette proportion serait certainement soit plus élevée, soit du même ordre pour la CNUCED, les Commissions économiques et régionales, l'UNESCO et l'OIT. Ces activités prépondérantes d'études et de recherches ont quelques autres caractéristiques qui valent d'être notées :

- la destination de ces activités (et les indicateurs quantitatifs qui devraient l'exprimer de façon précise) n'est jamais très clairement indiquée; l'impression qui se dégage de la lecture des programmes est qu'une trop grande partie de ces travaux reste à usage interne et n'encourt donc la sanction ni du public, ni des Conférences ou Comités;^{1/}
- ces travaux semblent être faits en ordre dispersé, sans plan d'ensemble très clair à l'échelle du système des Nations Unies. Ils sont difficilement complémentaires les uns des autres : le besoin d'une charpente qui leur serait commune paraît très grand;
- les efforts qui tendent vers un examen à la fois global et approfondi des problèmes de chaque secteur (plan indicatif mondial de l'agriculture, plan mondial de l'emploi, planification de l'éducation ou éducation et emploi, etc.) dans toutes les Organisations, fournissent une raison supplémentaire de mettre au point, le plus rapidement possible, un plan d'ensemble et une approche méthodologique commune. Peut-être aussi faudrait-il relier plus directement l'ensemble de ces efforts avec ceux faits dans le cadre des activités opérationnelles.

^{1/} Dans de très nombreux cas également, des travaux demandés par des résolutions des organes intergouvernementaux n'entraînent pas de véritable discussion. Il en est seulement "pris note". Une telle situation rend d'autant plus nécessaire une révision des relations entre les secrétariats et les comités politiques.

104. Réaction nécessaire contre la tendance
expansionniste des programmes

Une dernière remarque enfin me paraît s'imposer : l'inquiétude et le scepticisme qu'ont toujours suscité l'ampleur et surtout la multiplicité des tâches que révèle la lecture des plans et des programmes des Organisations internationales sont sans doute dans une large mesure légitimes. Que ces Organisations doivent et puissent intégrer dans leurs programmes à peu près toutes les questions imaginables, qu'il s'agisse de la paix, des droits de l'homme, de la population, de l'environnement, de la jeunesse, de la stratégie du développement, de la drogue, de l'assistance technique, de la technologie, des sciences, des problèmes sociaux, etc. en réussissant sur chacune de ces questions à proposer des solutions et même à obtenir quelques résultats, paraît une gageure difficile. Le degré d'universalité considéré comme indispensable et par suite la multiplicité des activités est nettement plus élevé à l'ONU, à l'UNESCO et à l'OIT qu'à la FAO, déjà plus spécialisée, ou à l'OMS qui régit un secteur plus nettement délimité encore. La tendance expansionniste des programmes en ce qui concerne leurs domaines d'action est toutefois très générale. Que les raisons s'en trouvent dans la vocation universelle et ambitieuse des Chartes et des Constitutions, dans le nombre considérable des centres d'intérêt des Etats membres et des initiatives de leurs délégations, ou dans les rivalités des Secrétariats, le phénomène est si général et si constant et il est en si évidente contradiction avec la faiblesse des moyens dont disposent ces Organisations qu'il ne pouvait pas ne pas susciter une réaction. Or cette réaction se manifeste par l'exigence de la programmation, par le désir de voir définir les priorités ou les grands problèmes : il reste à examiner dans quelle mesure ce processus de rationalisation à la recherche d'une plus grande efficacité a des chances d'aboutir.

CHAPITRE VII

LA DEFINITION DES PROBLEMES, PRIORITES ET OBJECTIFS ET LA REVISION NECESSAIRE DES MECANISMES DE PRISE DE DECISION

105. Complexité du problème

Pour sommaire qu'elle soit, la description qui vient d'être faite des activités économiques et sociales des cinq Organisations permet au moins de comprendre pourquoi le problème de la rationalisation d'un tel ensemble n'est pas un problème simple. Il ne s'agit pas seulement d'adopter des méthodes modernes de programmation, de mettre en oeuvre des recettes toutes prêtes ou des formules connues, qu'il s'agisse du PPBS, de systèmes de gestion intégrée ou de techniques de programmation linéaire. La confrontation des idéaux, des intérêts, des méthodes, des philosophies politiques, des cultures, qui se poursuit de façon continue à travers les activités économiques et sociales des Organisations internationales ne saurait être facilitée ou clarifiée par la simple application de techniques de gestion modernes, qui ont été élaborées principalement pour des entreprises industrielles et commerciales, et accessoirement pour certaines activités administratives à l'échelon national. En revanche, le besoin d'aboutir à des programmes plus simples et plus clairs, d'élaguer des activités inutiles ou sans efficacité perceptible pour se concentrer sur l'essentiel est incontestablement ressenti de façon très générale et une réponse doit lui être apportée.

106. Exigences contradictoires

Les premières tentatives d'application de la programmation, même si elles ont apporté quelques résultats non négligeables, n'ont incontestablement pas résolu sur ce point les problèmes essentiels et leurs artisans eux-mêmes en sont parfaitement conscients. Le sentiment qu'il reste beaucoup à faire pour "définir les priorités",

"identifier les grands problèmes", élaguer les activités inutiles ou moins utiles, réagir contre l'extension illimitée et la dispersion des programmes, reste très général et se manifeste même avec de plus en plus d'insistance. Mais chacun sait qu'à partir du moment où une question est inscrite dans un programme, il est extrêmement difficile de l'en faire sortir, même si l'étude qu'elle exigeait a été terminée ou si elle ne présente plus un intérêt évident. La routine des Organisations internationales est très naturellement conservatrice, parce qu'il est très difficile et souvent impossible de réaliser un accord sur les critères de choix. Il est même parfaitement conforme à la logique du système existant que, dans le même temps où l'on s'efforce de rationaliser et d'élaguer les programmes sans y réussir, de nombreuses autres questions soient mises à l'ordre du jour et que, de ce fait, le problème de la programmation devienne encore un peu plus difficile à résoudre.

107. Regroupement ou élagage

Dans ces conditions, comme le montrent bien les esquisses de plans présentées jusqu'ici, on s'efforce beaucoup plus de regrouper l'ensemble des activités existantes sous des titres ou des étiquettes destinés à donner une impression d'unité ou de vision synthétique que d'éliminer réellement les programmes ou les sous-programmes considérés comme moins importants ou comme incapables d'atteindre leur seuil d'efficacité. Compte tenu de l'ensemble contradictoire des contraintes politiques existantes, il est parfaitement normal que telle ait été la première réaction des responsables des exercices de programmation. Il est toutefois maintenant devenu nécessaire d'aller plus loin.

108. Orientations de recherches

Tout ce qui a été dit précédemment montre toutefois clairement qu'il est indispensable pour y arriver d'éviter à la fois une approche purement théorique et une attitude trop pragmatique, l'une et l'autre sans aucune prise sur la réalité mouvante et vivante des Organisations internationales. Le travail qui doit être fait est plus difficile et plus complexe : il faut à la fois tenter de comprendre pourquoi le fonctionnement des mécanismes existants gêne ou empêche l'adéquation des exigences politiques et des techniques d'efficacité, examiner si le type de rapports existant entre secrétariats et Comités politiques ne pourrait pas être utilement modifié, distinguer aussi les types de techniques modernes qui pourraient être adoptées en fonction des types de problèmes en distinguant en particulier les activités de coopération technique et les autres activités. Il faut enfin imaginer des procédures

qui permettraient d'entrer réellement dans un processus de transformation progressive. De telles recherches ne peuvent être que collectives : on tentera seulement d'indiquer ici les orientations dans lesquelles elles pourraient éventuellement s'engager. Dans cet esprit, ce chapitre tentera de démontrer la nécessité :

- de faire établir des "devis préalables" par les Secrétariats pour permettre l'identification des problèmes, priorités et objectifs par les Comités politiques;
- de réviser le schéma des relations existant entre les Secrétariats et les Comités politiques en ce qui concerne la fixation des enveloppes financières et l'élaboration des programmes.

I - L'IDENTIFICATION DES PROBLEMES, PRIORITES ET OBJECTIFS ET
LA NECESSITE D'ETABLISSEMENT DE "DEVIS PREALABLES"

109. Incertitude de la terminologie

L'expression "définition, ou choix, des priorités", très utilisée à l'ONU et à la FAO par exemple, n'est pas toujours distinguée, comme c'est le cas à l'UNESCO, de celle de "définition des grands problèmes". Problèmes, priorités, objectifs sont des expressions qui indiquent incontestablement un souhait très général d'obtenir un meilleur système de programmation, mais qui n'ont pas de signification très précise et surtout n'ont pas la même signification dans tous les esprits. Nous proposerons donc ici un certain nombre de définitions sommaires pour préciser au moins le sens attribué à chacune de ces notions dans ce rapport.

110. Tentatives de définitions. Les problèmes.

Par "problème," on entendra un domaine d'action reconnu par la grande majorité des Etats membres, plus précisément un ensemble de difficultés, de défauts du système économique et social que l'on a décidé de faire disparaître à plus ou moins long terme. Le fait fondamental est ici l'identification, la reconnaissance de l'existence de ces difficultés ou de ces défauts en tant que tels, ce qui suppose une philosophie commune minimum. Il faut aussi, bien entendu, que cette identification ou cette reconnaissance soit le fait d'une très grande majorité des Etats membres et que cette majorité manifeste un minimum de volonté commune d'entreprendre une action ou une série d'actions dans ce sens. Nous avons vu ci-dessus qu'à cet égard les problèmes de la santé à l'OMS paraissent beaucoup plus faciles à identifier que ceux de l'éducation ou du développement agricole.

111. Les priorités

Le mot "priorités" désignera les domaines d'action, les problèmes déjà identifiés et reconnus, qui sont considérés comme les plus importants ou les plus urgents, qui doivent passer en premier, mobiliser le maximum d'efforts. L'adoption d'un même ordre de priorités dans le classement d'une série de problèmes suppose une communauté d'approche philosophique et de volonté d'action plus grande encore que la simple identification, la simple reconnaissance de l'existence d'un problème. A l'intérieur d'enveloppes financières inévitablement limitées, un classement suppose des choix qui peuvent et même doivent conduire :

- à l'élimination des problèmes considérés comme insuffisamment importants ou comme ne permettant pas d'obtenir des résultats suffisamment précis;
- à la distribution préférentielle des fonds disponibles à certains problèmes au détriment des autres. La répartition en pourcentage des fonds d'un budget entre divers types d'action est la traduction la plus claire d'un certain ordre de priorités. En d'autres termes, une fois les problèmes identifiés, il s'agit de savoir choisir ceux que l'on retient comme méritant qu'une action soit entreprise et de dire comment l'on répartira entre eux les moyens disponibles ou mobilisables.

112. La notion d'objectif

Le mot "objectif" - "résultat que l'on cherche à atteindre", "but poursuivi" selon les définitions des dictionnaires - représente évidemment l'expression précise et positive de l'action entreprise dans un domaine déterminé, l'état qui sera atteint lorsqu'une partie des difficultés ou des défauts combattus auront disparu, en définitive lorsque le "problème" ou une partie du "problème" (cf. par. 110 ci-dessus) aura été résolu. En d'autres termes, ce qui manque ici c'est moins une définition qui reste de toute manière trop générale pour être précise, qu'un classement des principaux types d'objectifs possibles, c'est-à-dire une typologie. Il existe bien entendu déjà un certain nombre de classements types. L'usage du mot étant d'origine militaire, la méthode qu'il faut mettre en oeuvre pour atteindre un objectif est aussi très souvent désignée par des termes d'origine militaire : "stratégie" ou "tactique". De ce fait, les notions "d'objectifs stratégiques" ou "d'objectifs tactiques" peuvent permettre d'établir une distinction assez claire entre des résultats de type différent qu'en d'autres termes on appelle aussi quelquefois "objectifs généraux ou finals à long terme" et "objectifs immédiats ou intermédiaires". Mais de telles distinctions restent un peu sommaires et pour établir une typologie plus précise, il faut retenir, semble-t-il, au moins les trois caractères suivants :

- le degré d'accessibilité,
- le degré d'abstraction,
- le degré de responsabilité dans la poursuite de l'objectif.

113. La notion d'objectif d'étape

Le degré d'accessibilité définit en quelque sorte la longueur du chemin à parcourir et influence le type de méthodes, de stratégies, de tactiques ou de programmes à mettre en oeuvre. C'est donc un critère essentiel. Il y a des objectifs que l'on sait inaccessibles avec les moyens existants, mais qui sont cependant considérés au moins théoriquement, d'autres dont on ignore si ou quand ils pourront être atteints, mais que l'on poursuit tout de même obstinément (travaux de recherche médicale par exemple). Il y en a de lointains, à délais incertains, probablement accessibles en quelques décennies d'efforts collectifs et d'autres au contraire que l'on peut atteindre avec certitude dans un délai déterminé qui peut être de quelques années (moyen terme), ou de quelques mois (objectifs immédiats). On voit bien comment peuvent se classer le long de cette échelle d'accessibilité les objectifs normatifs (la paix, les droits de l'homme, etc.), ceux du développement au niveau mondial (éradication de l'analphabétisme, scolarisation intégrale, éradication des maladies contagieuses, plein emploi, sécurité alimentaire, etc.), les objectifs d'un plan de développement national (construction d'un certain nombre de barrages, de routes, d'écoles, d'hôpitaux ou de logements), ceux concernant l'action quotidienne de telle ou telle entreprise ou de tel service administratif (fabriquer ou vendre une certaine quantité d'un produit déterminé, publier un document ou un livre, former un certain nombre d'étudiants à telle discipline, etc.)^{1/}. Il paraît donc ici nécessaire de distinguer au moins quatre catégories d'objectifs finals suivant qu'ils sont - d'accessibilité douteuse - à très long terme - à moyen terme - ou à court terme. D'autre part, et peut-être partout, il faut pour les objectifs dont l'accessibilité est éloignée (objectifs finals à long terme) admettre que des étapes intermédiaires sont indispensables sur le chemin qui conduit au résultat final. La notion d'objectif d'étape s'impose donc ici comme essentielle.

114. La nature des objectifs

Le degré d'abstraction conditionne également les types de méthodes à mettre en oeuvre : un objectif concret (construction d'un édifice) conduit à recourir à des méthodes de financement ou de mobilisation de moyens techniques généralement bien connues. Moins un objectif est concret (qu'il s'agisse de formation intellectuelle,

^{1/} Ces exemples permettent de voir que le degré d'accessibilité comporte lui-même deux notions assez distinctes : le degré de certitude sur la possibilité d'atteindre l'objectif et la longueur du délai de réalisation quand l'incertitude est levée.

de développement économique exprimé en pourcentage du PNB ou de respect des droits de l'homme), plus la mise en oeuvre d'un plan d'opération pour l'atteindre s'éloigne de méthodes connues et acceptées; il faut donc préalablement dans la plupart des cas, faire des recherches méthodologiques et en négocier l'acceptation avant même de pouvoir agir. Ces recherches et ces méthodes ont d'ailleurs pour but de transformer, de traduire en quelque sorte, en actions concrètes, en "objectifs moyens d'action" cette poursuite d'une notion trop abstraite. Il y a au surplus très souvent parallélisme entre degré d'abstraction et degré d'accessibilité. Toutefois, il ne semble pas très facile de préciser ici une échelle dans le degré d'abstraction : c'est en fonction de la nature de l'objectif qu'un classement paraît s'imposer. Il est en effet possible de distinguer entre les objectifs d'investissement, de formation, de promotion d'idées ou de normes, de recherches, de définition de bases d'accord ou de négociation, de coopération technique, etc.

115. Le partage des responsabilités

Enfin, le degré de responsabilité dans la poursuite d'un objectif est extrêmement important à préciser : une bonne définition du partage des responsabilités, l'attribution à chaque participant d'une tâche précise, en définitive une bonne organisation du travail sont les conditions reconnues du succès. Il faut ici distinguer toutefois entre les objectifs qui sont poursuivis par un seul groupe organisé (une armée, une administration, une entreprise, un gouvernement) et ceux qui sont poursuivis par plusieurs de ces groupes (plusieurs gouvernements, plusieurs institutions, etc.). Dans le premier cas, il s'agit seulement d'organisation et éventuellement de discipline; dans le second, la répartition des attributions exige le recours à des négociations préalables à l'action. La terminologie à retenir n'est pas très aisée à déterminer. Il faut, en tout état de cause, distinguer dans les objectifs collectifs, ceux pour lesquels la répartition des tâches est clairement définie et ceux pour lesquels ce partage d'attributions reste à faire. Le partage des attributions (création d'un "programme intergouvernemental" par exemple), peut d'ailleurs être en lui-même un objectif. Il en résulte qu'au moment d'établir des programmes pour des Organisations internationales - ou de formuler des résolutions - il serait très utile d'avoir présente à l'esprit la distinction entre :

- les objectifs nationaux, propres à chaque gouvernement (plans nationaux de développement),

- les objectifs intergouvernementaux, acceptés par un certain nombre de gouvernements, ou par l'ensemble des pays membres d'une Organisation internationale (ces objectifs impliquent de la part de chaque gouvernement qui y souscrit un effort particulier aisément identifiable, soit sous la forme d'une contribution financière ou de personnel, soit sous celle de l'acceptation de principes ou de méthodes, etc.).
- les objectifs assignés aux Organisations internationales par ces mêmes gouvernements (aide aux pays membres sous diverses formes, recherche méthodologique, définition de principes ou de cadres communs de travail, diffusion d'idées ou de normes, etc.)^{1/}.

116. Variation de la méthode en fonction du degré d'accord pré-existant

Ces considérations un peu théoriques m'ont paru indispensables pour poser le problème avec quelque clarté. Il faudrait toutefois se garder de conclure que la distinction nécessaire entre ces trois aspects différents d'une même démarche implique

^{1/} L'action des Organisations internationales est dans un certain sens comparable à celle d'un catalyseur. Les fonds des programmes ordinaires, les fonds extra-budgétaires et les contributions de contre-partie des Gouvernements des pays dans lesquels sont exécutés les projets, s'associent, se fusionnent pour atteindre un objectif déterminé. Il est évident que la détermination des Gouvernements concernés par les projets est dans cet ensemble absolument fondamentale. L'importance des fonds de contre-partie est un des éléments qui permettent de mesurer l'importance de cette détermination, mais ce qui est beaucoup plus important encore, c'est qu'il y ait intégration des projets en question dans le plan du pays. On peut donc se demander si les programmes par pays, qu'il est proposé de faire apparaître dans les budgets de chaque Organisation, ne devraient pas fournir des indications, non seulement sur les fonds du programme ordinaire et sur les fonds des programmes extra-budgétaires, mais aussi sur les contributions de contre-partie d'une part et si d'autre part ils ne devraient pas établir une relation qualitative et quantitative entre l'ensemble des actions comprises dans ces programmes et le plan du pays. D'une manière plus générale encore, on peut penser que le rôle des Organisations internationales devrait s'étendre à la détermination de cadres conceptuels suffisamment précis pour que de grands objectifs communs puissent être poursuivis en même temps - et avec une répartition des tâches - par les Gouvernements des pays intéressés, par les Organisations du système des Nations Unies, par les Organisations internationales extérieures à ce système et même par les aides bilatérales. Mais ceci supposerait l'utilisation de méthodes plus rigoureuses que celles actuellement utilisées.

qu'il faut les considérer dans un ordre immuable soit - d'abord identifier les problèmes - ensuite définir les priorités - enfin seulement, préciser les objectifs. Une approche aussi théorique serait dangereuse et risquerait d'accroître la confusion. En fait, la méthode à suivre en un tel domaine doit varier en fonction du degré d'accord existant au moment où l'on entreprend la recherche. Dans certains domaines comme nous l'avons vu, la communauté internationale a déjà reconnu l'existence de certains problèmes et même de certaines priorités. Dans d'autres, au contraire, le travail de définition et de négociation qui reste à faire est considérable.

117. Expérience de l'UNESCO pour la définition des "grands problèmes"

L'exemple de l'expérience qu'est en train de poursuivre l'UNESCO dans la recherche et la définition des grands problèmes, telle qu'elle est décrite dans le document 93/EX/4 précité (Cf. par. 65 ci-dessus) montre bien les difficultés d'un tel exercice dans les domaines de la compétence de cette organisation. Les réponses reçues à une question qui avait été posée d'une façon extrêmement générale n'ont pas permis de découvrir pour l'instant une technique de concentration du programme. Il paraît indispensable à cet égard de citer quelques extraits du document 93/EX/4 précité :

"16. La concentration du programme exige un choix rigoureux des grands problèmes que l'UNESCO doit traiter et l'adoption d'une série de critères à appliquer pour le choix des objectifs.

17. La sélection des "grands problèmes" est probablement la tâche la plus difficile. Cela est pleinement confirmé dans la plupart des réponses des Etats membres. La BELGIQUE et le CANADA ont émis quelques réserves quant à l'opportunité qu'il y aurait, ne serait-ce qu'à s'efforcer de dégager certains problèmes. La BELGIQUE estime qu'il s'agit là d'une méthode négative et qu'il serait préférable que les objectifs de l'UNESCO reflètent de façon positive le mandat défini dans l'Acte constitutif et dans les résolutions adoptées par la Conférence générale; quant au CANADA, il souligne que toute tentative visant à définir des problèmes mondiaux est obligatoirement fonction des valeurs socio-culturelles particulières qui conditionnent le mode de perception de ces problèmes.

...

19. Pour le ROYAUME-UNI, "ce n'est pas une tâche facile que de définir les grands problèmes mondiaux, mais il est indispensable de rechercher un certain consensus entre Etats membres à ce sujet..."

20. ... La SUISSE fait observer que "... les choix ne peuvent se faire qu'au niveau des objectifs."

21. La FRANCE ... met en doute l'utilité d'un "réexamen global" et marque sa préférence pour la sélection d'un certain nombre d'objectifs ...

22. L'inventaire des problèmes qui se dégagent des réponses des Etats membres est fort vaste et varié, ce qui ne facilite pas l'effort de concentration. Tout en reconnaissant qu'il serait extrêmement utile que la Conférence générale, avec l'aide du Conseil exécutif, parvienne à un accord sur une liste de "grands problèmes", le Directeur général estime qu'il s'agit là d'une tâche extrêmement ardue et hasardeuse et partage l'opinion selon laquelle c'est au niveau des objectifs qu'on peut appliquer des critères de sélection valables."

Cette conclusion du Directeur général de l'UNESCO, sur l'application des critères de solutions au niveau des objectifs ne paraît fournir une indication fondamentale sur la solution du problème. Encore faut-il bien préciser de quels types d'objectifs il s'agit et mesurer les conséquences que peut impliquer l'organisation d'un "choix au niveau des objectifs."

118. La nécessité d'établissement de "devis" préalables pour permettre les choix

Les définitions qui ont été données ci-dessus des notions des problèmes de priorités et d'objectifs, montrent bien l'étroite imbrication qui existe entre les trois notions, qui sont en fait seulement des aspects différents d'une même démarche intellectuelle complexe tendant à la clarification d'un ensemble de données souvent fort obscur. En fait, les choix des Comités dirigeants des Organisations doivent se faire avec le maximum de clarté et d'informations. Dans les domaines de compétence des Organisations internationales comme dans ceux des Gouvernements, des entreprises ou des particuliers, les décisions ne se prennent pas dans l'abstrait; elles ont besoin d'une description précise de toutes leurs conséquences possibles, y compris sur le plan financier. En d'autres termes, les choix ne peuvent avoir de signification véritable et entraîner des conséquences pratiques que s'ils se font sur des "devis" précis. Ceci implique qu'avant de demander aux Comités politiques d'effectuer des choix ou des arbitrages, chaque division organique dans les Secrétariats devrait être appelée à fournir un important travail préalable d'élucidation des problèmes pouvant entrer dans ses domaines de compétence. Ce travail d'élucidation devrait porter à la fois sur la description aussi précise que possible de la situation existante et de ses chances d'évolution, sur les diverses manières de considérer les problèmes, sur les chances réelles d'action efficace en faveur de leur solution et sur l'estimation des coûts des diverses actions envisageables. Mais, pour pouvoir adopter une méthode aussi rigoureuse, il faut reconsidérer non seulement les méthodes de travail actuelles des Secrétariats, mais aussi les types de relations existant entre eux et les Comités politiques.

II. SCHEMA TYPE DE RELATIONS ENTRE SECRETARIATS ET COMITES POLITIQUES

119. Objectifs finals et objectifs immédiats dans les Organisations internationales : de l'adoption des résolutions à la définition des programmes de travail

A travers les exemples qui ont été examinés ci-dessus, on voit tout de suite que les objectifs finals des Organisations internationales dans le domaine économique et social, appartiennent pour la plupart à une catégorie à très fort degré d'abstraction dont l'accessibilité est fort éloignée et pour laquelle le partage des responsabilités exige un effort considérable de négociations. Or, la définition de ces objectifs finals à long terme correspond essentiellement à la formulation des résolutions par les délégations des Etats membres dans les divers Comités et Conseils qui dirigent et orientent l'action des Organisations en revanche, l'action quotidienne de ces mêmes Organisations comporte des objectifs beaucoup plus immédiats (publications, réunions, études, projets) qui composent les programmes de travail des Secrétariats ou les plans d'opération des activités sur le terrain.

120. Rapports entre Comités politiques et Secrétariats

Tenter de combler le vide qui sépare, dans la grande majorité des cas, ces deux catégories d'objectifs - en d'autres termes de réduire la marginalité des activités économiques et sociales des Organisations internationales - revient donc à reconsidérer les mécanismes qui aboutissent à la formulation des uns et des autres, c'est-à-dire à mettre au point une technique efficace d'identification des problèmes, de sélection des priorités et de définition des objectifs, et conduit donc bien à poser le problème des pouvoirs et fonctions respectifs des Comités politiques et des Secrétariats.

121. Eviter la confusion des niveaux de responsabilités

Il n'y a d'ailleurs aucune raison pour tenter de cacher ou de taire le fait que l'instauration d'une programmation doit entraîner une modification dans la répartition des pouvoirs d'initiatives et de décisions entre les "exécutifs" et le "législatif" dans les Organisations internationales. Mais il y a là un risque de graves malentendus qui mérite d'être dissipé. Les exécutifs - en l'occurrence les Secrétariats et leurs chefs - peuvent craindre en effet qu'une certaine conception de la programmation n'aboutisse à transférer aux Comités politiques la responsabilité de décisions

qui, selon eux, devrait rester dans leur aire de compétence. La volonté légitime des Etats membres d'exercer sur les Secrétariats un contrôle effectif et de disposer d'une évaluation sérieuse des résultats obtenus ne doit pas en effet conduire à un système où les divers Comités de programme décideraient eux-mêmes des modalités détaillées des actions à entreprendre. Une telle conception conduirait à une confusion supplémentaire et il est donc tout à fait indispensable de définir les niveaux de responsabilité.

122. Le schéma à trois temps de l'actuelle répartition des responsabilités

Or, dans le système actuel - en l'absence de programmation véritable - le problème de la répartition des responsabilités entre les Comités politiques et les Secrétariats est très mal résolu. Cette répartition s'effectue selon un schéma à trois temps qui est à peu près le suivant :

- a) dans un premier temps, les Etats membres à travers les Comités et Conseils définissent les orientations générales à long terme, chargeant le Directeur général ou le Secrétaire général de l'Organisation de poursuivre ces objectifs lointains, ambitieux et vagues, dont la formulation des budgets-programmes ou des plans à moyen terme fournissent d'innombrables exemples (dont quelques-uns ont été cités au paragraphe 21 ci-dessus).
- b) Dans un deuxième temps, les Secrétariats formulent à partir de ces considérations générales et dans le cadre d'une enveloppe financière qu'ils estiment pouvoir être acceptée par les Comités politiques, des plans de travail décrits de façon inégalement précise dans les budgets, et au vu desquels les Comités compétents sont priés d'allouer le financement nécessaire, c'est-à-dire de voter le budget.
- c) Enfin, dans un troisième temps, qui correspond au vote des budgets-programmes, les Comités de programmes et les Comités financiers discutent et critiquent le programme de travail proposé. Généralement toutefois, ils n'y apportent que des modifications très modestes portant dans la plupart des cas sur l'importance des moyens financiers demandés, mais cherchent rarement à obtenir des modifications profondes de la structure même des programmes.

Il faut ajouter que les recherches sur l'évaluation des résultats obtenus après exécution des budgets, restent encore du domaine théorique, et qu'aucun contrôle sérieux en dépit des rapports d'exécution présentés et des vœux des Comités et Conseils pour une amélioration des méthodes d'évaluation, n'est réellement exercé sur les Secrétariats.

D'autre part, les orientations générales sur la contexture des programmes qui pourraient permettre aux Comités politiques de définir réellement les grandes lignes de l'action, restent très vagues et très imprécises et laissent pratiquement aux Secrétariats la véritable initiative. Les difficultés rencontrées par les Organisations pour définir les priorités ou les grands problèmes à l'avance, n'ont, en effet, comme nous l'avons vu, pu être surmontées que dans de très rares cas. Sans doute cette appréciation doit-elle être nuancée du fait de l'existence d'un dialogue permanent entre les Comités politiques, les Directeurs généraux des Organisations et les Directeurs des principaux départements ou divisions organiques : il est bien évident que les programmes élaborés par les Secrétariats reflètent les tendances générales et les orientations souhaitées dans la grande majorité des Etats membres. Il n'en est pas moins exact que la création de mécanismes permettant l'exercice de choix plus systématique avec plus de clarté répond incontestablement à un besoin.

123. Conditions à prendre en considération pour l'établissement d'un nouveau schéma de relations

En fait, pour définir le nouveau schéma de relations possibles entre les Comités politiques et les Secrétariats dans le cadre d'un système de programmation, il faut tenir compte des considérations suivantes :

- l'important travail d'élucidation préalable, indispensable pour permettre aux Comités politiques de définir plus aisément les problèmes, priorités et objectifs ne peut être effectué que par les Secrétariats;
- il faut prendre clairement conscience que l'introduction de la programmation à long terme impose la prise en considération d'une nouvelle dimension - la durée même de la période de planification - dans le processus des décisions;
- pour que les plans à moyen terme deviennent des instruments pouvant réellement servir à définir une politique, il faut que, concurremment avec les budgets-programmes, ils entraînent des décisions financières;
- enfin, il est nécessaire de séparer les décisions de définition des enveloppes financières et les processus de définition des programmes.

124. Nature des décisions financières pour un plan à moyen terme

Il est clair en effet que la programmation à moyen terme n'existera véritablement que le jour où les plans - comme le font actuellement les budgets - comporteront des décisions financières : tant qu'il n'en sera pas ainsi, les tentatives de planification

se borneront à des indications vagues d'orientation n'ayant aucun caractère contraignant et finalement aucun impact réel sur les activités des Organisations. Si l'on souhaite qu'il en aille autrement, il est donc indispensable de définir la nature des décisions financières qui peuvent être prises à l'occasion d'un plan. Ceci ne signifie pas, bien entendu, qu'un plan doit être un budget de six ans ni que les budgets-programmes biennaux doivent perdre, au profit des plans, leur caractère de document entraînant sanction financière. Il s'agit d'imaginer une articulation convenable entre les deux mécanismes de décision. Les plans ne sauraient être des budgets parce qu'il n'est pas possible de prévoir plus de deux ans à l'avance le détail des activités nécessaires à la poursuite d'un objectif déterminé. Il est en revanche concevable de déterminer dans un plan des ordres de grandeur, c'est-à-dire le montant approximatif des enveloppes financières pour la période à moyen terme. Sans doute de nombreux Gouvernements répugnent-ils peut-être à prendre à l'avance des engagements financiers pour une aussi longue durée. Il semble toutefois qu'ils pourraient admettre sans grande difficulté que les dépenses des Organisations internationales continueront sur une période de six ans, sur la base de la reconduction du niveau actuel des budgets majorés d'un certain pourcentage annuel ou biennal. C'est la détermination de ce pourcentage qui pourrait justement faire l'objet d'une négociation. En d'autres termes, pour la fixation des enveloppes financières des plans, il suffirait d'aboutir à un accord sur le montant d'un pourcentage d'augmentation, même approximatif (par exemple compris entre 5 et 7 % ou entre 8 et 10 %, etc.^{1/}). Une telle indication suffirait pour que l'on puisse à l'intérieur de l'enveloppe approximative ainsi définie, tenter de classer les priorités. Il n'est d'ailleurs pas exclu que les Comités politiques puissent, grâce à ce système de définition de pourcentages d'augmentation, fournir une première indication sur les priorités très générales qu'ils désirent voir attribuer à tel ou tel secteur. La Conférence générale de l'UNESCO a déjà expérimenté une telle méthode, les pourcentages d'augmentation qu'elle approuve pour le secteur de l'Education, celui des Sciences, les autres secteurs où les dépenses administratives étant sensiblement différents. Toutefois, une telle méthode n'est applicable que pour de vastes secteurs et non pour des objectifs ou des problèmes plus précis, et ne saurait remplacer par conséquent la méthode de décision sur "devis préalables" que nous préconisons ici. De toute manière ce genre de détermination des ordres de grandeur serait parfaitement compatible avec le genre de décisions prises à l'occasion du vote des budgets-programmes biennaux qui est un tout autre exercice, consistant à allouer des crédits d'un montant exact en dollars correspondant à des programmes de travail précis.

^{1/} Il n'est évidemment pas exclu que ce pourcentage puisse être égal à zéro dans des circonstances où l'austérité financière est nécessaire. A long terme toutefois, une telle décision signifierait le ralentissement et même l'arrêt de l'activité des Organisations internationales.

125. Séparation nécessaire de l'opération de détermination de l'enveloppe financière et de celle de définition des programmes

Il me paraît d'autre part fondamental que la détermination de l'enveloppe financière du plan soit indépendante du processus d'élaboration des propositions de programmes. Aucun particulier, aucune entreprise, aucun Gouvernement n'a jamais eu la possibilité d'établir son programme d'activité et donc de dépenses en fonction de ses seuls désirs; c'est en fonction des recettes que l'on établit un budget. Sans doute y a-t-il souvent interaction entre le montant des charges à couvrir et celui des recettes à effectuer. Mais nul ne peut systématiquement subordonner l'estimation de ses recettes à ses projets de dépenses. Dans les Organisations internationales, pour simplifier et clarifier les négociations à ce sujet, il semble tout particulièrement souhaitable que les deux opérations de fixation du montant possible des dépenses et de détermination des programmes soient très clairement distinguées. Il semblerait même extrêmement souhaitable que les décisions au sujet des enveloppes financières soient prises par les Assemblées ou les Conférences générales des Organisations, en ce qui concerne leur programme ordinaire, avant le début de la préparation des plans et qu'en ce qui concerne les fonds extrabudgétaires, les indications de promesse de versement par les Etats contributeurs soient indiquées plusieurs années à l'avance pour la durée des plans^{1/}. Ainsi, toute équivoque à l'égard des conséquences financières possibles de la méthode de planification et de programmation serait dissipée^{2/}.

126. Mécanisme de définition des priorités

Mais l'avantage le plus important d'un tel système serait que l'on pourrait enfin disposer ainsi d'un mécanisme pour la définition des priorités. Nous examinerons ci-dessous le détail des opérations que devraient accomplir les divisions organiques pour la détermination de leurs propositions d'objectifs d'étape à moyen terme (déjà évoqués au paragraphe 138 ci-dessus). Mais il est nécessaire de préciser dès maintenant que ces exercices de définition des objectifs possibles devraient s'effectuer en tenant compte de divers niveaux possibles de financement. En d'autres termes, en fonction des considérations tenant avant tout au seuil d'efficacité mesurable, les auteurs de propositions d'objectifs devraient envisager des programmes d'importance diverses correspondant à des degrés différents d'ambition quant aux réalisations possibles et par suite à des prix de revient également différents. Dans ces conditions, l'ensemble des propositions chiffrées pour les objectifs possibles des divers programmes d'une même

^{1/} On sait qu'un tel processus a commencé à fonctionner au PNUD, ce qui a permis la définition des "chiffres indicatifs de planification".

^{2/} Cf. note de bas de page du paragraphe 128.

l'organisation serait toujours inévitablement supérieur à celui de l'enveloppe financière globale qui aurait été admise. Ainsi, la confrontation d'une enveloppe financière déterminée en fonction de critères indépendants de la nature des programmes et d'un ensemble de propositions chiffrées d'un montant global très supérieur à celui de l'enveloppe retenue, fournirait un mécanisme, en quelque sorte obligatoire, de définition des priorités. Elle permettrait en effet aux organes politiques de choisir sur des devis précis, les programmes qu'ils entendent soutenir, ceux dont ils pensent devoir réduire le rythme, et ceux enfin qu'ils envisagent d'éliminer. D'autre part, la concurrence qu'il susciterait entre les divisions organiques, entraînerait une émulation portant sur la qualité de la présentation des programmes d'étapes à moyen terme - ce qui peut être considéré comme positif.

127. Mise en perspective d'ensemble

Ceci ne signifie pas que les chefs de secrétariats ne devraient pas émettre d'avis pour guider les choix des Comités directeurs. Bien au contraire, de tels avis, accompagnés de considérations générales relatives à la mise en perspective d'un programme d'ensemble, sont absolument indispensables. Il est bien évident en effet que les "études par pays et par secteur" établies et préparées par les divisions organiques, devraient aussi servir à l'élaboration de synthèses^{1/} au niveau de chaque pays tout d'abord, au niveau régional et enfin au niveau mondial et que ces synthèses devraient faciliter pour les Directeurs généraux des Organisations, une mise en perspective d'ensemble des programmes proposés. La méthode qui consisterait à présenter aux Conseils et Comités à la fois des propositions précises entre lesquelles les choix sont nécessaires et des commentaires généraux facilitant l'exercice de ces choix serait évidemment plus respectueuse de leur souveraineté que celle qui consiste à présenter un programme déjà élaboré auquel il n'est possible d'apporter que des modifications mineures.

128. Nouveau schéma possible à cinq temps des relations entre Comités politiques et Secrétariats

En définitive, le schéma de relations entre Comités politiques et Secrétariats, qui serait créé par l'adoption de l'ensemble des mesures examinées ci-dessus, serait le suivant :

^{1/} Cf. paragraphe 153 ci-dessous, chapitre VIII.

- Premier temps : les Conseils, Conférences et Assemblées dirigeant les Organisations et le PNUD définiraient l'ordre de grandeur de l'enveloppe financière globale envisageable pour les six années à venir (par l'adoption d'un pourcentage)^{1/};
- Deuxième temps : les Secrétariats établiraient des propositions systématiques d'objectifs d'étapes à moyen terme sur l'ensemble des problèmes entrant dans la compétence de l'Organisation, en distinguant dans chaque proposition divers niveaux de réalisation correspondant à divers niveaux de prix de revient;
- Troisième temps : les Conseils, Conférences et Assemblées effectueraient entre ces diverses propositions les choix que permet l'enveloppe financière globale dont ils peuvent disposer : problèmes, priorités et objectifs seraient ainsi définis et le plan de l'Organisation pour les six prochaines années serait de ce fait établi;
- Quatrième temps : les budgets-programmes biennaux fourniraient alors les détails d'exécution des plans ainsi établis par tranche de deux ans. Le vote des budgets déterminerait de façon précise, comme c'est le cas actuellement, les moyens d'action et le plan de travail des Organisations, mais il le ferait dans le cadre d'une politique d'ensemble préalablement définie par le plan;

^{1/} Sans doute, le caractère évaluatif de l'opération de définition des ordres de grandeur des enveloppes financières doit-il être souligné. Il y a toujours inévitablement interaction entre la conception générale que l'on peut avoir d'un programme déterminé et l'ordre de grandeur de son financement. Il s'agit donc ici plutôt de faciliter des délibérations que de fixer des limitations rigides - qui avant tout examen des programmes pourrait paraître arbitraire. Un tel processus n'est par ailleurs évidemment applicable qu'aux activités normales rentrant dans le cadre des tâches traditionnelles des Organisations en matière économique et sociale. Toute entreprise exceptionnelle par sa nature et par son ampleur devrait naturellement y échapper. Toutefois, le caractère apparemment peu orthodoxe d'une telle méthode ne devrait pas représenter une objection majeure contre son utilisation en raison de la situation très particulière que créent dans les Organisations internationales d'une part les modalités de calcul des contributions obligatoires des Etats membres et, d'autre part, la difficulté d'atteindre à un accord politique sur la nature et l'importance des activités économiques et sociales entre pays riches et pays pauvres.

- Cinquième temps : vers la fin de la période d'exécution du plan, les Comités politiques effectueraient une évaluation des résultats obtenus en même temps qu'ils commenceraient à considérer l'étape suivante, soit le prochain plan.

Cette définition schématique des principes des mécanismes à mettre en oeuvre exige maintenant d'être examinée plus en détail en tenant compte de la complexité de la machinerie existante.

13. Difficultés créées par l'existence de processus différents de prises de décision

Le schéma qui vient d'être proposé pourrait sembler en effet laisser entendre que les Conférences ou Assemblées générales ont le pouvoir de définir l'ensemble des programmes d'activité de leur Organisation - ce qui n'est pas le cas. On sait que les budgets qu'elles sont appelées à voter ne concernent que les programmes ordinaires : il serait donc peu rationnel de croire que l'adoption de la planification à moyen terme peut investir ces Conférences ou Assemblées de pouvoirs dont elles ne disposent pas sur la politique d'emploi des fonds extrabudgétaires dont l'importance par rapport au programme ordinaire est dans la plupart des cas très considérable, comme l'on sait. C'est un exemple de la prise de conscience de cette difficulté qu'a fourni le Comité des programmes de la FAO, quand il a manifesté - comme nous l'avons rappelé ci-dessus au paragraphe 81 - sa très vive inquiétude au sujet de l'impossibilité d'intégrer les priorités nationales dans la définition des priorités au niveau régional ou même mondial. Puisque les programmes par pays sont définis au coup par coup - en principe par les seuls Gouvernements des pays intéressés - en fait au cours de négociations où les secrétariats des Agences et du PNUD jouent un rôle prépondérant, il est évident que les Conseils politiques dirigeants des Organisations se trouvent exclus de ce processus et sont par suite dans l'impossibilité de fournir des directives générales. Mais il est compréhensible qu'une telle situation puisse leur paraître anormale. La définition d'une méthodologie rationnelle en matière de planification se heurte donc très vite à la difficulté fondamentale que représente l'existence de processus de prises de décisions différentes en ce qui concerne les programmes ordinaires et les programmes financés sur fonds extrabudgétaires. Cette difficulté s'est maintenant concrétisée sous une nouvelle forme : l'existence de deux systèmes différents de programmation qui n'ont aucun point de rencontre - pour les programmes ordinaires, la programmation à moyen terme et pour les fonds extrabudgétaires, la programmation par pays.

130. Programmation à moyen terme et programmation par pays

En fait, l'existence de ces deux systèmes de programmation, totalement indépendants l'un de l'autre, distincts par leurs méthodes comme par leurs résultats, n'est qu'une manifestation en apparence secondaire d'une situation bien connue. Toutefois, si le système de différenciation entre la gestion des fonds volontaires et celle des contributions obligatoires aux programmes ordinaires des Agences a pu vivre jusqu'ici, en dépit des difficultés que suscitaient les conflits de compétence ou d'interprétation entre les Agences et le PNUD, on se trouve aujourd'hui devant une divergence plus fondamentale, une absence évidente de complémentarité qui tend vers l'absurde. Il me paraît indispensable qu'il y soit maintenant porté remède. Pour des raisons qui sont à la fois politiques et institutionnelles, je ne pense pas que la solution doive être recherchée dans le sens d'une subordination soit des "agences exécutantes" (y compris l'ONU) au PNUD (ce qui était bien le type d'orientation dont s'était inspirée l'Etude sur la Capacité), soit du PNUD aux agences. Quant à la solution officiellement adoptée aujourd'hui par le PNUD, qui consiste à faire définir théoriquement par chaque Gouvernement en vertu de sa souveraineté, le programme de coopération technique le concernant, je pense qu'elle ne répond pas véritablement au problème qui est ici posé et que, sous une apparence irréprochable, elle est en réalité fallacieuse et contraire aux intérêts des Etats membres concernés.

131. Nature de la coopération technique et logique de la programmation par pays

En fait, ce type de solution n'aurait véritablement de sens que si l'on considérait que le système des Nations Unies n'est rien d'autre qu'un système d'aide bilatérale complémentaire et marginal. Dans ce cas, il serait évidemment légitime de demander aux Gouvernements des pays intéressés, d'établir eux-mêmes leurs listes de projets, la communauté internationale n'ayant pas les mêmes raisons qu'un pays fournisseur d'aide bilatérale d'imposer son point de vue sur la nature de l'aide qui doit être fournie. Dans ces conditions, on peut toutefois mettre en question la nécessité d'imposer auxdits Gouvernements de justifier leurs demandes par des documents aussi complexes et difficiles à établir que les actuels programmes par pays. La logique d'une telle conception débouche beaucoup plus naturellement vers l'établissement d'une liste de projets sans aucune justification. Le fait qu'il s'agisse de montants financiers extrêmement modestes fait même apparaître toute exigence de justification comme une tracasserie inutile. La lourdeur du travail d'établissement des programmes par pays est d'ailleurs telle que les Gouvernements doivent avoir recours à l'aide des Secrétariats du PNUD et des Agences pour les préparer et que dans ces conditions, la logique du système est quelque peu bousculée.

132. Etendue du réexamen auquel conduisent les défauts des mécanismes existants

Ainsi les tentatives de programmation - c'est-à-dire de rationalisation de clarification et d'organisation méthodique - des activités du système des Nations Unies éclairent les défauts des mécanismes existant sous un jour nouveau et rendent extrêmement difficile de les accepter plus longtemps. Ce qui est mis ainsi en évidence, c'est qu'on ne peut laisser subsister ces deux systèmes de décision séparés sans leur apporter de modifications. C'est aussi qu'une certaine conception de la coopération technique du système des Nations Unies doit être soit abandonnée, soit profondément révisée. Ces constatations contraignent à un réexamen complexe et difficile qu'il est indispensable d'entreprendre rapidement.

133. Structure de la machinerie intergouvernementale et méthode d'information sur les programmes

Quand des mécanismes de décision donnent de mauvais résultats, surtout si l'on y distingue deux séries d'enchaînement qui aboutissent à des décisions contradictoires et sans rapport les unes avec les autres, il est évidemment tentant de mettre en question la structure des mécanismes eux-mêmes. Ce problème de la machinerie intergouvernementale, déjà très clairement posé par le CCQAB ne pourra être éludé très longtemps. Mais si chacun admet que l'adoption de la programmation a rendu évidente l'existence de ce problème, nul n'ignore ni son extrême complexité ni son extrême difficulté. C'est la raison pour laquelle il ne pourra être abordé vraiment que lorsque tous les autres aspects des problèmes auront été considérés. Nous nous bornerons donc pour l'instant à constater que l'une des raisons les plus claires de la divergence des deux systèmes de décision est qu'ils sont alimentés par une documentation qui encourage cette divergence. La façon dont ils sont informés revient en effet à leur présenter artificiellement comme des ensembles distincts des éléments qui vivent dans une étroite symbiose à l'intérieur d'une même Organisation et même à séparer la tête et les membres d'un même organisme vivant. La documentation distribuée aux Comités politiques pour être trop volumineuse dans la plupart des cas, n'en est pas moins très souvent insuffisante parce que trop sélective. Ainsi, les Comités directeurs des Organisations sont, sauf exception, comme nous l'avons vu, informés uniquement sur le contenu du programme primaire de leur Organisation - seules de très vagues indications globales et chiffrées leur étant fournies sur les programmes extrabudgétaires. Le Conseil d'administration du PNUD de son côté est appelé à traiter uniquement de l'utilisation des fonds extrabudgétaires sans être même informé de l'interaction qui peut exister

entre les programmes ainsi proposés et le programme propre de chacune des "agences exécutantes". Il est évident que si l'on souhaite que des Comités ayant à délibérer sur diverses parties d'un même ensemble d'activités prennent des décisions coordonnées, il faudrait d'abord que la documentation qu'on leur fournit soit suffisamment synthétique et bien comprise pour qu'ils aient la même vision globale de cet ensemble. Cela ne signifie évidemment pas qu'il faille fournir exactement les mêmes types d'informations au Conseil d'administration du PNUD ou aux Conseils des diverses Organisations, mais cela implique :

- que l'on utilise le même système d'information pour l'ensemble des Comités et Conseils à travers lesquels les Etats membres^{1/} sont appelés à se prononcer sur la politique économique et sociale;
- que ce système permette à chaque Comité de connaître et de prendre en considération les avis donnés par l'ensemble des autres Comités, la complémentarité des informations permettant d'aboutir à une complémentarité des décisions.

134. La signification véritable d'un système d'information

En effet, si, comme l'a recommandé l'Etude sur la Capacité (chapitre VI) et comme le Conseil Economique et Social l'a déjà demandé dans sa Résolution 1643 (LI) sur l'étude demandée au Bureau Interorganisations^{2/}, on se préoccupe de la mise au point d'un système d'information moderne et unitaire pour le système des Nations Unies, il faut certes se préoccuper des méthodes de rassemblement et de traitement des données, mais aussi de la façon dont ces résultats seront mis à la disposition des Comités politiques qui ont à les utiliser pour prendre leurs décisions. Nous verrons ci-dessous qu'en matière de coopération technique, un système d'information ne peut être fondé que sur des études par pays. Mais il importe de noter d'abord qu'il ne saurait s'agir d'études purement académiques. Ce qui est en effet important, c'est que tous les Comités politiques qui ont des décisions à prendre reçoivent exactement les types d'informations dont ils ont besoin.

^{1/} Et pour l'OIT les représentants des travailleurs et des patrons.

^{2/} Le Bureau interorganisations pour les systèmes d'information et les activités connexes a reçu en fait cette mission de l'approbation par le Conseil de la proposition d'études faites par l'ACC dans son rapport du 25 avril 1973 (E/5289, partie 1). Rapport du Comité de Coordination (document E/5389 du 2 août 1973).

135. Relations entre le système d'information et le système de décision des Comités politiques

Ceci me paraît notamment impliquer :

- que les Conseils dirigeants des Organisations, appelés à voter les budgets et les plans à moyen terme, disposent de tous les éléments nécessaires pour définir la politique de coopération technique qu'ils souhaitent voir appliquer dans le secteur dont ils ont la charge (Education, Emploi, Santé, Sciences, Agriculture etc.). Au moment de l'élaboration des plans à moyen terme, ces Conseils devraient formuler en même temps que leurs choix en ce qui concerne leurs "autres activités" généralement financées sur leur programme ordinaire, leurs recommandations en ce qui concerne la politique de coopération technique^{1/}. Ces recommandations devraient porter sur les méthodes, les types de projet ou les formes d'aide considérés comme les plus appropriés, les aires géographiques où certains types d'efforts devraient être concentrés dans la période du plan en fonction des divers objectifs poursuivis, etc. Ceci suppose que les documents d'information distribués aux Conseils, pour l'élaboration des plans à moyen terme, contiennent les propositions des diverses divisions organiques établies à partir de la synthèse des études par pays. De leur côté, les budgets-programmes devraient rappeler de façon précise le contenu de la partie de l'action opérationnelle qui est financée sur fonds extrabudgétaires;
- que le Conseil d'administration du PNUD^{2/}, chargé d'approuver la mise en oeuvre d'une politique de coopération technique par pays soit de son côté saisi avant toute approbation des programmes par pays, d'une part d'un document présenté par chaque bureau régional et indiquant les priorités proposées pour chaque région, à partir d'une synthèse des études par pays et d'une consultation des gouvernements, d'autre part des recommandations des Conseils des diverses agences pour chaque grand secteur économique et social;

^{1/} Politique financée à la fois sur le programme ordinaire et sur les fonds extrabudgétaires.

^{2/} Et les autres Comités responsables de la gestion des fonds volontaires.

- que d'autre part, dans les cadres continentaux actuels (qui sont ceux des principales Commissions Economiques Régionales, par exemple) des différences considérables existent entre les situations économiques et sociales des divers pays^{1/} ;
- qu'enfin il pourrait paraître plus rationnel de demander aux pays de se prononcer sur les priorités en tenant compte par exemple de leurs niveaux de développement.

Si des typologies de pays étaient établies, qui tiennent compte d'un assez grand nombre d'indicateurs, il n'est même pas interdit de penser que l'on pourrait définir des catégories relativement homogènes dans le cadre desquelles la définition des priorités serait plus aisée. Ces remarques ne représentent pas toutefois des objections fondamentales. Il n'y a en effet aucune contradiction entre le fait d'utiliser les échelons régionaux existants pour mieux définir les priorités et la poursuite d'études et de recherches relatives aux types de problèmes qui peuvent se présenter de façon analogue dans divers pays, qu'ils soient situés dans la même région ou dans des régions différentes. Au contraire, ces deux séries d'efforts complémentaires permettraient d'acquérir une meilleure connaissance des problèmes; quant à la définition du cadre géographique idéal pour la région, il s'agit d'une recherche empirique et longue que l'utilisation, même provisoire, des cadres régionaux actuellement définis devrait plutôt faciliter que contrarier.

138. Echelon régional et programmation par pays

La deuxième raison qui devrait donner à l'échelon régional une réelle importance pour la définition des priorités et des objectifs de la coopération technique internationale est que c'est le cadre dans lequel il est le plus facile d'organiser un dialogue entre les responsables de la planification des Organisations internationales et les responsables des plans nationaux. En d'autres termes, c'est le cadre idéal dans lequel les Gouvernements des pays intéressés devraient être appelés à fournir leurs indications sur la politique de coopération technique qu'ils souhaiteraient voir appliquer sur les problèmes pour lesquels ils aimeraient voir les Organisations internationales proposer des types de réponses élaborées et efficaces. C'est donc à ce niveau régional que l'originalité propre du système de coopération technique des Nations Unies pourrait commencer à se définir. C'est aussi à ce niveau que pourrait être trouvé le plus aisément le point de rencontre entre la programmation par pays et la programmation à moyen terme. Le pays représente le point de départ et le point d'arrivée de tout système de programmation en matière de coopération technique.

^{1/} Dans certains cas toutefois, les cadres sous-régionaux déjà définis pourraient être utilisés.

Ce n'est qu'au chapitre suivant que nous examinerons la nature exacte des travaux de synthèse que devraient préparer les secrétariats à partir des études par pays. Nous mentionnerons donc seulement pour l'instant l'intérêt évident que représente l'échelon régional pour permettre aux Gouvernements des pays intéressés de définir le plus aisément leurs programmes en disposant de tous les moyens d'information et de contact nécessaires.

Si ces raisons paraissent convaincantes, il faudrait donc insérer dans le calendrier de préparation des plans, la consultation de l'échelon régional, les modalités de cette consultation resteraient à définir : le cadre actuel des Commissions Economiques Régionales et des instances régionales des diverses agences peut parfaitement être utilisé à cette fin même s'il est nécessaire dans certains cas de prévoir une participation plus active et plus directe des représentants des Gouvernements (et dans le cas de l'OIT des représentants des patrons et des travailleurs) à l'élaboration d'une doctrine

139. Vers un système de décision basé sur la complémentarité et l'établissement d'un calendrier précis

Les remarques qui viennent d'être faites sur les aménagements qu'il faut apporter tant à la préparation des documents d'information qu'en matière de coordination des recommandations et des décisions conduisent à compliquer quelque peu le schéma décrit au paragraphe 128 ci-dessus. La succession des phases (concernant la définition préalable des enveloppes financières, la préparation des propositions systématiques d'objectifs d'étape à moyen terme par les secrétariats, le choix entre ces propositions aboutissant à l'élaboration des plans à moyen terme, le vote des budgets-programmes dans le cadre des plans et l'évaluation finale avant de passer aux étapes suivantes) peut être conservée mais les précisions suivantes devraient être apportées :

- le total des prévisions d'enveloppes financières en ce qui concerne les fonds budgétaires et les fonds extrabudgétaires devrait pouvoir être évalué au moins en ordre de grandeur par secteur économique et social et indiqué aux Conseils et Comités ayant à définir leurs recommandations, notamment en matière de politique de coopération technique avant qu'ils commencent à discuter du contenu des programmes qu'ils souhaiteraient voir adopter. Pour le PNUD en particulier, le Conseil d'administration devrait donc être appelé à donner à l'avance son avis sur les enveloppes financières indicatives par secteur pour la durée des plans. De telles indications ne sont pas incompatibles avec l'attribution de chiffres indicatifs de planification par pays. Il n'est pas impossible

en effet d'imaginer qu'une consultation préalable des Gouvernements des pays intéressés puisse permettre de connaître à l'avance l'ordre de grandeur de la répartition qu'ils souhaitent faire du montant de leurs chiffres indicatifs de planification entre les divers secteurs économiques et sociaux. D'ailleurs la stabilité, mentionnée au chapitre VI ci-dessus de la répartition des fonds extra-budgétaires entre les divers secteurs montrent bien que l'on a déjà en pratique trouvé les moyens de rendre compatible le libre choix des projets par les Gouvernements dans l'établissement de leurs programmes par pays et la stabilité des pourcentages de répartition des fonds par agence et même par division organique. Dans ces conditions, la phase d'évaluation des enveloppes financières, quelle que soit l'origine des fonds, pourrait donc bien être distinguée de celle de la définition des programmes;

- les documents préparés par les Divisions organiques pour proposer leurs objectifs d'étape à moyen terme, devraient très clairement préciser dans la description des moyens d'action d'une part, les sources de financement (budgétaires ou extra-budgétaires) qu'il est proposé d'utiliser et, d'autre part, la répartition par région et par pays des activités de coopération technique incluses dans le programme de travail. De cette manière, les Services de programmation pourraient préparer plus aisément les documents synthétiques à partir desquels pourraient se prononcer les Comités compétents à l'échelon régional ou central, au niveau des Organisations ou du PNUD;
- un calendrier conjoint de préparation des plans à moyen terme et des programmes par pays devrait être établi de façon très précise. Il devrait prévoir dans le détail l'articulation entre les travaux des secrétariats (études par pays, proposition d'objectifs d'étapes à moyen terme, divers documents synthétiques), les diverses phases d'examen par les Comités politiques situés aux divers échelons et la transmission des recommandations des uns aux autres.

10. Conséquences de l'importance et de la durée des travaux de préparation sur la conception des plans à moyen terme

Peut-être est-il dès maintenant nécessaire de noter que le système de complémentarité qui est ici proposé entre les travaux des secrétariats et les sessions des divers Comités politiques entraînerait inévitablement l'étalement sur plusieurs années (2 ans paraissent une durée vraisemblable) de la période de préparation des plans à moyen terme et des programmes de coopération technique. Dans ces conditions, il me paraît

important de souligner qu'un tel effort n'est concevable que s'il est destiné à la mise au point d'un plan à "horizon fixe", comme le sont tous les plans nationaux et non d'un "plan roulant" (rolling plan)^{1/}. Seuls des plans à "horizon fixe" peuvent d'ailleurs permettre de contrôler si les objectifs fixés pour la date d'expiration de la période du plan ont été réellement atteints. En d'autres termes, c'est la seule technique compatible avec un système efficace d'évaluation.

^{1/} Système consistant à établir au moment du vote d'un budget de deux ans des prévisions portant sur la période de 4 ans postérieure à celle du budget, puis à recommencer le même effort de prévision au moment du vote du budget suivant. Ce système est celui actuellement en vigueur dans les diverses Organisations.

CHAPITRE VIII

REORIENTATION DES ACTIVITES DE COOPERATION TECHNIQUE ET DES ACTIVITES D'ETUDES ET DE RECHERCHES

141. Nécessité d'examiner le contenu des programmes : conception des activités de coopération technique et des autres activités

Les modifications de procédures qui viennent d'être proposées permettraient ainsi l'établissement d'une certaine complémentarité entre les décisions des divers Comités chargés de définir la politique de coopération technique et aboutiraient au total à d'incontestables progrès. Toutefois, il n'est pas certain qu'il soit ainsi possible d'éliminer facilement tous les inconvénients du double système actuel de décisions, et surtout, le problème de la marginalité des activités opérationnelles ne serait pas pour autant résolu : il est même vraisemblable qu'un perfectionnement des méthodes d'examen mettrait encore plus en lumière le caractère ponctuel des opérations sur le terrain et la faiblesse des moyens à la disposition des Organisations internationales. La solution en ce domaine ne sera pas fournie seulement par un réglage des mécanismes : c'est le contenu même des programmes qu'il convient d'examiner. Il est donc temps de se demander si la conception même de la coopération technique du système des Nations Unies ne devrait pas être remise en question. Mais la conception des "autres activités" des Organisations internationales ne doit pas être exclue de cet examen critique : le fait qu'elles soient financées sur les programmes ordinaires des agences (et donc qu'elles ne soient pas sujettes au double système de décision) ne les a pas empêchées, comme nous l'avons vu, de suivre une évolution significative à la recherche d'un plus grand impact sur la réalité. Tous les efforts pour l'établissement d'un système de programmation n'ont en effet de sens que s'ils permettent d'accroître le rendement global de l'ensemble du système des Nations Unies.

142. Les possibilités d'un accroissement du rendement

C'est bien en effet le niveau actuel de rendement de l'ensemble des programmes d'activités des Organisations qu'ont mis en question les premières expériences de programmation (qu'il s'agisse de programmation à moyen terme ou de programmation par pays). Si la lecture des documents de programmation est si décevante, s'il est impossible d'y trouver des liens autres que fort ténus ou purement verbaux entre les grands objectifs proclamés et les programmes de travail proposés, ce n'est ni parce que leurs rédacteurs manquent de talent, ni peut-être même parce que les moyens disponibles sont trop modestes. C'est aussi parce qu'en rendant sensible l'absence de relations entre objectifs finals et plans de travail, ils contraignent à se demander si la conception même des activités proposées est bien celle qui convient aux Organisations internationales. Une remise en question aussi fondamentale ne peut évidemment pas conduire à découvrir immédiatement quels types de solutions différents, quelle conception entièrement nouvelle permettraient d'obtenir un rendement accru. Mais elle peut ouvrir la voie à une recherche utile. Il s'agit donc de préciser dans quel sens une telle recherche pourrait s'engager. A cet égard, trois caractéristiques des programmes actuels d'activités me paraissent devoir retenir l'attention :

- a) l'absence de complémentarité entre les activités de coopération technique et les autres activités;
- b) le caractère artisanal des méthodes de définition et d'exécution des projets de coopération technique;
- c) l'ordre dispersé des activités de recherches qui constituent la part la plus importante des "autres activités".

143. Absence de complémentarité

Il y a sans doute des explications très généralement admises de la faiblesse de l'efficacité des Institutions internationales : ainsi, c'est par un certain nombre de facteurs politiques bien connus que l'on explique qu'une très grande partie des résolutions adoptées par l'ensemble ou par la très grande majorité des Etats membres en matière économique et sociale, ne se traduise pas dans les faits d'une façon aussi satisfaisante qu'on pourrait le souhaiter, et que par exemple, les premiers travaux d'examen et d'évaluation de la Stratégie Internationale pour le Développement ne fassent pas apparaître une application très stricte des recommandations qu'elle contient. De même, c'est par le caractère extrêmement modeste des moyens mis en oeuvre - en comparaison avec l'importance des problèmes à résoudre - que l'on explique volontiers

Les projets de coopération technique des Organisations internationales, même quand ils sont considérés comme excellents, n'aient que très rarement des effets perceptibles sur le niveau de développement des pays considérés. Dans les deux domaines nettement distingués dans la plupart des cas, de la définition du cadre général de principes et de méthodes d'une part, et des activités opérationnelles de l'autre, des explications spécifiques toutes faites permettent donc d'accepter par avance un degré d'efficacité très modeste. Il ne semble pas toutefois que l'on se soit préoccupé jusqu'ici d'essayer de réduire la séparation existant entre ces deux domaines, ni que l'on se soit demandé avec beaucoup d'insistance si une partie de l'inefficacité constatée ne provenait pas précisément du maintien de cette stricte séparation. Sans doute pourrait-on citer ici et là l'exemple de quelques projets expérimentaux tendant à vérifier la valeur de quelques idées nouvelles. Mais je ne pense pas que l'on puisse citer d'exemple d'une mise en oeuvre systématique et coordonnée de projets tendant à faciliter l'adoption de principes ou l'application de méthodes recommandées dans des résolutions importantes des Conseils, Conférences ou Assemblées. L'exploitation des possibilités que pourrait offrir l'organisation de la complémentarité entre ces deux domaines aurait cependant un intérêt certain : ainsi, par exemple, des projets opérationnels conçus pour favoriser systématiquement la complémentarité du développement industriel des pays d'une même région, pourraient encourager concrètement les politiques d'intégration poursuivies assez difficilement dans de nombreux cas. Des efforts ont sans doute été faits dans cette direction, mais leur systématisation qui aurait des effets multiplicateurs considérables ne semble pas avoir été sérieusement envisagée jusqu'ici. Les résultats de l'exercice d'examen et d'évaluation de la Stratégie Internationale pour la deuxième décennie du Développement, devraient permettre de dégager des axes de recherche dans cette direction, mais une organisation plus rationnelle de la politique de coopération technique des Organisations internationales pourrait y contribuer plus directement encore : c'est ce qui va être examiné maintenant.

1. Caractère artisanal des méthodes de coopération technique

L'examen des principes selon lesquels a été organisée la programmation par pays nous a déjà conduits à nous demander si en définitive, la coopération technique des institutions internationales n'était pas réellement un modèle réduit d'aide bilatérale. Poser le problème ainsi impose l'examen des méthodes utilisées. Or, la méthode la plus générale est celle de l'envoi d'experts (complété par la distribution de quelques courses et la fourniture de quelques équipements). Un tel système paraît reposer sur l'idée que le transfert de technologie est une opération relativement simple et sur la conviction que les problèmes des pays en voie de développement, quelles que puissent

être leurs différences socio-culturelles avec les pays développés de l'hémisphère Nord. Elles peuvent être tous résolus par les types de techniques existant dans ces pays. En dépit de recherches et des adaptations que l'on a sporadiquement effectuées, tout continuait en fait de se passer comme si en face d'une demande en provenance des pays en voie de développement, portant sur tous les secteurs et sur tous les types de techniques, les Organisations internationales pouvaient sur tous les sujets, organiser une réponse adéquate à travers la formule du projet d'envoi d'experts, plus bourses, plus équipements. Il est vrai que dans certains secteurs, cette formule, à côté de nombreux échecs et de nombreuses insuffisances, a permis d'aboutir à quelques succès. Le fait que les Agences se sont dans l'ensemble efforcées de "vendre" leurs projets, de faire acheter en quelque sorte les produits qu'elles fabriquaient le plus aisément, les a conduit dans certains cas à proposer quelques formules originales, mais dans l'ensemble ces efforts isolés n'ont pas abouti à une spécialisation qui aurait permis de distinguer clairement les interventions des Organisations internationales des projets que, dans les mêmes secteurs, "vendaient" aussi les aides bilatérales avec des moyens financiers beaucoup plus importants. Sans doute peut-on noter quelques projets de recherches technologiques ou méthodologiques orientés vers l'innovation, et quelques solutions originales et adaptées aux problèmes propres à certains pays en voie de développement. Sans doute aussi a-t-on porté une attention particulière aux problèmes de la planification au niveau des divers secteurs économiques dans chaque pays (problèmes de planification de l'Éducation, de la Santé, de l'Agriculture, etc.). Un assez grand nombre d'actions en faveur de la formation des planificateurs au niveau régional, des projets d'aide à la mise en oeuvre de plans nationaux, etc.. ont ainsi été entrepris par toutes les grandes Organisations en accord avec une certaine idée de la planification que les résolutions des Organes politiques avaient contribué à développer et qui correspondait au désir profond et légitime de doter tous les pays, même les plus déshérités, des moyens techniques nécessaires pour qu'ils puissent eux-mêmes identifier leurs problèmes et en définir et appliquer les solutions. Mais ces orientations n'ont été ni assez importantes ni assez systématiques pour donner à l'action opérationnelle des Organisations internationales en matière de coopération technique une physionomie véritablement originale. Surtout, il ne semble pas que l'on ait cherché à élaborer des méthodes scientifiques pour déterminer avec quelque exactitude ni le degré d'urgence des besoins, ni les analogies pouvant exister entre les problèmes posés aux divers pays, ni les types de réponse spécialisés que les Organisations internationales pouvaient être susceptibles d'apporter d'une façon plus efficace que d'autres organismes en raison de leurs caractéristiques propres.

5. L'ordre dispersé des activités de recherche et d'étude

Dans le secteur des études et recherches dont nous avons signalé l'importance dans les programmes ordinaires des Agences, la détermination des programmes ne semble pas non plus avoir obéi ni à des méthodes très rigoureuses, ni à une vision d'ensemble. Les centres de définition des programmes d'études sont restés nombreux et peu coordonnés. Aucune méthodologie commune n'a, semble-t-il, jamais été recherchée. La Stratégie du développement elle-même, qui aurait pu fournir un cadre d'ensemble ou une structure directrice, n'a guère été utilisée à cette fin. Enfin, le souci - en soi légitime - de rester en accord avec les préoccupations les plus actuelles a, semble-t-il, éclipsé celui d'assurer une certaine continuité. Le fait que les destinataires de ces études n'aient pas toujours été clairement définis au moment même où les recherches étaient entreprises, que la répartition de leurs résultats entre documents de travail, documents de conférence ou publications n'ait pas obéi à des principes reconnus, n'a certainement pas permis de donner à l'énorme effort de recherche poursuivi dans l'ensemble des divisions organiques tout le rendement qu'il aurait pu avoir. La recherche de méthodes susceptibles de répondre à ces besoins d'ordre et d'organisation devrait donc être poursuivie dans le cadre même des efforts de planification et de programmation. Il reste à voir maintenant comment il serait possible de passer en matière de coopération technique, du stade artisanal à une méthodologie de type industriel et moderne - de trouver une structure directrice capable de donner plus de cohérence à l'ensemble des études et recherches - afin de rendre complémentaires les deux séries d'efforts.

I. REORIENTATION DES ACTIVITES DE COOPERATION TECHNIQUES

146. Méthodes pouvant conduire à cette réorientation

La recherche d'une conception spécifique de la coopération technique des Organisations internationales, qui soit à la fois plus conforme à leur mission et susceptible d'un rendement beaucoup plus important, exigera évidemment, s'il est de l'entreprendre, d'importantes recherches théoriques et pratiques. Ces divers travaux - redéploiement d'une partie importante des activités des Divisions organiques, mise à l'essai de formules nouvelles de coopération technique, meilleure définition des priorités, découverte des activités spécifiques convenant aux Organisations internationales, appréciation du rendement possible des nouvelles méthodes - exigeront au surplus de nombreuses années. Mais les efforts pour atteindre le stade actuel de programmation se sont déjà, comme nous l'avons décrit, étalés sur plusieurs années et l'importance de l'enjeu justifie qu'ils soient poursuivis, même si ce qui reste à faire doit être plus difficile. Pour commencer à tester les diverses possibilités de réorientation de cet ensemble, il est certain que des méthodes empiriques pourraient être utilisées, au moins au début, par les Organisations et par le PNUD. L'expérimentation systématique de formules nouvelles ou encore peu employées, l'octroi d'une préférence aux projets de recherches d'innovation, l'emploi plus important de la formation directe des personnels ou de l'octroi de bourses aux pays en voie de développement (au lieu et place d'envoi d'experts), la recherche systématique des actions opérationnelles capables de renforcer la capacité d'information ou de direction de l'économie des pays les plus défavorisés, l'encouragement du développement des institutions de planification dans tous les secteurs de l'économie, etc. représentent sans doute quelques-unes de ces recherches possibles. Mais les méthodes artisanales fondées sur des intuitions individuelles toujours discutables ne permettront pas, à elles seules, de découvrir les types spécifiques d'actions opérationnelles qui correspondront le mieux à la vocation des Organisations internationales. Pour éviter en particulier le risque de l'inspiration involontairement colonialiste qui existe toujours quand les problèmes des pays sous-développés sont posés ou traités par des ressortissants de pays développés, il est évident qu'il faudra avoir recours à une méthode ayant quelque rigueur. La seule qui me paraisse personnellement utilisable est celle qui consiste à rechercher les analogies pouvant exister entre les problèmes posés aux Gouvernements des divers pays dans chaque secteur économique et social dans l'inten-

se mettre au point les types de réponses qu'une spécialisation des Organisations Internationales permettrait de rendre les plus efficaces. Ainsi, pourrait-on passer du travail artisanal au coup par coup au travail industriel de série, quitte à effectuer les corrections et les ajustements nécessaires. Il faut disposer pour cela de typologies des problèmes par secteur, permettant la mise au point de formules adaptées aux besoins les plus répandus et les plus urgents. Ceci signifie que la seule méthode disponible pour la mise au point d'un système de coopération technique spécifique des Organisations Internationales, comme pour fonder un système rationnel de programmation et de planification, est celle qui consiste à effectuer des analyses systématiques et si possible contradictoires de la situation économique et sociale de chaque pays, c'est-à-dire à généraliser les études par pays.

147. Etudes par pays et définition des objectifs d'étapes à moyen terme

En fait, définir les types de spécialisation convenant aux Institutions internationales en matière de coopération technique ou définir les priorités et les objectifs que devrait se fixer en ce domaine le système des Nations Unies sont deux formulations différentes d'un problème identique : il s'agit en effet de concentrer les efforts aux endroits où les besoins sont les plus urgents et les plus importants et d'appliquer pour y répondre les méthodes les plus efficaces. Il est donc nécessaire d'examiner maintenant :

- comment devraient être faites les études par pays qui sont la base de toute construction sérieuse;
- comment devraient être établies les propositions d'objectifs d'étapes à moyen terme par les Divisions organiques des secrétariats;
- quel rôle précis pourrait jouer dans ces deux exercices l'échelon régional.

148. Exigences d'un système complet "d'études par pays"

On sait que des "études par pays" ont déjà été entreprises dans les Organisations et au PNUD. La programmation par pays au PNUD est fondée sur des documents de base ("background papers") qui sont des études synthétiques globales par pays traitant séparément de chacun des secteurs économiques et sociaux. Les Organisations ont contribué dans une certaine mesure à l'élaboration de ces documents en préparant des exposés descriptifs pour les secteurs économiques et sociaux de leur compétence ("position papers"). D'autre part enfin, des études par pays et par secteur,

plus détaillées et plus approfondies, ont été établies récemment à la FAO^{1/} dans le secteur de l'agriculture; un véritable programme d'études perspectives par pays vient d'y être mis au point. A l'UNESCO, depuis plusieurs années, des études par pays ont été établies à l'occasion des opérations conjointes avec la Banque Mondiale^{2/}. L'OCDE s'oriente, on le sait, résolument comme en témoigne son dernier budget, vers une programmation par pays de ses propres activités, ce qui suppose des études de base. L'entreprise des "études par pays" dont il est question ici, ne serait donc pas entièrement nouvelle : en revanche, il serait nécessaire de la systématiser, de lui conférer un caractère d'actualité permanente, de la porter à un degré de précision tel qu'elle permette des travaux de synthèse utiles et surtout de fonder sur elle l'ensemble des mécanismes de programmation.

Il me paraît indispensable de préciser dès maintenant que de telles études ne devraient pas être limitées aux pays en voie de développement. Elles devraient aussi inclure les pays développés. Les problèmes mondiaux ne peuvent en effet être correctement définis que s'il est tenu compte de l'ensemble des données. Les méthodes à suivre pour effectuer ces études - et notamment la nature de la collaboration à organiser avec les gouvernements des Etats membres (ou avec des organisations internationales régionales n'appartenant pas au système des Nations Unies) - devront sans doute varier en fonction de la qualité et de l'importance des données disponibles dans chaque pays. D'importants efforts devront en particulier être déployés pour aider les pays où le système de rassemblement des données exige d'être perfectionné. Mais, quelles que soient les méthodes de mise en oeuvre en fonction du degré de développement des pays concernés, l'on devra s'efforcer de rechercher une présentation aussi homogène que possible des analyses par secteur et par pays, de façon à faciliter l'étude des inter-relations et la synthèse des résultats.

149. Besoins qui justifient les études par pays

Si ces exigences sont reconnues nécessaires, l'établissement d'études par pays représentera un travail extrêmement important. Il faudra donc que les efforts considérables qui seront nécessaires et le financement de ces efforts soient justifiés

^{1/} "Country Perspective Studies"; on peut noter également l'existence de notes par pays sur la stratégie du développement des forêts, établie par la Direction des Forêts de la FAO.

^{2/} Exemple : Education et Développement au Dahomey, Education en Nigéria etc. (Rapport confidentiel), juin et septembre 1971.

par l'utilité de l'entreprise. Ceci signifie que le contenu et la forme de ces études doivent être exactement adaptés aux besoins ^{1/}. Si l'on songe en effet qu'il existe sur les problèmes économiques et sociaux des divers pays des bibliothèques entières de documents d'études et de publications des plus diverses, il est bien évidemment nécessaire de justifier sérieusement tout travail qui voudrait accroître la documentation existante. En réalité, il ne s'agit pas d'accroître la documentation, mais de la rendre accessible et utilisable. Quand le PNUD a commencé à mettre en oeuvre la programmation par pays, on s'est bien aperçu que l'établissement des documents de base (background papers) représentait un travail important et nécessaire puisqu'il était loin d'exister dans tous les pays des documents à la fois suffisamment synthétiques, précis, récents et contenant tous les renseignements nécessaires qui auraient pu être utilisés à cette fin. Les Organisations qui entreprennent actuellement des études par pays et par secteur, s'aperçoivent bien aussi des lacunes qui existent dans ce domaine, en dépit de l'abondance des éléments de documentation. Les besoins très précis et très importants qui ne sont pas satisfaits actuellement, sont les suivants :

- a) avoir une connaissance précise et complète de la documentation existante;
- b) disposer de documents de synthèse fournissant
 - d'une manière homogène pour tous les pays
 - des renseignements synthétiques et complets sur l'ensemble des secteurs économiques et sociaux de chaque pays
 - tenu à jour avec une parfaite régularité;
- c) des documents présentant les mêmes caractéristiques d'homogénéité et de mise à jour régulière, mais fournissant sur chaque secteur économique et social de chaque pays des renseignements suffisamment détaillés pour permettre l'établissement de prévisions à moyen et à long terme et des diagnostics.

^{1/} Il me semble important de préciser que dans certains cas, les études par pays devraient tenir compte de la structure régionale interne des pays considérés. Les pays qui ont plusieurs dizaines de millions de km² ou plusieurs centaines de millions d'habitants ou dont les structures régionales internes sont stabilisées et accompagnées d'un certain degré d'autonomie, ne peuvent être étudiés en suivant le même modèle que des pays beaucoup plus petits ou à faible population. Cette question devrait faire l'objet d'un examen particulier avant que soient définis les modèles types d'études à effectuer.

De telles informations - actuellement non disponibles - sont indispensables aux Organisations elles-mêmes pour la définition des problèmes, la détermination des analogies, la recherche des solutions les plus efficaces et les plus appropriées. Mais elles répondraient aussi à des besoins au moins aussi importants dans les pays eux-mêmes. Il y a une clientèle potentielle extrêmement importante pour des publications qui diffuseraient ce genre d'informations synthétiques homogènes et tenues régulièrement à jour dans les Universités, dans le monde des affaires, dans les administrations, etc. ^{1/}. L'établissement de telles publications représenterait pour le système des Nations Unies l'exercice d'un service public international d'information, qui rentre bien dans le cadre de sa mission et qui compléterait très utilement celui déjà assuré par les Services de statistiques. Le système des Nations Unies est au surplus dans le monde l'institution la mieux équipée pour remplir ce genre de fonction. Enfin, la vente de ces publications assurerait certainement des recettes non négligeables qui pourraient atténuer considérablement leurs prix de revient nets.

150. Méthodes et techniques d'établissement des études par pays

Des études de ce genre exigeraient la définition d'une méthode rigoureuse pour leur élaboration et d'une répartition du travail entre les diverses Organisations et les divers échelons du système des Nations Unies. Pour aboutir à la définition d'une méthode, il serait indispensable d'envisager l'institution d'un Comité ou d'un Conseil inter-agences des études par pays et d'une unité d'économistes spécialistes des problèmes de développement pour en assurer le secrétariat. Il ne paraît pas impossible d'imaginer toutefois, pourvu que les responsabilités de chacun soient clairement définies, que l'on puisse faire appel pour la définition des méthodes au Comité de Planification du Développement et, pour le système d'information, au Bureau Inter-organisations. La collaboration de la Direction des statistiques de l'ONU serait de toute manière indispensable pour le soutien technique de l'opération. En ce qui concerne la répartition du travail d'élaboration, il faut distinguer le rassemblement de l'information, l'établissement des études approfondies sur chaque secteur économique.

^{1/} Je suis convaincu que le nombre d'institutions, d'organismes, de sociétés industrielles ou commerciales, de Ministères, de services de relations avec l'étranger, etc. qui établissent des études par pays (country papers) dans des conditions souvent difficiles et avec des résultats trop souvent médiocres, est extrêmement considérable. Sans doute, ces documents sont orientés vers les problèmes propres à l'organisme intéressé, qui sont parfois très spécifiques, mais il y a dans tous ces "documents par pays", un fond commun important, et des publications officielles des Nations Unies sur ce point trouveraient de ce fait une clientèle extrêmement considérable.

et social, l'établissement des études synthétiques par pays (tous secteurs réunis), la mise à jour permanente et enfin la publication. Une étude spéciale pour la répartition des tâches entre les diverses parties du système des Nations Unies sera certainement nécessaire. Nous nous bornerons ici à rappeler que le partage du travail est indispensable et qu'il devrait tenir compte des conditions suivantes :

- en ce qui concerne le rassemblement de l'information, il est évident que devraient y participer tous les Organismes centraux ou régionaux des Organisations et du PNUD, et notamment les résidents représentants. Ceci suppose l'établissement, sur des bases scientifiques, d'un système central de rassemblement et de diffusion des données (banques de données) et l'organisation de Centres de documentation permettant la consultation rapide et commode de toutes les informations partout où le besoin peut en exister. Le Bureau Inter-organisations devrait pouvoir proposer à cet égard les solutions nécessaires. Nous noterons toutefois que des responsabilités particulières devraient être attribuées par exemple aux Divisions organiques pour toutes les informations concernant le secteur économique et social dont elles sont responsables, aux résidents représentants et aux Secrétariats des Commissions économiques régionales, pour les informations générales ou celles qui ne relèvent pas d'une division organique déterminée à l'échelon central et en particulier pour les recensements bibliographiques;
- pour l'établissement des études, ce sont incontestablement les Divisions organiques qui, dans chaque Organisation, devraient être responsables des travaux d'élaboration dans leur domaine de compétence (études par pays sur les pêches, par la Division des pêches de la FAO, études par pays sur l'éducation, par le Secteur de l'éducation de l'UNESCO, etc.). Pour les études synthétiques par pays (tous secteurs réunis), en revanche, le travail de synthèse pourrait être attribué sous le contrôle d'un ou de plusieurs Comités inter-agences, soit aux Secrétariats des Commissions économiques régionales de l'ONU et aux résidents représentants du PNUD, soit à un organisme situé à l'échelon central dans des conditions à définir et à discuter. Il est toutefois très important de noter que deux fonctions particulières devraient être assurées par des organismes qui en auraient la responsabilité complète et sans partage : il s'agit de la mise à jour permanente d'une part, de la publication et de la vente d'autre part.

151. Services éventuels de "diagnostics" techniques par secteur

Les études par pays devraient être l'occasion pour les divisions organiques d'établir leurs diagnostics, à partir de bases techniques et en utilisant les comparaisons que faciliterait leur connaissance des autres pays, sur les problèmes de leur compétence dans un pays déterminé. Il est évident que ces diagnostics ne devraient pas faire l'objet de publication, sauf sous une forme acceptée par le pays intéressé. En revanche, il est certain qu'à la demande des Gouvernements, des diagnostics techniques plus approfondis devraient pouvoir être établis. Des services de ce genre sont déjà couramment rendus à de nombreux Gouvernements sur leur demande par les Organisations internationales et la généralisation de cette fonction pourrait être envisagée. Elle exigerait souvent, comme cela a déjà été le cas dans le passé, l'envoi des missions techniques pour des études plus approfondies, mais il s'agit là d'un type de service qui entre normalement dans la compétence des Nations Unies et qui est certainement d'une très grande rentabilité. Il permettrait, au surplus, aux Gouvernements dans de nombreux cas, de disposer ainsi d'un diagnostic extérieur indépendant, ce qui leur faciliterait la comparaison avec d'autres diagnostics proposés parfois avec moins de désintéressement. Ainsi conçu, un tel service devrait donc représenter un facteur d'accroissement de l'indépendance économique pour les pays en voie de développement et en particulier pour les moins développés d'entre eux.

152. Méthodes et techniques d'exploitation des études par pays et par secteur dans les mécanismes de planification

Mais la publication des études descriptives prévues au paragraphe 149 où des facilités supplémentaires apportées pour l'établissement des "diagnostics techniques par secteur" dans chaque pays ne seraient que d'importants sous-produits de l'institution généralisée des études par pays. Leur objectif le plus important est évidemment de permettre une planification rationnelle des activités des Organisations et en particulier de celles de coopération technique : les méthodes et techniques d'exploitation des études à cette fin doivent donc être maintenant examinées avec attention. L'idée que l'on peut passer directement d'une étude par pays à un programme de coopération technique dans le pays en question, a servi de base à l'organisation de la programmation par pays au PNUD. On peut maintenant se rendre compte des difficultés à peu près insurmontables créées par un tel système : en les décrivant aux paragraphes 73 à 78 ci-dessus, nous avons rappelé que la plupart des pays intéressés eux-mêmes avaient souligné le caractère théorique et formel de l'exercice. Le défaut majeur du système ne réside pas dans les insuffisances que pourraient présenter des documents de base (background papers), simples ébauches d'études par pays établies

pour la première fois assez hâtivement par les résidents représentants et par les Secrétariats des Commissions Economiques Régionales de l'ONU : ils résident essentiellement dans le principe du passage direct de l'étude à la liste de projets^{1/}. En d'autres termes, il paraît indispensable de remplacer ce "circuit court" par un "circuit long" dont le point de départ serait non pas une étude déterminée mais la série complète des études et le point d'arrivée d'un Programme général de coopération technique du système des Nations Unies qui se décomposerait d'une part en programmes par pays, d'autre part entre les divers plans à moyen terme, pour chacune des Organisations (en ce qui concerne la partie coopération technique de ces plans). Il me paraît même nécessaire, pour des raisons pratiques et politiques, de distinguer deux circuits d'exploitation : l'un destiné à définir les problèmes, priorités et objectifs à travers les instances régionales, les Conseils des Organisations et le Conseil d'Administration du PNUD, l'autre destiné à la mise au point des techniques et des méthodes propres à la coopération technique des Nations Unies et exigeant des études plus approfondies et des recherches plus poussées.

153. Premier circuit d'exploitation

Le premier circuit (que nous avons décrit aux paragraphes 135 et 139 ci-dessus) correspond essentiellement à la préparation par les Secrétariats des diverses Organisations et du PNUD, des documents de synthèse indispensables aux divers Comités intergouvernementaux (ou tripartites) concernés. Devraient à cet égard être distingués :

- les documents destinés aux instances régionales soit :
 - a) (à titre d'informations préliminaires) un état descriptif des activités de coopération technique de toute nature actuellement en cours dans la région (en distinguant celles du système des Nations Unies et les autres);

^{1/} On pourrait même dire que les programmes par pays au PNUD confondent trois opérations distinctes : l'étude descriptive - le diagnostic sur la situation des divers secteurs - et le programme (liste de projets). Ces trois opérations devraient au contraire être distinguées : elles posent des problèmes techniques et politiques différents et devraient relever de traitements séparés.

- b) des synthèses par secteur économique et social^{1/} au niveau de chaque région;
- c) une synthèse globale (tous secteurs réunis par région);
- les documents destinés au Conseil de chaque Organisation^{2/};
 - d) un résumé des états descriptifs des activités de coopération technique dans l'ensemble des régions;
 - e) les recommandations sur les problèmes, priorités et objectifs émanant des instances régionales;
 - f) un résumé des décisions préalables prises par toutes les Organisations et par le Conseil d'administration du PNUD au sujet des enveloppes financières de la période de planification;
 - g) les propositions d'objectifs d'étape à moyen terme des divisions organiques;
- les documents destinés au Conseil d'administration du PNUD^{3/} :
 - h) des documents d), e), f) indiqués au paragraphe précédent ; et
 - i) des rapports établis par chaque bureau régional du PNUD sur la politique de coopération technique préconisée par eux pour chaque région, après consultation des Gouvernements intéressés.

Enfin, un document synthétique global - le Programme général de coopération technique du Système des Nations Unies que nous avons proposé comme l'objectif final de cette série de travaux - pourrait être établi pour être soumis aux commentaires des Conseils des Organisations, du Conseil d'Administration du PNUD et du Conseil Economique et Social. Tels sont donc les documents que pourrait alimenter utilement le système de décisions complémentaires qui a été décrit aux paragraphes 135 à 139 ci-dessus.

^{1/} Une liste des secteurs économiques et sociaux à distinguer, correspondant aux principaux domaines de compétence des cinq Organisations, devrait être établie et approuvée (Santé, Agriculture, Education, Science, Industrie, Emploi, etc...) ainsi que la liste décomposant chacune de ces grandes catégories entre les domaines de compétence de chaque division organique avec une délimitation précise des responsabilités incombant à chacune de ces divisions.

^{2/} Pour l'ONU, ces documents devraient être fournis au CCQAB et au CPC.

^{3/} Ainsi qu'aux Organes directeurs des autres sources de fonds extrabudgétaires.

154. Deuxième circuit

Expériences approfondies d'études et de diagnostics avec un certain nombre de pays volontaires

Le deuxième circuit devrait correspondre à un travail de nature différente et contribuer au perfectionnement permanent du système de coopération technique des Nations Unies. Ce qui est en question ici, c'est la détermination aussi scientifique que possible des méthodes pouvant aboutir à un rendement maximum et la définition des spécialités que les Organisations devraient assurer. Il s'agit donc d'une part d'approfondir les connaissances existantes pour perfectionner la méthodologie des études elles-mêmes. A cet égard, la mesure la plus utile qui pourrait être envisagée devrait consister en l'organisation d'expériences approfondies d'études et de diagnostics avec un certain nombre de pays volontaires dans un but essentiellement méthodologique. Ces études devraient, pour les cinq Organisations, porter sur les mêmes pays. Il devrait s'agir d'un petit nombre de pays, quatre ou cinq au maximum. Le choix des pays devrait être fait en tenant compte de la volonté de coopération des Gouvernements des pays intéressés, de l'importance des études déjà disponibles sur ces pays, d'une diversification raisonnable entre les divers types de pays. Une collaboration étroite avec le Gouvernement des pays concernés devrait être organisée afin que ces pays puissent retirer de cette entreprise d'études approfondies, le bénéfice maximum. Il serait opportun de vérifier s'il est possible de s'assurer le concours des autres Organisations du système des Nations Unies et notamment de la Banque Mondiale et du Fonds Monétaire International et éventuellement d'autres Organisations internationales. Enfin, la publication la plus large possible des résultats sous la forme d'études descriptives pouvant servir de modèle aux séries de publications ultérieures et sous la forme d'étude de méthodologie des diagnostics, devrait être prévue sous réserve de l'accord des pays intéressés.

155. Deuxième circuit (suite) - Etudes sur les analogies et les typologies

D'autre part des équipes de spécialistes - en étroite relation avec les services de programmation - devraient dans chaque Organisation s'efforcer le plus rapidement possible de dégager, à partir des éléments de base fournis par les études par pays, des typologies de problèmes, c'est-à-dire les analogies qui permettent de caractériser

tel ou tel type de problème comme concernant approximativement de la même manière plusieurs pays ^{1/}. Ces études devraient aboutir à des rapports, soumis aux Conseils des Organisations, qui devraient s'efforcer de suggérer des types de réponse correspondant aux types de problèmes décelés. Effectuées sur des secteurs soigneusement sélectionnés à l'avance, ces études permettraient de définir peu à peu les domaines dans lesquels les Organisations pourraient se spécialiser dans un but d'efficacité maximum. De ces efforts conjoints: - études approfondies par pays, recherches sur les analogies et les typologies - une doctrine relative aux méthodes de coopération technique propres aux Organisations internationales, pourrait se dégager progressivement.

156. La définition des objectifs d'étape à moyen terme

La description de l'ensemble de méthodes et techniques d'exploitation des études par pays était indispensable pour mieux comprendre l'importance du travail d'élaboration des objectifs d'étape à moyen terme par chaque division organique que nous avons déjà mentionnée à de nombreuses reprises comme la pièce fondamentale devant permettre l'élaboration des plans (paragraphes 118, 126, 128 et 153 g)), il paraît nécessaire maintenant de fournir quelques précisions complémentaires sur le contenu possible de tels documents qui semble pouvoir être ainsi schématisé :

- a) Description générale de la situation du secteur considéré. Une description précise de la situation de chaque secteur économique et social pour l'ensemble des pays du monde - en utilisant toutes les fois que c'est envisageable, le relais d'une description par région ^{2/} - devrait permettre d'identifier le ou les problèmes à résoudre, leurs aires géographiques (avec transcription cartographique le cas échéant), de déceler les situations analogues dans les divers pays. Une appréciation qualitative et quantitative des données de chaque problème devrait être proposée;

^{1/} De telles recherches devraient évidemment être l'occasion d'organiser un dialogue entre les Organisations du système des Nations Unies et les Universités au sein desquelles sont effectuées des recherches de même type avec des buts très voisins. Un tel dialogue devrait pouvoir déboucher sur des mécanismes précis de collaboration. D'une manière plus générale d'ailleurs, les possibilités de collaboration de ce genre ne me paraissent pas avoir été suffisamment explorées jusqu'ici.

^{2/} Dont les éléments seraient fournis par les documents de synthèse régionaux (documents a), c) et surtout b) du paragraphe 153).

- b) Historique, méthodologie existante et seuils d'efficacité. Aucun programme ne saurait être défini si le point n'est pas fait sur le chemin déjà parcouru pour chaque problème identifié. La préparation d'une prochaine étape exige donc un historique des efforts précédents (efforts de tous les participants aux tentatives de solution de ce problème), une évaluation de leurs résultats et du rythme auquel ils ont été atteints, un rappel de la méthodologie existante, un examen critique de son efficacité et, en particulier, à travers l'étude des succès et des échecs, une étude des seuils d'efficacité des actions à entreprendre. Si des recherches en vue d'une méthodologie nouvelle paraissaient nécessaires, les types de recherches à entreprendre et leurs chances de succès devraient être précisés;
- c) Examen de la stratégie à long terme. Ce qui reste à faire pour aboutir à l'objectif final devrait être évalué : dans certains cas, le chemin qui reste à parcourir est relativement court, dans d'autres, l'accessibilité est au contraire très lointaine. En fonction de la nature et de l'accessibilité de l'objectif, une stratégie à long terme devrait toutefois être esquissée - ou des stratégies alternatives - afin de fournir un cadre de référence justifiant le choix des caractéristiques de la prochaine étape.

Divers types d'objectifs possibles et partage des responsabilités

A partir des travaux préparatoires qui viennent d'être décrits, la définition de la prochaine étape à moyen terme devrait pouvoir être entreprise. Elle suppose une clarification précise de l'objectif de l'étape considérée et un partage exact des responsabilités dans la poursuite de cet objectif. En fait, cet objectif d'étapes doit être selon les cas :

- un objectif de phase préparatoire : étude très approfondie des données d'un problème, expérimentation comparée de diverses méthodes permettant de découvrir une solution et préparation de solutions alternatives, établissement de plans d'actions concernant les étapes suivantes, préparation de négociations en vue du partage des responsabilités, établissement d'un matériel méthodologie (manuel) ou formation de spécialistes;
- ou un objectif de début de réalisation effective : par exemple réduire de x % le taux de variole, d'analphabétisme, de sous-emploi dans les pays A, B, C, etc.;

- ou un objectif combinant des éléments des deux types d'objectifs précédents.

Sauf dans le cas où l'objectif d'étape consisterait en une phase très préliminaire, il est fondamental qu'il comporte une définition aussi claire que possible du partage des responsabilités entre :

- d'une part les Gouvernements des Etats membres eux-mêmes, les systèmes bilatéraux ou multilatéraux de coopération technique, les autres Organisations internationales éventuellement concernées (et notamment la Banque Mondiale); et
- d'autre part, l'Organisation internationale considérée dont le rôle et le type d'intervention pourraient ainsi être mieux précisés. Trop souvent, en effet, les programmes sont élaborés dans l'ignorance de ce que font les autres participants dans le domaine en question. Le travail préliminaire prévu au paragraphe précédent (partie b))^{1/} c'est-à-dire la description complète de ce qui existe et de ce qui s'est déjà fait dans un domaine déterminé est donc essentiel.

Enfin, nous nous contenterons de rappeler ici que conformément à la suggestion, faite au paragraphe 126 ci-dessus, la définition des objectifs d'étape à moyen terme devrait distinguer les divers types de résultats raisonnablement accessibles en fonction des divers niveaux d'importance des moyens financiers disponibles. Les divisions organiques ne devraient plus estimer les enveloppes financières des différents types d'action qu'elles envisagent dans leur plan de travail, en fonction du chiffre des années précédentes, majoré avec plus ou moins d'optimisme. Les informations qu'elles devraient fournir aux Conseils dirigeants des Organisations, devraient porter plutôt sur la nature des résultats que l'on peut attendre selon les divers niveaux d'efforts financiers possibles en fonction des types d'action envisageables, en d'autres termes, les divers rapports de coût et de rendement. Ceci reviendrait à définir des seuils d'efficacité. Ce n'est qu'à cette condition que les décisions prises par les Conseils sur l'ensemble des propositions pourraient retenir les actions les plus efficaces aux dépens des autres et permettre en définitive l'élaboration rationnelle d'une politique.

^{1/} Et au paragraphe 153 dans les documents a) pour l'échelon régional et d) pour l'échelon central.

II. REORIENTATION DES ACTIVITES D'ETUDES ET DE RECHERCHES

13. Schéma de définition des problèmes, priorités et objectifs pour les "autres activités"

Le schéma de décision qui vient d'être proposé pour les activités de coopération technique financées sur fonds extrabudgétaires, pourrait-il être utilisé, mutatis mutandis, pour les autres activités des Organisations internationales financées sur leur programme ordinaire ? Ceci ne semble faire aucun doute pour les activités de ce programme ordinaire qui concernent elles aussi la coopération technique au sens large, qu'il s'agisse de publications, de manuels, d'activités de formation, de séminaires, de missions de diagnostics, de soutien des projets sur le terrain ou même d'interventions directes sous la forme de projets comparables à ceux du PNUD (ces derniers étant assez rares, il est vrai, sauf à l'OMS). La seule différence serait que ces activités sont de la seule compétence des Organisations. Toutefois, il paraîtrait souhaitable que le Conseil d'Administration du PNUD en soit informé (au même titre que les Conseils des Agences seraient informés des problèmes concernant les activités financées sur fonds extrabudgétaires) afin que les échanges de recommandations proposées ci-dessus, au sujet du programme d'ensemble de coopération technique, concernent bien l'ensemble du problème. Les autres activités (qui ne concernent qu'accessoirement la coopération technique) pourraient aussi s'inspirer utilement des méthodes des "études par pays" et des "propositions d'objectifs d'étape à moyen terme". Les méthodes qui ont été ainsi définies me paraissent en effet très générales et elles pourraient être étendues à un très grand nombre de problèmes et notamment à ceux qui concernent tous les pays quel que soit leur degré de développement. Même lorsqu'un problème est incontestablement mondial (par exemple la lutte contre la drogue, l'environnement, les droits de l'homme, etc.) il est bien rare qu'il affecte tous les pays de la même manière, avec la même intensité ou sous le même angle. Une description géographique impliquant des études par pays est donc très souvent possible. Même les activités de promotion d'idées ou de normes pourraient utilement bénéficier de méthodes moins artisanales : des études, de type "études de marché", pourraient leur fournir une base plus scientifique; mais dans ce cas encore, on ne saurait se passer d'un cadre géographique. Un traitement particulier doit cependant être réservé au secteur des études et recherches orientées vers la définition d'un cadre d'ensemble de principes et de méthodes en matière économique et sociale.

159. Nécessité d'une structure directrice d'ensemble pour les études et recherches relatives au cadre de principes et de méthodes

Il faut en effet, pour ce type d'études et de recherches, dont l'importance a été indiquée au chapitre VI (paragraphe 100 et 103) prendre en considération les facteurs suivants :

- Bien que ce type d'études et de recherches puisse bénéficier considérablement des études par pays (quand elles existeront) il ne s'agit pas ici d'effectuer seulement des synthèses (comme dans les documents préparatoires visés au paragraphe 153 ci-dessus) mais de définir des orientations souhaitables, ce qui exige à la fois des recherches prospectives et de l'imagination;
- Une approche commune par les cinq Organisations (et ultérieurement si possible par l'ensemble des Organisations du système des Nations Unies, y compris les institutions financières) pourrait être particulièrement féconde. Le découpage en secteurs économiques et sociaux, indispensable pour l'analyse et les recherches devient arbitraire et dangereux quand il s'agit d'essayer de définir les principes et les méthodes pour l'avenir. Il n'est en effet guère possible avec un tel propos, de traiter d'Education sans se préoccuper de l'Emploi, de traiter de l'Emploi sans se préoccuper de Politique industrielle, de Politique industrielle sans examiner les relations existant avec les autres secteurs, etc.;
- le cadre de recherches et de collaboration que pourrait offrir la préparation de la prochaine Stratégie du développement pour les années 80, paraît bien désigné pour un effort collectif de ce genre. L'évolution qui a conduit de la Résolution 1710 (XVI) sur la première Stratégie internationale du développement pour les années 60 à la Résolution 2626 (XXV) relative à la Stratégie internationale pour la Deuxième décennie du développement, pourrait ainsi, appuyée sur l'ensemble des efforts de programmation, se poursuivre vers l'élaboration d'un document plus complet et plus précis pour les années 80.

L'évolution très rapide des relations économiques et sociales entre pays, dans le monde moderne, crée non seulement pour les pays en voie de développement mais pour tous les pays, le besoin d'un cadre de principes et de méthodes pouvant servir de référence et pouvant offrir des garanties pour la définition de leurs politiques économiques et sociales au niveau national.

L'évolution de la conception de la Stratégie vers une plus grande précision pourrait être recherchée dans deux directions : celle des grands secteurs économiques et sociaux et celle des régions.

160. Plans indicatifs mondiaux par secteur

En décrivant les tendances actuelles des programmes des Organisations, nous avons vu qu'une approche globale des problèmes leur paraissait de plus en plus nécessaire. Les études et recherches sur le Programme mondial de l'Emploi, le Plan indicatif mondial de l'Agriculture, les tendances modernes de l'Education, la conception des services de Santé, le Plan mondial d'action en matière scientifique etc. en témoignent clairement. En conséquence, pour mieux relier les programmes des Organisations entre eux, faciliter leur intégration dans le cadre d'ensemble des problèmes économiques et sociaux mondiaux et fournir au Conseil économique et social une occasion d'examiner la concordance de ces diverses approches globales par secteur, le moment semble venu d'intégrer dans la Stratégie internationale des "plans indicatifs mondiaux par secteur" ce qui aurait pour effet d'associer directement les grandes Organisations à la préparation de la Stratégie. En s'appuyant sur l'exemple fourni par l'exercice de plan indicatif mondial effectué par la FAO, les Organisations pourraient s'efforcer d'établir des plans indicatifs mondiaux de l'Education, de la Science et de la Technique de l'Emploi, du Commerce International, du Développement Industriel et de la Santé, etc. en s'efforçant de respecter une méthode commune, puis de dégager les relations entre les problèmes des divers secteurs. Ces plans, insérés sous une forme résumée dans la Stratégie elle-même, devraient autant que possible, se conclure par un ensemble de principes et de directives précis et concret, capable de guider utilement la définition des politiques nationales de chaque Gouvernement dans les domaines économiques et sociaux.

161. Plans indicatifs décennaux par région

Pour les mêmes raisons que celles rappelées au paragraphe 137 ci-dessus, au sujet du rôle à confier à l'échelon régional pour la définition des priorités, il est certain que le cadre de la région devrait permettre, en matière de principes et de méthodes, d'atteindre un plus grand degré de précision que le cadre mondial. Aussi ne semble-t-il pas déraisonnable d'envisager que l'inclusion dans la Stratégie internationale de "plans indicatifs décennaux par région" puisse fournir un cadre utile pour faciliter la cohérence des travaux de recherches. Les objectifs essentiels d'une telle approche des problèmes de la Stratégie devraient être de permettre, outre un plus grand degré de précision dans les objectifs, une meilleure identification des problèmes régionaux, une différenciation des priorités entre les régions d'une manière plus conforme aux besoins réels, une meilleure coordination des plans de développement nationaux et des politiques de développement en général, une meilleure définition des possibilités de coopération et éventuellement d'intégration à l'échelon national.

Il semble nécessaire de garder présent à l'esprit qu'il ne s'agit pas de traiter de problèmes de conjoncture, tels que ceux que décrivent les études régionales annuelles des Commissions Economiques Régionales des Nations Unies par exemple, mais de problèmes de structures économiques et sociales et de politiques de modification de ces structures. Les objectifs que devraient envisager ces plans indicatifs régionaux devraient donc porter non seulement sur les taux du rythme de développement recommandés au niveau des Produits Nationaux Bruts mais devraient retenir par exemple les taux de scolarisation, les politiques d'investissement industriel ou agricole et leur coordination, les projets d'infrastructure envisageables en commun, les méthodes de coopération culturelle, les politiques monétaires et commerciales, les moyens financiers permettant la réalisation de ces plans, etc. Les documents envisagés dont la préparation devrait pouvoir être considérablement facilitée par le développement, recommandé par ailleurs, des études et des diagnostics par pays des Organisations internationales pourraient par exemple comporter :

- une description de la situation présente et des perspectives dans la région considérée en ce qui concerne en particulier : les politiques économiques et sociales des divers pays de la région exprimées à travers les plans de développement nationaux; la complémentarité de ces politiques, notamment en ce qui concerne les investissements industriels, agricoles, d'infrastructure, etc.; les problèmes communs ou analogues des divers pays de la région; les échanges extérieurs de la région;
- une identification des problèmes majeurs existant dans la région sur le plan économique et social : c'est-à-dire un diagnostic des priorités régionales à long terme;
- une liste des mesures que les pays membres de la région considérée pourraient envisager de prendre en commun, notamment sur le plan des politiques d'investissements et sur le plan de l'institutionnalisation de leur coopération; une définition des orientations souhaitables de la politique de coopération de la région avec le reste du monde;
- le rôle que les Organisations internationales devraient avoir dans la région pendant la période considérée.

162. Convergence des réorientations proposées

Les réorientations ainsi proposées sur le plan de la coopération technique et sur celui des études et recherches, aboutiraient à une meilleure convergence de ces deux catégories d'activités, grâce à un certain nombre de facteurs qui peuvent être rapidement rappelés :

- la base commune que leur fournirait la généralisation des études par pays;
- la complémentarité qu'il faudra organiser entre les travaux des Secrétariats des diverses Organisations ou des grands départements dans la préparation des études par pays et des divers documents de synthèse et dans celle des plans indicatifs par secteur et par région;
- le système d'information proposé pour les divers Comités et Conseils, tendant à une vision plus complète et plus globale des problèmes, et la complémentarité entre les décisions que devrait faciliter l'échange de leurs recommandations sur les questions connexes ou voisines de celles qui sont de leur stricte compétence;
- enfin, le rôle particulier confié à l'échelon régional sur le plan du rassemblement des données de base, sur celui de la définition des priorités et du choix des orientations à long terme à travers les plans indicatifs décennaux.

Il est certain que cette complémentarité pourrait être organisée de façon encore plus systématique et qu'elle n'aura atteint un degré satisfaisant que le jour où les recommandations essentielles concernant le cadre de principes et de méthodes, trouveront dans les projets de coopération technique un moyen effectif pour aider à leur mise en application. Toutefois, une complémentarité de ce genre ne saurait être organisée à l'avance; elle dépend avant tout des décisions des Etats membres, mais il est vraisemblable qu'elle commencera à fonctionner dès que les conditions en seront réunies. Je pense que tel serait le cas si les recommandations qui viennent d'être faites étaient approuvées et commençaient à être mises en application.

CHAPITRE IX

PROBLEME DE LA "MACHINERIE INTERGOUVERNEMENTALE"^{1/} ET MISE AU POINT D'UNE DEUXIEME ETAPE DE CONSTRUCTION D'UN SYSTEME DE PROGRAMMATION

163. Questions restant à examiner

Le présent rapport se proposait seulement de faire le point sur les résultats obtenus en matière de programmation et de planification, et de définir les orientations à suivre pour tenter de surmonter dans une prochaine étape les difficultés sérieuses que révèle l'examen de la situation. Il ne pouvait s'agir ici ni d'étudier tous les aspects d'un problème, qui exigera de très nombreuses études, ni de proposer le détail d'un ensemble très complexe de mesures d'exécution, qui ne pourront être mises au point que progressivement. Il s'agissait seulement de vérifier si le lancement d'une deuxième étape de construction d'un système de programmation était possible. Ce rapport répond par l'affirmative en proposant :

- une méthode qui, partant des "études par pays" aboutirait à un certain nombre de propositions par l'intermédiaire de divers travaux de synthèse et notamment par la présentation d'un choix "d'objectifs d'étape à moyen terme";
- un système de sélection des problèmes, priorités et objectifs par l'ensemble des Comités et Conseils compétents, grâce à une série de recommandations et de décisions complémentaires;
- la possibilité enfin d'une réorientation des activités de coopération technique et des travaux de recherche, relative au cadre de principes et de méthodes afin d'accroître l'efficacité de l'ensemble et de permettre une meilleure complémentarité.

^{1/} L'expression "machinerie intergouvernementale" est commode mais elliptique. Pour comprendre dans cet ensemble l'OIT, ce qui est implicite dans ce rapport, il faut ajouter "et tripartite". La formule complète devrait être : "mécanisme des Organes intergouvernementaux, des Organes tripartites, et des Organes d'experts qui s'occupent de formuler, d'examiner et d'approuver les plans à moyen terme et les budgets-programmes".

Il reste encore à examiner deux séries de questions :

- celles concernant l'opportunité d'apporter des adaptations à "la machinerie intergouvernementale";
- celles de la nature des mesures qui devraient être envisagées pour le lancement de la deuxième étape de construction d'un système de programmation, dans le cas où les orientations recommandées dans ce rapport rencontreraient un accueil foncièrement favorable.

164. Comment se pose le problème de la "machinerie intergouvernementale"

Le paragraphe 67 ci-dessus (chapitre IV) a rappelé comment ce problème a été posé par le Secrétaire général des Nations Unies dès 1970 puis par le CCQAB en 1973. Il semble possible maintenant de faire le point sur cette question de la manière suivante :

- a) le problème de la "machinerie intergouvernementale" comporte deux parties assez distinctes :

- l'une concerne presque uniquement l'Organisation des Nations Unies elle-même : cette Organisation n'a pas comme les autres Agences de Conseil Exécutif compétent à la fois pour les programmes et pour les budgets. Le CCQAB a été jusqu'ici un Comité préoccupé essentiellement par les questions financières et c'est un Comité d'experts. Ses rapports sont étudiés par la Cinquième Commission de l'Assemblée générale dont les préoccupations sont également administratives et financières. Les programmes sont examinés par de nombreux Comités - dont les deux Conseils du Développement Industriel et du Commerce et du Développement - qui sont spécialisés dans les programmes de deux unités autonomes, puis d'une façon globale par le seul Comité du Programme et de la Coordination dont les rapports sont adressés au Conseil Economique et Social, qui renvoie à son tour les questions de ce genre à la Deuxième Commission de l'Assemblée générale. Il est certain qu'il y aurait intérêt à centraliser davantage l'examen des budgets-programmes et des plans à moyen terme de l'ONU elle-même (même en tenant compte de la distinction recommandée ici entre la définition des enveloppes financières et l'examen des programmes);
- l'autre partie du problème concerne l'ensemble des Organisations du système des Nations Unies. Il s'agit là d'abord, de la question (examinée au chapitre VII ci-dessus, paragraphes 129 et suivants) de la dualité du système de décision en matière de coopération technique (programme ordinaire examiné par les Conseils des Agences et Fonds extrabudgétaires relevant du Conseil d'administration du PNUD). Il s'agit ensuite, bien entendu du problème,

aussi ancien que la Charte elle-même des relations entre le Conseil économique et social et les Conseils ou Conférences générales des Organisations, ou plus exactement de la possibilité d'une vision et d'un examen d'ensemble des programmes économiques et sociaux du système des Nations Unies;

- b) il ne semble pas indispensable de résoudre ce problème très complexe immédiatement : d'une part, les conditions de sa solution ne me paraissent pas réunies, d'autre part, il pourrait être extrêmement utile, avant de prendre une décision quelconque sur ce point, d'avoir fait l'expérience de l'ensemble des corrections qui ont été ici proposés pour le système actuel : meilleur système d'information sous la forme de la série des documents de synthèse décrits au paragraphe 153, échange de recommandations entre Comités et Conseils, tendant à un système de décision complémentaire. Cette expérience pourrait faire apparaître la possibilité de simplifications difficiles à imaginer aujourd'hui, ou des difficultés nouvelles qui ne sont pas actuellement prévisibles. En d'autres termes, elle aiderait le problème à mûrir.

165. Possibilité d'échange de vues sur la réadaptation de la "machinerie intergouvernementale"

Toutefois, pour faciliter les dialogues et accélérer le processus de maturation des problèmes, il pourrait ne pas être inutile de songer à la possibilité de rencontres informelles sous la forme par exemple de réunions de travail ("Working Parties") entre les membres des divers Comités et Conseils Intergouvernementaux ou tripartites dont nous avons déjà mentionné l'intérêt au paragraphe 68 ci-dessus (chapitre IV). Dans une matière aussi nouvelle, aussi difficile à mettre en oeuvre, qui fait appel à de nouveaux concepts, il est extrêmement important que les membres des nombreux Conseils et Comités, qui doivent prendre des décisions, puissent envisager les questions sous le même angle, utiliser le même vocabulaire et accorder aux mots la même signification. Les efforts d'harmonisation faits par les Secrétariats, risquent en effet de souffrir de ces divergences d'interprétation. Pour les réduire, la seule méthode pratique et efficace consiste à en discuter directement. Sans doute les rencontres prévues entre administrateurs responsables de la programmation dans les Secrétariats des Organisations du système des Nations Unies, rencontres qui ont été recommandées par le Comité administratif de coordination dans son rapport du 25 avril 1973 (document E/5289 (par. 1) paragraphe 44), et dont la prochaine doit avoir lieu en mars 1974, devraient-elles faciliter l'harmonisation des méthodes et le rapprochement des points de vue entre les diverses Organisations. Mais, pour les raisons qui viennent d'être énoncées, il est vraisemblable

que l'on obtiendra ainsi que des résultats partiels. Or, il existe deux problèmes précis dont la solution pourrait être facilitée par des rencontres directes entre membres des Comités et Conseils. Il s'agit - pour l'ensemble des Organisations, de l'harmonisation des présentations des budgets-programmes - pour l'ONU elle-même, des mécanismes de définition des problèmes, priorités et objectifs :

- sur le premier problème, le rapport dont nous avons suggéré la préparation au paragraphe 30 ci-dessus pourrait aboutir à des décisions avec beaucoup plus de facilité si son examen par les Conseils de chacune des Organisations, était précédé par une réunion de travail qui rassemblerait quelques représentants de chacun des Conseils exécutifs de chacune d'entre elles, et pour l'ONU du CPC et du CCQAB. Ce pourrait être une réunion informelle des Présidents de ces divers Conseils et Comités, mais d'autres formules sont évidemment envisageables, par exemple celles qui consisteraient à désigner trois représentants pour chaque Conseil ou Comité, y compris son Président ou tout autre type de représentation;
- le deuxième problème, celui des mécanismes de définition des problèmes, priorités et objectifs, pourra être étudié assez commodément dans les Organisations dotées d'un Conseil exécutif, puisque ces Conseils ont toute compétence pour en examiner tous les aspects; mais l'ONU fait ici exception. Aussi, pour permettre une préparation rationnelle, les travaux respectifs du Conseil Economique et Social de la Deuxième et de la Cinquième Commission de l'Assemblée générale sur ces questions, il ne me paraît pas impossible d'envisager à cette occasion l'organisation d'une réunion commune du Comité du programme et de la coordination et du CCQAB.

Pour ces deux types de réunions de travail, il ne semble pas exister d'objections juridiques dirimantes à la rencontre, dans une même enceinte, de représentants de Délégations (membres du CPC ou des Conseils des diverses Agences), de représentants des syndicats patronaux et ouvriers (cas de l'OIT) et de personnalités agissant à titre d'experts (membres du CCQAB), ces réunions n'ayant pas pour but de prendre des décisions, mais d'éclairer des problèmes sur lesquels les Conseils des Organisations, leurs Conférences générales, le Conseil économique et social et l'Assemblée générale pourraient alors se prononcer en meilleure connaissance de cause. Il est important de préciser enfin que de telles rencontres occasionnelles et informelles ne préjugeraient en aucune manière les solutions à envisager pour le problème de la "machinerie inter-gouvernementale". En revanche, il est bien évident qu'elles seraient inévitablement l'occasion d'intéressants échanges de vues sur ce sujet, ce qui accroîtrait les chances d'une solution.

166. Nature des mesures à envisager pour le lancement de la deuxième étape de construction d'un système de programmation

Les mesures d'exécution qui devraient être prises pour le lancement de la deuxième étape de construction d'un système de programmation, si les propositions méthodologiques qui font l'objet de ce rapport étaient retenues, semblent pouvoir être classées sous quatre rubriques concernant :

- le choix de la période qui devrait être couverte par les prochains plans à moyen terme des cinq Organisations;
- les types d'instruction à adresser aux divisions organiques des Secrétariats;
- les études à entreprendre;
- la définition d'un calendrier de préparation.

167. Choix d'une période commune pour les prochains plans à moyen terme des cinq Organisations

Les prochains plans à moyen terme des cinq Organisations devraient, d'après les calendriers en vigueur, au moment où ce rapport est rédigé, être présentés pour la période 1978/1983 par l'OMS et le BIT, 1976/1981 par la FAO, pour la période 1976/1981 par l'ONU et pour la période 1977/1982 par l'UNESCO. Ni la doctrine au sujet de ces documents, ni l'importance accordée à l'opération ne sont les mêmes, comme nous l'avons vu, dans chaque Organisation. Pour au moins deux d'entre elles, il s'agit d'exercices purement formels qui ne doivent avoir aucune conséquence sur l'orientation de leurs activités. Pour d'autres, au contraire, des travaux de réflexion approfondis sont dès maintenant en cours. Tout ce qui a été dit dans ce rapport tend à obtenir non seulement une harmonisation des méthodes mais une série de transformations profondes dans la conception des programmes d'activités, qui supposent une phase préliminaire importante^{1/}. Aussi paraîtrait-il opportun :

- que toutes les Organisations adoptent un calendrier de travail harmonisé et les mêmes types de rapports préliminaires;
- que pour faciliter cet effort, elles choisissent la même période pour leurs prochains plans.

^{1/} Sans doute, faut-il mentionner qu'il existe actuellement une procédure de "consultations préalables entre agences" au sujet des programmes et des plans. Elle ne semble pas avoir conduit jusqu'ici à des échanges de vues approfondis sur le contenu des programmes eux-mêmes ni sur leur inter-relations.

Il semblerait commode de choisir la période 1978/1983, ce qui permettrait de consacrer les quatre années 1974 à 1977 aux travaux préparatoires, qui pourraient comporter (outre l'harmonisation des budgets-programmes) la mise en route des études par pays, des travaux de synthèse prévus aux divers échelons et notamment la préparation des "propositions d'objectifs d'étapes à moyen terme", enfin une série d'études méthodologiques expérimentales ou d'organisation. Le choix de la période 1978/1983 ne poserait des problèmes difficiles à résoudre que pour l'UNESCO où le rythme biennal des budgets-programmes et sexennal des plans à moyen terme commence par les années impaires. Ces difficultés ne paraissent toutefois pas insurmontables et il paraîtrait infiniment souhaitable que les périodes de programmation de l'UNESCO soient les mêmes que celles de toutes les autres grandes Organisations.

168. Instructions envisageables immédiatement

Si les propositions contenues dans ce rapport étaient retenues, il ne serait pas indispensable de procéder à des recherches complémentaires avant de décider le lancement des études par pays, ni même la préparation des divers documents de synthèse envisagés. Il est de la compétence des services de programmation qui existent dans la majorité des Organisations^{1/} d'établir les projets d'instruction nécessaires à ce sujet, mais il devrait être entendu que l'ensemble des services à qui ces instructions seront destinées, devrait aussi participer à leur établissement, car il s'agit de mise au point d'un système complexe comprenant un accord sur la méthodologie, la fixation de calendriers et surtout un partage du travail après accord avec le PNUD entre résidents représentants, services régionaux, et les divisions organiques elles-mêmes au siège des Organisations. Il faut tenir compte aussi du fait que les difficultés d'établissement des études par pays seront vraisemblablement très inégales suivant les divisions concernées. Enfin, si la phase de préparation des documents de synthèse doit naturellement suivre celle des études par pays, il pourrait être opportun d'entreprendre, aussitôt que possible, la préparation de tels documents à partir des premières études qui seraient disponibles, afin de situer les difficultés et de définir les exigences qui en résulteraient au sujet de la conception des études par pays elle-même ou à l'occasion des lacunes constatées dans le rassemblement des données de base. Un dialogue permanent devrait donc s'engager, autant que possible de façon ordonnée, entre les diverses parties prenantes et c'est de ce dialogue que pourrait se dégager peu à peu une doctrine.

^{1/} Ces services sont encore embryonnaires pour certaines d'entre elles et le retard de l'ONU paraît particulièrement regrettable à ce sujet.

169. Etudes à entreprendre

A côté du travail fondamental que représentent les études par pays et les travaux de synthèse indispensables pour leur exploitation, nous avons vu que des études méthodologiques ou expérimentales et des études relatives à l'élargissement de la conception de la Stratégie internationale du développement devraient être entreprises. La période préparatoire proposée au paragraphe 67 ci-dessus devrait être l'occasion d'effectuer les plus importantes d'entre elles. Il pourrait être en particulier décidé d'entreprendre très rapidement :

- outre l'étude sur l'harmonisation des budgets-programmes (délai d'un an environ; responsables : les services de programmation des grandes Organisations et du PNUD; un coordinateur devrait être désigné);
- les expériences approfondies d'études et de diagnostics avec un certain nombre de pays volontaires (négociations entre Organisations et avec les pays concernés; affectation de spécialistes; financement supplémentaire pour envoi de missions sur place à obtenir sur fonds extrabudgétaires; définition d'une méthodologie commune; responsables : chefs des grands départements organiques désignés dans chaque Organisation, délai de 2 ans envisageable; Cf. paragraphe 154 ci-dessus);
- les études sur les analogies et les typologies (paragraphe 155 ci-dessus; équipes pluri-disciplinaires à constituer sur quelques thèmes choisis à titre d'expérience; délais divers à prévoir selon ces thèmes; responsables : chefs des grands départements organiques);
- un rapport spécial sur la possibilité d'élargissement de la Stratégie internationale pour les années 80 pourrait également être préparé par une équipe inter-organisations qui serait chargée de consulter les Gouvernements à ce sujet (paragraphe 159 à 161 ci-dessus);
- enfin des études particulières à la période préparatoire et non encore mentionnées dans le rapport pourraient être prévues, en particulier en ce qui concerne les méthodes de quantification des objectifs en relation avec les études déjà entreprises sur l'évaluation (ces travaux pourraient être demandés à des consultants), ainsi que des études expérimentales sur la définition de solutions alternatives dans quelques domaines soigneusement sélectionnés afin d'établir des modèles pouvant servir ultérieurement pour l'ensemble des "propositions d'étapes à moyen terme". Sur ce second point aussi, le recours à des consultants extérieurs pourrait être opportun.

CHAPITRE X

RESUME ET LISTE DES RECOMMANDATIONS

I. RESUME

171. La première étape

L'exigence d'une présentation plus rationnelle et plus claire des activités des Organisations internationales s'est traduite par l'adoption progressive des méthodes de programmation et de planification au cours d'une évolution qui a commencé très tôt (et parfois dès 1945). Cette évolution s'est considérablement accélérée au cours des dernières années, marquées notamment par l'adoption des budgets-programmes de deux ans par l'ONU et par l'OMS, par la mise en oeuvre généralisée d'esquisses de plans à moyen terme, par l'adoption de la programmation par pays par le PNUD. A la fin de 1973, on peut penser qu'une étape importante a été ainsi atteinte. Avant de poursuivre cette entreprise de clarification, de meilleure adaptation des moyens aux fins, et de recherche d'une plus grande efficacité, il paraît nécessaire de faire le point.

172. Les budgets-programmes

Le bilan de l'expérience est relativement satisfaisant en ce qui concerne les budgets-programmes de deux ans. En dépit des divergences existant entre les modes de présentation des cinq Organisations et des insuffisances relatives au degré de précision des objectifs et des plans de travail, la conception et la présentation de ce genre de documents ne sont pas très loin de pouvoir convenir aux besoins essentiels des Comités et Conseils dirigeants des Organisations. Sans doute les progrès qui restent à faire sont plus importants à l'ONU, qui vient seulement de présenter son premier budget-programme. Mais il est permis de penser qu'il est maintenant possible d'obtenir à brève échéance des améliorations décisives, ainsi qu'une harmonisation des présentations.

Il est donc recommandé d'entreprendre sans tarder cet effort pour les cinq Organisations concernées, et en particulier de :

- donner la place la plus importante à la description des plans de travail correspondant à chaque programme ou sous-programme et de retenir des critères identiques autant que possible quantifiés pour définir les résultats à atteindre en matière de recherche, de formation, de promotion d'idées ou de normes, de coopération technique, etc.;
- décrire de façon précise l'utilisation faite des fonds extrabudgétaires en relation avec le programme ordinaire de l'Organisation; en particulier expliquer leur utilisation conjointe dans une annexe présentant le programme d'activités de l'Organisation par pays;
- harmoniser la terminologie, la présentation des tableaux d'effectifs, les grandes annexes, etc.

Ces mesures représenteraient un progrès décisif pour la coopération entre agences, les relations entre les agences et le PNUD et la possibilité d'obtenir une vision globale des activités des cinq grandes Organisations du système des Nations Unies. Elles devraient faire l'objet d'un rapport conjoint par les services de programmation des cinq Organisations et du PNUD et ne devraient pas demander plus de deux ans pour entrer en application.

173. Les plans à moyen terme

En revanche, en ce qui concerne la planification à moyen terme, l'examen des divers documents existants montre que l'on est encore très loin, non seulement d'avoir trouvé une présentation satisfaisante, mais même d'avoir défini le genre de l'exercice auquel on entendrait se livrer. La liaison entre des objectifs généraux énoncés à l'échelle mondiale avec les activités pratiques proposées, qu'il s'agisse d'études et recherches, de publications, de colloques ou de projets opérationnels dont l'influence sur la solution des problèmes abordés est manifestement très marginale, semble bien être l'obstacle majeur qu'aucune des Organisations n'a réussi à franchir. Les différences de conception entre les diverses expériences faites sont extrêmement considérables, qu'il s'agisse du degré de définition des problèmes à résoudre, de la précision donnée à la formulation des objectifs généraux, de l'inclusion ou de l'exclusion d'indications sur l'évaluation financière des moyens à mettre en oeuvre. Les Organisations hésitent visiblement entre l'établissement de véritables budgets-programmes de six ans et la rédaction de quelques pages indiquant très vaguement les orientations d'ensemble des programmes. Elles n'ont donc pas encore défini pour ces plans à moyen terme, ni la forme qu'ils devaient revêtir ni la place qu'il convenait de leur accorder.

174. Les réactions des Comités et Conseils

Les réactions des Comités intergouvernementaux (ou tripartites^{1/}) des diverses Organisations, confirment les remarques précédentes : alors que les budgets-programmes sont dans l'ensemble acceptés, bien que considérés comme améliorables, la planification à moyen terme fait l'objet d'hésitations et d'inquiétudes extrêmement sérieuses. Tandis que l'OMS a décidé d'entreprendre une préparation minutieuse qui exigera plusieurs années avant qu'elle puisse présenter son premier plan, la Conférence générale de l'UNESCO a décidé de son côté d'étaler sur quatre ans la préparation du prochain plan à moyen terme en demandant au préalable au Secrétariat de présenter une analyse des principaux problèmes mondiaux; la Conférence générale de la FAO, confrontée avec des difficultés insurmontables dans la définition de ses priorités - parce qu'il n'existe pas de contrôle réel sur l'utilisation des fonds extrabudgétaires qui représentent plus des 3/4 des activités d'une Organisation essentiellement orientée vers les activités de coopération technique - a réduit l'exercice de planification à une brève déclaration au sujet des objectifs. Le CPC et le CCQAB de leur côté ont clairement exprimé leurs doutes au sujet de la conception actuelle de l'exercice par le Secrétariat de l'ONU. Enfin, le Conseil de l'OIT poursuit l'expérience de son troisième plan, tout en se posant un grand nombre de questions fondamentales.

175. La programmation par pays

L'aventure de la programmation par pays, poursuivie de son côté par le PNUD - d'une façon totalement indépendante des exercices de programmation à moyen terme des Organisations - n'a pas non plus apporté de résultats véritablement satisfaisants. En dépit d'efforts importants, il ne semble pas que l'on ait pu établir un lien rationnel et cohérent entre l'analyse-diagnostic de la situation économique et sociale dans chaque pays et la liste des projets qui ont été établis à l'intérieur des enveloppes financières par pays (les "chiffres indicatifs de planification"). Les pays intéressés eux-mêmes ont pour la plupart souligné le caractère fallacieux de ces tentatives.

176. Le contenu des programmes

L'examen du contenu du programme des cinq Organisations fait apparaître toute la complexité du problème de la programmation d'un ensemble aussi divers d'activités. Le degré de maturité atteint dans la définition des problèmes, que la Communauté internationale accepte de traiter à travers les diverses Organisations, est très inégal

^{1/} Dans le cas de l'OIT.

Alors qu'un large accord semble s'être fait assez aisément sur les problèmes de la Santé, ce qui facilite considérablement pour l'OMS la définition de ses priorités et de ses objectifs, un accord sur les plans socio-culturels et politiques est beaucoup plus difficile à réaliser dans les domaines des autres Organisations, qu'il s'agisse d'Education, de Science, de Travail, d'Industrie ou d'Agriculture. Une revue rapide de l'ensemble des programmes permet de retenir essentiellement :

- les différences existant entre les "physionomies" des diverses Organisations^{1/} et notamment : l'orientation prioritaire vers la coopération technique de la FAO, de l'OMS et de l'ONUDI; l'effort d'équilibre entre les activités opérationnelles et les activités traditionnelles de l'UNESCO et de l'OIT; le caractère dominant de bureaux d'études et de recherches de la CNUCED et des Secrétariats des Commissions économiques régionales de l'ONU, enfin la séparation assez nette existant au sein du département des Affaires économiques et sociales de l'ONU entre d'importantes activités de coopération technique, un effort d'études et de recherches orienté essentiellement vers la définition d'un cadre d'ensemble de principes et de méthodes, enfin le lancement de nouvelles activités;
- l'importance de la coopération technique par rapport aux autres types d'activités : sur un total d'un peu plus de 930 millions de dollars de fonds annuellement disponibles^{2/} pour les cinq Organisations, le montant des activités économiques et sociales programmables représente environ 650 millions de dollars qui correspondent pour les 3/4 (500 millions de dollars) à des activités de coopération technique, le 1/4 restant se partageant approximativement par moitié entre les études et recherches générales sur le cadre international de principes et de méthodes en matière économique et sociale d'une part et des études et activités spécifiques orientées vers la coopération technique au sens large d'autre part;
- la très grande stabilité dans la répartition des fonds aux activités de coopération technique, la Santé tenant la première place avec 25 % des fonds, suivis par le secteur agricole avec 20 %, et de très loin par l'Education (générale et scientifique) et par l'Industrie avec 10 % chacune. La structure du système existant de définition des priorités dans la répartition inter-organisations, ou même à l'intérieur de chacune des Organisations, ne s'est modifiée depuis plusieurs années que sur très peu de points et très modestement;

^{1/} Et des unités relativement autonomes comme la CNUCED, l'ONUDI, les Commissions économiques Régionales, etc.

^{2/} Chiffres de 1974.

- la prédominance et le caractère dispersé des "études et recherches" parmi les "autres activités" du programme ordinaire des Organisations;
- Enfin le caractère bien connu, de multiplicité et d'expansion permanente, des programmes d'activité, continue à poser de sérieux problèmes, eu égard à la capacité des Organisations.

177. Les "devis préalables"

Le choix des problèmes, priorités et objectifs ne peut être effectué dans un ordre logique par les Comités et Conseils que dans les rares cas où existent déjà depuis longtemps de larges bases d'accord. Dans la plupart des situations existantes, le choix des problèmes, priorités et objectifs ne peut être fait correctement que d'une façon indissociable, au vu de "devis préalables", préparés par les Secrétariats et décrivant, pour chacun des domaines de compétence des divisions organiques, la situation et ses possibilités d'évolution, les problèmes existants, les chances réelles d'action efficace en faveur de leur solution, l'estimation des coûts des diverses actions envisageables. Ces devis devraient se conclure par des "propositions d'objectifs d'étapes à moyen terme" avec divers niveaux possibles de réalisation.

178. Un nouveau schéma de relations Comités politiques-Secrétariats

L'utilisation systématique de tels devis devrait permettre de modifier, aux fins d'une meilleure définition des problèmes, priorités et objectifs, le schéma actuel des relations entre les Secrétariats et les Comités intergouvernementaux (ou tripartites dans le cas de l'OIT) qui dirigent les Organisations. L'introduction de la planification à moyen terme devrait conduire à remplacer le schéma actuel à trois temps (vote des résolutions, établissement des plans de travail, vote des budgets) par un schéma légèrement plus complexe, qui établirait tout d'abord une nette séparation entre la définition de l'ordre de grandeur des enveloppes financières à moyen terme et l'établissement du contenu des programmes. Le fait de définir, de façon préalable et indépendante des programmes, le montant disponible de l'enveloppe financière permet en effet la mise en oeuvre d'un mécanisme de définition des priorités. Ce mécanisme pourrait consister à choisir dans un ensemble de propositions chiffrées, dont le total serait supérieur au montant accepté de l'enveloppe financière prévue, celles qui doivent être conservées, réduites, éliminées. On aboutirait ainsi à un schéma à cinq temps (définition d'enveloppes financières pour la période de planification - propositions d'objectifs d'étapes à moyen terme - sélection des problèmes, priorités et objectifs aboutissant à un plan - budget-programme - évaluation) beaucoup plus satisfaisant en théorie comme en pratique.

129. Un système de décisions complémentaires

L'existence de processus différents de prises de décision en matière de coopération technique contraint toutefois à compliquer quelque peu le schéma ainsi proposé. Il apparaît en effet indispensable d'établir une certaine complémentarité entre les décisions ou recommandations des Conseils des Organisations et du Conseil d'administration du PNUD d'une part, entre les recommandations des instances régionales et les décisions prises au niveau mondial d'autre part. Ceci suppose la mise au point d'un système d'information et de préparation de la documentation par les Secrétariats capables de fournir aux Comités et Conseils tous les éléments indispensables à l'établissement de décisions cohérentes. En d'autres termes, il faudrait que les Conseils des Organisations, le Conseil d'administration du PNUD, les instances régionales, disposent de descriptions synthétiques complètes de l'ensemble des données des problèmes de coopération technique pour pouvoir prendre leurs décisions dans leurs domaines respectifs de compétence et élaborer des recommandations sur les domaines connexes et voisins. Il faudrait aussi qu'un calendrier précis soit établi, qui permette la communication des recommandations et des décisions en temps utile aux divers Comités concernés. L'importance à accorder dans ces mécanismes aux recommandations élaborées à l'échelon régional en matière de problèmes, priorités et objectifs ne saurait être trop soulignée. L'importance des travaux à entreprendre et la longueur préalable du calendrier conjoint de préparation de la planification à moyen terme et de la programmation par pays plaide dans le sens de l'établissement de plans à horizon fixe; un effort d'une telle ampleur ne peut pas en effet être renouvelé trop souvent.

130. Pour réduire la "marginalité"

Mais un simple ajustement des mécanismes ne suffira pas à résoudre les problèmes qui résultent de la marginalité des activités opérationnelles de coopération technique et des insuffisances constatées dans l'application des résolutions et recommandations des Assemblées et Conseils des Organisations internationales. Les exercices de programmation et de planification, en imposant de justifier la relation existant entre les objectifs définis de façon précise et les moyens nécessaires pour les atteindre, ont en réalité révélé les défauts inhérents aux méthodes elles-mêmes. Pour ajuster les moyens aux fins, il paraît peu souhaitable de réduire le niveau des ambitions et peu réaliste de tenter d'accroître l'importance des moyens disponibles. En revanche, il paraît indispensable de découvrir comment moderniser les méthodes de coopération technique restées jusqu'ici artisanales, comment réduire la dispersion actuelle des activités de recherche, enfin comment établir une certaine complémentarité entre ces deux types d'activités.

181. Réorientation des activités de coopération technique

La réorientation des activités de coopération technique dans le sens d'un accroissement de leur rendement et dans celui d'une meilleure adaptation à la capacité et à la mission des Organisations internationales ne saurait s'effectuer d'une manière empirique. Seule une méthode rigoureuse, fondée sur une connaissance approfondie des situations économiques et sociales dans tous les pays concernés et sur la recherche des analogies pouvant exister entre les problèmes, peut permettre de déceler les spécialisations pouvant convenir aux Organisations internationales et d'obtenir en même temps un maximum d'efficacité. Cette méthode fondée nécessairement sur des "études par pays" est la même qui doit permettre aux Secrétariats la mise au point des documents de "devis préalables" devant permettre l'exercice rationnel des choix, c'est-à-dire les "propositions d'objectifs d'étapes à moyen terme" mentionnées ci-dessus.

182. Les "études par pays"

Les études par pays pourraient avoir, en fait, une triple utilité :

- faciliter la diffusion d'une meilleure information économique et sociale par la publication des parties descriptives des études approfondies par secteur et par pays et de celles d'études synthétiques (tous secteurs réunis) pour chaque pays;
- aider à l'établissement, pour les pays dont les Gouvernements le demandent, de diagnostics techniques par secteur économique et social;
- essentiellement fournir la matière première nécessaire pour les travaux de synthèse destinés à distribuer les informations indispensables aux Comités et Conseils des Organisations et du PNUD, dans le processus d'élaboration des plans à moyen terme et des programmes par pays et contribuer aux travaux de recherche qui devraient conduire à un renouvellement de la conception de la coopération technique des Organisations internationales et à une définition plus précise du cadre international de principes et de méthodes.

183. Système d'information et documents de synthèse

Le véritable système d'information, qu'il faudrait ainsi mettre au point pour les Comités et Conseils des Organisations et du PNUD, devrait comprendre deux séries de documents qui contribueraient à alimenter un double circuit d'exploitation. Le premier circuit devrait comprendre les documents destinés :

- aux instances régionales (et notamment, les synthèses par secteur économique et social au niveau de chaque région);
- au Conseil de chaque Organisation (recommandations des instances régionales, résumés des décisions sur les enveloppes financières, surtout propositions d'objectifs d'étape à moyen terme des divisions organiques^{1/});
- au Conseil d'administration du PNUD (et notamment, les rapports des bureaux régionaux du PNUD sur la politique de coopération technique préconisée après consultation des Gouvernements).

Les échanges de recommandations et d'informations sur les décisions prises entre les divers Comités et Conseils permettraient l'élaboration finale d'un Programme général de coopération technique du système des Nations Unies, qui pourrait se décomposer d'une part en programmes par pays, d'autre part être intégré par fraction dans les plans à moyen terme des Organisations.

154. Etudes approfondies et recherche des analogies

Le deuxième circuit d'exploitation de ces études par pays, destiné à fournir une base scientifique pour la réorientation de la coopération technique des Organisations internationales en vue d'une plus grande efficacité devrait comprendre :

- d'une part des expériences approfondies d'études et de diagnostics avec un certain nombre de pays volontaires, conçues à la fois dans un but méthodologique et dans celui d'apporter aux pays intéressés une contribution fondamentale à leur développement;
- d'autre part des études faites par des équipes de spécialistes sur les analogies pouvant exister entre les problèmes économiques et sociaux des divers pays, l'établissement de typologies et la formulation de solutions appropriées.

155. Plans Indicatifs Mondiaux par Secteur et Plans Indicatifs Décennaux par Région

Le schéma de décision proposé pour les activités de coopération technique, financées par fonds extrabudgétaire est utilisable mutatis mutandis pour un grand nombre d'autres activités financées sur le programme ordinaire des Organisations. Toutefois, les

^{1/} Le contenu possible de ces "propositions d'objectifs d'étape à moyen terme", documents fondamentaux à la préparation des plans des Organisations est décrit dans les paragraphes 156 et 157 du rapport sous les titres suivants : description générale de la situation - historique, méthodologie existante et seuils d'efficacité - examen de la stratégie à long terme - définition des divers types d'objectifs possibles et partage des responsabilités.

activités d'études et de recherches, orientées vers la définition d'un cadre d'ensemble de principes et de méthodes sur le plan mondial en matière économique et sociale, devraient faire l'objet d'un traitement spécial. Ce genre de recherches, orientées vers les problèmes les plus généraux, occupent une place de plus en plus importante dans les programmes de toutes les grandes Organisations; la systématisation de l'approche régionale pour ce genre de questions pourrait d'autre part permettre d'obtenir un degré de définition beaucoup plus proche des préoccupations des planificateurs nationaux. Dans ces conditions, il n'apparaît pas déraisonnable d'envisager d'utiliser le cadre de la préparation de la Stratégie Internationale du Développement pour les années 80 pour fournir une structure directrice à l'ensemble de ces travaux, en confiant à chaque Organisation la responsabilité de l'établissement de Plans Indicatifs Mondiaux pour le secteur économique et social de leur compétence et aux instances régionales, celle de l'établissement de Plans Indicatifs Décennaux par Région. L'ensemble de ces documents serait conçu pour être intégré dans la Stratégie.

186. Convergences

Les réorientations ainsi proposées sur le plan de la coopération technique et sur celui des études et recherches, permettraient d'obtenir une meilleure convergence de ces deux catégories d'activités, grâce à la base commune que fourniraient les études par pays, par la complémentarité qu'elles rendraient nécessaire entre les travaux des divers Secrétariats ainsi qu'entre les recommandations et décisions des divers Comités et Conseils - enfin grâce au rôle important attribué à l'échelon régional.

187. Réunions de travail informelles

L'ensemble des examens et des recherches de solutions, contenu dans ce rapport, permet de penser qu'il n'est pas indispensable de résoudre de façon urgente le problème de l'adaptation de la "machinerie intergouvernementale"^{1/} pour obtenir un fonctionnement cohérent du système de planification et de programmation. En revanche, il est indispensable d'accélérer le processus de maturation de la double série de questions qui sont ainsi posées aussi bien à l'Organisation des Nations Unies elle-même qu'au système des Nations Unies tout entier. Il semble que pourrait y contribuer l'organisation de

^{1/} Cf. note de bas de page au début du chapitre IX.

réunions de travail informelles, d'une part entre représentants des Conseils d'administration des diverses Organisations^{1/} au sujet des problèmes de l'harmonisation des présentations de budgets-programmes et, d'autre part entre l'ensemble des membres du CCQAB et du CPC, au sujet des mécanismes de définition des problèmes, priorités et objectifs pour l'ONU.

188. La deuxième étape

Le lancement de la deuxième étape de construction d'un système de programmation, si les propositions méthodologiques qui font l'objet de ce rapport étaient retenues, pourraient comporter :

- le choix d'une période commune pour les plans à moyen terme des cinq Organisations, la période 1978/1983 paraissant être la plus commode;
- l'utilisation de la période préparatoire (1974/1977) pour l'exécution des premiers travaux fondamentaux (études par pays et travaux de synthèse) et la réalisation d'un certain nombre d'études méthodologiques ou expérimentales, l'ensemble de ces travaux devant faire l'objet d'un calendrier précis.

^{1/} Et pour l'ONU, du CCQAB et du CPC.

II. LISTE DES RECOMMANDATIONS

Ces huit recommandations sont adressées aux cinq Organisations et au PNUD^{1/}

189. Recommandation n° I

Harmonisation des présentations des budgets-programmes

Il est recommandé qu'en s'inspirant des suggestions contenues dans les paragraphes 33 et 34 du rapport, soient entrepris :

- les travaux nécessaires à l'amélioration des présentations des budgets-programmes;
- des négociations inter-organisations tendant à l'harmonisation de la présentation de ses documents.

En particulier, un rapport devrait être établi en commun par les Secrétariats des Organisations et du PNUD, pour être présenté, si possible avant la fin de l'année 1974, à leurs Conseils d'administration (et pour l'ONU au CCQAB et au CPC). Le PNUD est concerné par cette recommandation pour son budget administratif.

190. Recommandation n° II

Etudes par pays

- 1) des "études par pays" répondant aux conditions de précision d'homogénéité et de mise à jour permanente, décrites au paragraphe 149 du rapport devraient être entreprises systématiquement dans les cinq Organisations et au PNUD, pour l'ensemble des secteurs économiques et sociaux de leur compétence, pour servir de base à un système d'information indispensable aux Conseils, Conférences et Assemblées pour prendre leurs décisions sur les programmes;
- 2) des négociations devraient être entreprises pour aboutir à une répartition du travail de préparation entre les divers échelons, local (résidents représentants régional et central, dans chaque Organisation, entre les Organisations elles-mêmes et au PNUD. Un calendrier précisant les dates de publication des divers documents préparatoires et de transmission aux services qui seraient chargés de la synthèse, devrait également être établi;

^{1/} Voir à ce sujet les remarques finales (par. 197).

- 3) les documents à établir devraient comporter :
 - des études par pays et par secteur économique et social, atteignant le très grand degré de précision nécessaire pour les travaux de synthèse et pour les exercices de programmation;
 - des études de synthèse par pays (tous secteurs réunis) donnant une vue d'ensemble des secteurs économiques et sociaux dans chaque pays;
- 4) avec l'accord des pays intéressés, un système de publication des parties descriptives des études par pays et par secteur et des études de synthèse par pays devraient être mis au point.
- 5) des mécanismes spéciaux devraient être étudiés pour que l'ensemble des documents soient mis à jour régulièrement et systématiquement;
- 6) un système d'information devrait être mis au point pour que les résultats de ces travaux soient disponibles et utilisables en permanence par tous les services dans les Secrétariats des Organisations et du PNUD et par les membres des Comités et Conseils compétents.

II. Recommandation n° III

Travaux de synthèse sur les études par pays et
"propositions d'objectifs d'étape à moyen terme"

- 1) des documents de synthèse des études par pays et par secteur devraient être établis pour être soumis aux Comités et Conseils des Organisations et du PNUD, ainsi qu'aux Comités ou Conseils existant au niveau régional. La liste de ces documents, qui devraient comporter notamment des synthèses par secteur économique et social au niveau de chaque région, les "propositions d'objectifs d'étape à moyen terme" des divisions organiques, des rapports des Bureaux régionaux du PNUD etc., est fournie au paragraphe 153 du rapport;
- 2) les documents appelés "propositions d'objectifs d'étape à moyen terme" devraient être établis en s'inspirant des suggestions contenues aux paragraphes 156 et 157 du rapport.

14. Recommandation n° VI

Réorientation de l'ensemble des études et recherches sur le cadre international de principes et de méthodes. Réexamen de la conception de la Stratégie internationale du développement pour les années 1980

Sur la base des propositions et suggestions faites aux paragraphes 159 à 161 du rapport, une étude commune devrait être faite pour être présentée au Conseil économique et social et aux Conseils et Comités des cinq Organisations et du PNUD indiquant les possibilités qu'offrirait, pour une réorientation de l'ensemble des recherches relatives au cadre international de principes et de méthodes, l'utilisation de la Stratégie internationale du développement pour les années 80 et l'insertion dans ce document d'une part, de Plans Indicatifs Mondiaux par grand Secteur économique et social, d'autre part, de Plans Indicatifs Décennaux par Région.

15. Recommandation n° VII (Cf. paragraphes 164 et 165 du rapport)

Organisation de réunions de travail informelles entre les représentants des divers Comités et Conseils pour faciliter l'étude de deux problèmes précis et pour permettre un dialogue direct sur la possibilité de la réorganisation de la "machinerie intergouvernementale" 1/

Il est suggéré qu'il pourrait être utile - pour l'étude de deux problèmes précis et pour permettre un dialogue direct sur les possibilités de réorganisation de la "machinerie intergouvernementale" - d'organiser des réunions informelles :

- entre des représentants de l'ensemble des Conseils des cinq Organisations et du PNUD pour examiner notamment un rapport sur l'harmonisation des présentations des budgets-programmes;
- entre tous les membres du CCQAB et du CPC pour examiner notamment, en ce qui concerne l'Organisation des Nations Unies elle-même, les mécanismes de définition des problèmes, priorités et objectifs.

16. Recommandation n° VIII

Choix d'une période commune pour les plans à moyen terme des cinq Organisations et adoption d'un calendrier de travaux préparatoires

- 1) **des négociations** devraient être engagées entre les cinq Organisations afin d'harmoniser les dates et la durée de la période choisie pour leurs prochains plans à moyen terme (et pour le PNUD en ce qui concerne la période des programmes par pays). Il est suggéré que la période la plus opportune pourrait être 1978/1983;

1/ Voir note de bas de page correspondant au titre du chapitre IX.

- 2) l'UNESCO devrait examiner s'il lui paraît possible et souhaitable d'adopter pour ses budgets-programmes et pour ses plans, des périodes commençant les années paires comme dans les autres Organisations;
- 3) la période préparatoire qui devrait résulter d'un tel choix^{1/} devrait être suffisamment longue pour permettre l'exécution d'importants travaux comprenant notamment :
 - a) l'élaboration du premier ensemble d'études par pays et par secteur (Cf. recommandation n° II);
 - b) l'établissement des travaux de synthèse indiqués dans la recommandation n° III;
 - c) les études méthodologiques et expérimentales concernant la réorientation de la coopération technique (recommandation n° V) et la réorientation des travaux d'études et de recherches (recommandation n° VI);
 - d) la première expérimentation du système de préparation des plans à moyen terme et d'un Programme général de coopération technique suivant un calendrier précis à établir conformément à la recommandation n° VII.

197. Remarques finales

Les recommandations qui précèdent tendent à établir des principes, à fixer sous une forme assez précise les grandes lignes des solutions qui me paraissent souhaitables à introduire plus de rigueur dans les méthodes de travail et plus de cohérence dans l'ensemble des activités. Il ne fait aucun doute qu'il ne s'agit pas là d'une entreprise facile : il est vraisemblable qu'elle sera considérée quelquefois comme trop ambitieuse, comme résultant d'une analyse plus logique que pratique, en un mot, comme trop éloignée de la réalité mouvante et complexe des Organisations internationales ou de leur capacité de mise en oeuvre. Certains se demanderont aussi dans quelle mesure la volonté politique des Etats membres viendra soutenir de tels efforts.

Les remarques que de telles considérations suggèrent me paraissent devoir être les suivantes :

- Le but d'un tel rapport est avant tout de proposer un schéma pouvant servir de base aux travaux et aux discussions qui, dans les Secrétariats et dans les Comités politiques, permettront de dégager les solutions définitives. Pour avoir

^{1/} Dans l'hypothèse où le plan débiterait en 1978, cette période préparatoire s'étalerait sur quatre ans, de 1974 à 1977 inclusivement.

quelque consistance et pour rendre les services que l'on est en droit d'attendre de lui, pour provoquer des réactions précises et vraiment utiles, un tel schéma doit avoir une certaine rigueur et même quelque rigidité;

- il importe relativement peu que la mise en oeuvre des recommandations qui pourront être apportées puissent demander plus de temps que prévu ou que tout ne soit pas réalisable en même temps : l'essentiel ici ne consiste pas à respecter un calendrier mais à définir et à adopter une perspective d'action qui puisse mobiliser les énergies;
- enfin, la cohérence qui a été recherchée dans le schéma d'ensemble ici proposé n'entraîne en aucune manière que ces recommandations forment un tout indissociable. Je crois au contraire que toute réalisation, même partielle de chacune d'entre elles, devrait entraîner un progrès dans le rendement et dans l'efficacité des Organisations internationales qui, à son tour, encouragerait les Etats membres dans la confiance qu'ils accordent à ces Organisations créant ainsi un processus cumulatif bénéfique;
- un dernier point enfin, sur lequel je crois devoir insister, est que l'adoption des méthodes qui sont ici proposées ne devrait pas entraîner de dépenses supplémentaires : les "études par pays" en particulier ne devraient pas représenter un type d'activités complémentaires, mais elles devraient être effectuées dans le cadre d'un redéploiement (que je considère comme absolument indispensable) des activités présentes des divisions organiques dans la plupart des Organisations.

ANNEXES

- I - LES ETAPES DE L'ADOPTION D'UN SYSTEME DE PROGRAMMATION ET DE PLANIFICATION DANS QUATRE AGENCES, L'ONU ET LE PNUD.

- II - COMPARAISON DES DEGRES DE PRECISION DES OBJECTIFS DANS LES TROIS BUDGETS-PROGRAMMES DE L'UNESCO, DE L'OIT ET DE LA FAO.

ANNEXE I

LES ETAPES DE L'ADOPTION D'UN SYSTEME DE PROGRAMMATION ET DE PLANIFICATION DANS 4 AGENCES, L'ONU ET LE PNUD

ORGANISATIONS	ADOPTION DU BUDGET-PROGRAMME	ADOPTION DU BUDGET BIENNAL	PLAN A MOYEN TERME OU PROGRAMMATION PAR PAYS
<u>UNESCO</u> Date de décision 1ère période concernée Nom du document	<u>1951</u> Conférence générale, 6ème session, Résolution 12.1 1953-1954 7.C/5 Projet de budget et de programme pour 1953-1954	<u>1951</u> Conférence générale, 6ème session, Résolution 43.15 1953-1954 7.C/5	<u>1968</u> Conférence générale, 15ème session, Résolution 33.1 du 16.11.68 <u>1970</u> Conférence générale, 16ème session, Résolution 42 du 14.11.70 1971-1976 16.C/4 Esquisse de plan à moyen terme 1971-1976 suivi par document 17.C/4 Projet d'esquisse de plan à moyen terme 1973-1978
<u>FAO</u> Date de décision 1ère période concernée Nom du document	<u>1952</u> 16ème session du Conseil (nov. 1952), approbation des propo- sitions du Directeur général 1953 Programme de travail et budget pour 1953 Nota : En 1969 à la 15ème session de la Conférence, un nouveau type de présentation par programme a été adopté. Le premier document de ce genre est le C.71/3 "Programme de travail et budget 1972-1973".	<u>1957</u> Conférence, 9ème session, Résolution 57/57 1958-1959 Programme de travail et budget pour 1958-1959	<u>1969</u> Conférence, Résolution 9/69 du 27.11.1969 1972-1977 C.71/15 Plan à moyen terme 1972-1977, suivi par C.73/10, août 1973 "Objectifs à moyen terme"
<u>OIT</u> Date de décision 1ère période concernée Nom du document	<u>1966</u> Conférence générale, 50ème session, appro- bation du rapport du Directeur général 1967 Programme et budget pour 1967	<u>1968</u> Conférence générale, Résolution 13 du 2.6.68 1970-1971 Programme et budget pour 1970/1971	<u>1970</u> Examen par le Conseil d'administration du premier document 1972-1977 GB/180/FA/6/4, 180ème session, Genève, mai-juin 1970, projet de plan à long terme pour la période 1972-1977, suivi par document GB/185/FA/13/16, 185ème session, Genève, février-mars 1972 pour la période 1974-1979

ANNEXE I (suite)

ORGANISATIONS	ADOPTION DU BUDGET-PROGRAMME	ADOPTION DU BUDGET BIENNAL	PLAN A MOYEN TERME OU PROGRAMMATION PAR PAYS
<p><u>OMS</u></p> <p>Date de décision</p> <p>lère période concernée</p> <p>Nom du document</p>	<p><u>1972</u> Assemblée Mondiale de la Santé, Résolution WHA 25.23</p> <p>1975</p> <p>Programme et budget 1975 (en projet)</p>	<p><u>1972</u> Assemblée Mondiale de la Santé Résolution WHA 25.24</p> <p>1973. WHA/26/37 (amendement de la constitution) et WHA/26/38 : début du budget biennal pour 1976/1977 (mais l'Assemblée Mondiale de la Santé approuvera les crédits chaque année)</p>	<p>Nota : Aucune décision ne semble avoir été prise sur l'adoption d'un véritable plan à moyen terme mais depuis 1952 l'OMS produit des "Programmes généraux de travail pour une période déterminée" (article 28 (g) de la constitution de l'organisation). 5 programmes ont été jusqu'ici examinés : 1952-1956; 1957-1961; 1962-1966; 1967-1971 et 1973-1977</p>
<p><u>ONU</u></p> <p>Date de décision</p> <p>lère période concernée</p> <p>Nom du document</p>	<p><u>1972</u> Assemblée générale, Résolution 3043 (XXVII) du 19 décembre 1972</p> <p>1974-1975</p> <p>Budget-programme pour 1974-1975</p>	<p><u>1972</u> Assemblée générale, Résolution 3043 (XXVII) du 19 décembre 1972</p> <p>1974-1975</p> <p>Budget-programme pour 1974-1975</p>	<p><u>1972</u> Résolution précitée visant rapport du Secrétaire général (AC/5/1429) et rapport ACABQ (A/8739)</p> <p>1974-1977</p> <p>A/9006/Add.1 - Plan à moyen terme pour la période 1974-1977</p>
<p><u>PNUD</u></p> <p>Date de décision</p> <p>lère période concernée</p> <p>Nom du document</p>	<p><u>1971</u> La partie III du budget administratif du PNUD effectue une présentation des dépenses par objectif (en plus d'une présentation par nature de dépenses dans la partie II) depuis 1972 (Conseil d'administration juin 1971 E/5403 par. 207)</p>	<p>Le budget administratif du PNUD reste annuel</p>	<p><u>1970</u> Conseil d'administration, 10ème session, 30 juin 1970, adoption du "Consensus", en particulier paragraphes 2 à 20 et Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 2688 (XXV) du 11.12.1970.</p> <p>période 1972-1976</p> <p>Application à 35 pays en 1972 et à 47 pays en 1973 (82 documents, 1 par pays).</p>

ANNEXE II

COMPARAISON DES DEGRES DE PRECISION DES OBJECTIFS DANS LES TROIS BUDGETS-PROGRAMMES DE L'UNESCO, DE L'OIT ET DE LA FAO

1) Exposé des relations entre les objectifs immédiats du plan de travail et ...

- les perspectives à moyen terme :

- UNESCO : généralement pas dans le budget.
- OIT : oui, de façon assez générale.
- FAO : un paragraphe spécial y est consacré dans chaque sous-programme.

- les réalisations les plus récentes (exercice précédent) :

- UNESCO : sporadiquement.
- OIT : assez fréquemment.
- FAO : un paragraphe spécial est consacré dans chaque sous-programme aux réalisations de l'exercice précédent.

ANNEXE II (suite)

2) Nature des précisions fournies sur les objectifs du plan de travail

Activités	UNESCO	OIT	FAO
<u>Etudes et recherches</u>			
- objet	oui, de façon assez précise; titres de publications, objets des études	oui, explications des objectifs (rarement des titres)	oui, sommairement
- destinataires	oui, souvent; Etats membres, documents de travail de conférence, publications, etc.	quelquefois, pas systématiquement	quelquefois, pas systématiquement
- nombre d'exemplaires des documents publiant les résultats	non	non	non
- délais de réalisation	oui, souvent	ressources en années/hommes, indiquées, mais pas de délais précis	non, durée supposée dans le cadre du budget
- pays ou régions concernés	oui, dans la plupart des cas	oui, le cas échéant	oui, le cas échéant
<u>Activités de formation</u>			
- objet	oui	il est extrêmement difficile de trouver des indications sur les activités de formation dans le budget	oui
- niveau de formation	peu précis	-	non, sauf impliqué par la définition
- délais ou durée	assez rarement	-	non
- nature des bénéficiaires	vague ou non indiquée	-	non, par exemple organisation d'un séminaire sans autres précisions
- nombre des bénéficiaires (ou résultats)	non, avec quelques rares exceptions	-	non

ANNEXE II (suite)

Activités	UNESCO	OIT	FAO
<u>Information ou promotion d'idées/</u>			
- objet	oui	oui	oui
- moyens de diffusion ou d'information	généralement indiqués	indications fournies	indications fournies
- nature du public visé (le cas échéant)	oui, pour les publications, indication de la catégorie du public (A B1 B2 B3 C) dans une annexe	oui, de façon générale, mais vague	non
- importance de ce public (mesure quantitative, le cas échéant)	non	non	non
- nombre d'exemplaires des publications	non	non	non
<u>Activités sur le terrain/</u>			
- nombre de projets (par programme ou sous-programme)	oui	indication d'un ordre de grandeur global pour l'ensemble du budget dans le par. 535 (grand programme 100) 1/	oui
- titres (ou objets) des projets	oui, très souvent	non	non
- nombre d'experts par projet	oui, généralement	non	oui, par groupe de projets se rapportant à un sous-programme
- délais de réalisation	oui, généralement	non	non
- pays ou régions	oui	non	quelquefois
- renseignements fournis pour activités du programme ordinaire	oui)	oui théoriquement	oui)
Renseignements fournis pour activités des programmes extra-budgétaires	oui) du même ordre	non	oui) du même ordre

1/ Les explications de cette attitude systématiquement négative de l'OIT, à cet égard, sont fournies dans une note explicative qui précède le budget (par.55 à 60).