JIU/REP/82/10

Report on the Elaboration of Regulations for the Planning, Programming and Evaluation Cycle of the United Nations

Prepared by

Maurice Bertrand

Joint Inspection Unit

Joint Inspection Unit

Geneva

September 1982

JIU/REP/82/10
Genève, septembre 1982

Rapport sur

L'ELABORATION D'UNE REGLEMENTATION

DU CYCLE DE PLANIFICATION,

PROGRAMMATION ET EVALUATION A L'ONU.

par

Maurice Bertrand,
Corps commun d'inspection.

TABLE DES MATIERES

	Pages	Paragraphes
Remarques préliminaires	2	
Chapitre I - Le problème : Une situation non satisfaisante de mise en place de la réforme.	3 - 11	1 - 32
1. Les données essentielles du problème.	3	1 - 3
2. Un système de planification-programmation-évaluation ou un système de réflexion et d'organisation.	3 - 4	4 - 9
3. La situation actuelle.	5 - 8	10 - 21
4. Les causes de cette situation.	9 - 11	22 - 32
Chapitre II - Les caractères spécifiques des programmes et des activités de l'ONU.	12 - 22	33 - 69
1. Les sept types de programmes.	12 - 14	34 - 41
2. Les conditions de la réflexion : la distinction nécessaire entre trois catégories de programmes.	14 - 22	42 - 69
Chapitre III - Les lignes essentielles d'une Règlementation adaptée aux besoins.	23 - 30	70 - 94
1. Les conditions de la réflexion : meilleure intégration des exercices d'évaluation au système de planification-programmation-évaluation.	23 - 25	71 - 77
2. Les modifications à apporter à la conception actuelle des instruments de planification pour faciliter le dialogue entre le Secrétariat et les Etats membres.	25 - 28	78 - 89
3. Possibilité d'un préambule au Règlement.	28 - 30	90 - 93
4. Organisation d'une consultation à l'intérieur du Secrétariat.	30	94
Chapitre IV - Résumé des conclusions et principales recommandations.	31 - 32	95 - 97
Annexe : Décomposition des grands programmes de l'ONU en programmes et sous-programmes : Nombre d'administrateurs.	33	

GE.82-04963

REMARQUES PRELIMINAIRES

Dans son rapport sur sa 22ème Session (doc. A/37/38, Chap. 2, para. D) le Comité du programme et de la coordination a prié le Corps Commun d'Inspection d'établir un rapport pour aider l'Assemblée générale dans son examen du point de l'ordre du jour concernant le projet de Règlement du cycle de planification. Le présent document répond à cette demande.

Le projet de Règlement lui-même a été établi par le Secrétaire général (doc. A/37/206) en réponse au para. I, 2, a) de la résolution 36/228 de l'Assemblée générale qui priait le Secrétaire général de lui "présenter des propositions permettant d'adopter les Règles et Règlements officiels". Cette Résolution approuvait ainsi la Recommandation No. 1 du Rapport JIU/REP/81/7 du CCI.

Le CCI a pris une part active à l'adoption des diverses réformes concernant le cycle de planification-programmation-évaluation puisqu'il produit :

- 5 rapports* sur les problèmes de planification et de programmation :

"Programmation et budgets dans la famille des Nations Unies" (1969);
"La planification à moyen terme dans le Système des Nations Unies" (1974);
"La programmation et l'évaluation à l'ONU" (1978);
"La planification à moyen terme à l'ONU" (1979);
"L'établissement des priorités et l'identification des activités périmées à l'ONU" (1981).

- 5 rapports** sur les problèmes propres à l'évaluation :

"L'évaluation dans le Système des Nations Unies" (1977);
"Glossaire des termes relatifs d'évaluation" (1978);
"Eléments d'orientation applicables aux Systèmes d'évaluation interne des organismes des Nations Unies" (1979);
"L'évaluation interne dans les organismes des Nations Unies" (1981) ;
"2ème rapport sur l'évaluation dans le Système des Nations Unies" (1981);

C'est à la suite des débats qui ont eu lieu au CPC, au Conseil économique et social et à l'Assemblée générale que des Résolutions importantes de l'Assemblée générale ont fixé les grandes lignes de la Règlementation relative au Plan à moyen terme, à son Introduction, au budget-programme et aux mécanismes de surveillance et d'évaluation : Résolutions 31/93, 31/99, 32/197, 32/206, 33/118, 34/224, 35/9 et 36/228 notamment.

Le projet de Règlement pris en compte dans ce rapport est le texte que le CPC a considéré et modifié dans son rapport sur les travaux de sa 22ème Session et qui est une tentative de codification de la plupart des Résolutions précitées.

Les conditions dans lesquelles ce rapport a été préparé n'ont pas permis à l'auteur de connaître le dernier état de préraration du rapport du Secrétaire général au sujet des Règles, ni le projet définitif de Règles qui devait y être contenu. Des contacts ont été maintenus avec le Secrétariat tout au long de la préraration du présent rapport.

*Documents A/7822, A/9616, A/33/226, A/34/84 et A/36/171.
**Documents A/33/225, A/34/286, A/34/271, A/36/181 et A/36/182.

Chapitre I

Le problème : une situation non satisfaisante de mise en place de la réforme.

1. Les données essentielles du problème.

1. Depuis 15 ans environ, l'Organisation des Nations Unies se préoccupe de planifier, de programmer et d'évaluer ses activités. Il s'agit là de beaucoup plus que d'un effort de modernisation de sa gestion. Le Secrétariat et les délégations des Etats membres manifestent ainsi leur volonté de mettre au point un ensemble de méthodes qui permettent à l'Organisation d'accroître en permanence son efficacité dans ses divers domaines d'action.

2. C'est là une ambition considérable, mais la longue suite d'efforts qui ont marqué cette période démontre que la volonté de réforme et d'amélioration est réelle. On pourrait même parler d'obstination, puisque des débats sur ces problèmes ont eu lieu régulièrement chaque année, tant au CPC qu'au Conseil économique et social et qu'à l'Assemblée générale, et qu'il en est résulté une série de mesures importantes tendant à la réalisation d'une réforme d'ensemble des méthodes de prise de décision et des méthodes de travail de l'Organisation. On peut citer, entre autres, l'adoption de la réforme de la présentation budgétaire (budgets-programmes biennaux) en 1912 1/, l'institution de la planification à moyen terme (le premier plan a été présenté en 1974), la mise en place progressive de services d'évaluation à partir de 1978, suivies d'un grand nombre de mesures de perfectionnement des instruments ainsi crées.

3. Or, au moment même où tous ces efforts devraient être consacrés par la décision de publier un Règlement codifiant la méthodologie de l'ensemble du cycle de planification, de programmation et d'évaluation, les conditions dans lesquelles sont présentés le projet de plan à moyen terme 1984-1989 et son Introduction, et, d'une façon plus générale, les conditions actuelles de mise en oeuvre de la réforme, semblent démontrer que cette méthodologie, si patiemment établie, n'est ni bien comprise, ni correctement appliquée et que les objectifs qu'elle se propose ne sont pas atteints. La conception et l'utilisation des divers instruments existants, non seulement le Plan et son Introduction, mais aussi le budget-programme, le rapport d'exécution du programme et les exercices d'évaluation, sont si différents de ce qu'ils devraient être qu'avant de règlementer il est indispensable de réfléchir aux causes de cette situation et d'essayer d'y porter remède. L'exercice même d'établissement du Règlement et des Règles devrait pouvoir en fournir l'occasion.

2. Un système de planification-programmation-évaluation ou un système de réflexion et d'organisation.

4. La planification des activités d'une organisation internationale ne saurait avoir la même portée ni la même signification que la planification dans un cadre national. Sans doute s'agit-il, dans les deux cas, d'essayer de prévoir et d'organiser en conséquence. Mais la planification nationale concerne surtout les programmes d'investissement, alors qu'une organisation internationale a des activités de soutien de négociations, d'étude, de recherche, de coopération technique qui se prêtent moins à une programmation précise que les constructions de routes, bâtiments ou barrages. En fait, la raison d'être d'un système de planification-programmation-évaluation pour l'ONU répond à deux objectifs essentiels :

1/ Résolution 3043 (XXVII du 19 décembre 1972).

- permettre une réflexion périodique sur les résultats obtenus et sur les orientations à donner aux activités futures,

- faciliter une organisation aussi rationnelle que possible du travail.

5. L'organisation de la réflexion sur les orientations et sur les méthodes de travail de l'organisation est d'autant plus nécessaire que l'extrême difficulté des tâches qui lui sont confiées et les contraintes qui lui sont imposées, notamment la faiblesse de ses ressources, conduisent naturellement à des pratiques défectueuses telles que :

- le verbalisme, c'est-à-dire l'imprécision et l'emphase qui tentent de cacher l'irréalisme des ambitions exprimées sous une abondance de mots qui ne correspondent qu'à des possibilités de réalisation concrètes extrêmement réduites,

- la confusion que la présentation des programmes laisse souvent subsister entre les attributions respectives des divers acteurs (Etats membres ou Secrétariat de l'Organisation, en particulier).

6. La réflexion sur les orientations et sur les méthodes de travail est, sans doute, au plan individuel, une activité spontanée et permanente. Mais, pour pouvoir confronter les résultats de ces réflexions, en tirer des leçons pour l'avenir, aboutir à un accord sur les changements nécessaires, il est indispensable que des exercices de réflexion collective soient organisés et programmés. Aucun système n'est prévu pour dégager le temps nécessaire, et les tâches quotidiennes, les sollicitations de l'actualité, les contraintes de tout ordre absorbent le temps et l'énergie des membres du Secrétariat et des délégations.

7. La fixation d'une périodicité de six ans pour effectuer une révision approfondie de l'ensemble des programmes de l'Organisation est bien adaptée aux problèmes posés et cette révision devrait revêtir, pour les Etats membres comme pour le Secrétariat, un caractère aussi important que celui, par exemple, de l'établissement, tous les 10 ans, de la stratégie internationale du développement. Cela n'est pas le cas actuellement.

8. Le deuxième objectif d'un système de planification - l'organisation rationnelle du travail - peut être atteint par des méthodes bien connues qui consistent essentiellement à :

- définir clairement les objectifs,
- mettre au point des stratégies pour les atteindre,
- établir un cadre de gestion précis fournissant à chaque exécutant des plans et des calendriers de travail,
- vérifier l'exécution des programmes et des plans de travail.

L'application de ces techniques classiques suppose, toutefois, que les activités puissent être prévues à l'avance avec un degré raisonnable d'exactitude. On sait que tel n'est pas toujours le cas pour celles de l'ONU.

9. Les divers instruments qui ont été mis au point par des efforts successifs devraient répondre à ces deux objectifs essentiels :

- à l'objectif de réflexion : le Plan à moyen terme et son Introduction, les exercices d'évaluation,

- à l'objectif d'organisation du travail : le budget-programme, les programmes de travail détaillés dans chaque unité, le système de surveillance aboutissant au rapport sur l'exécution du programme.

Chacun des instruments a un rôle précis qui devrait permettre, s'il est bien rempli, d'assurer un bon fonctionnement du système de planification-programmation-évaluation dans son ensemble.

3. La situation actuelle.

10. Malheureusement, ces résultats n'ont pas encore été atteints. Des progrès ont été faits, notamment en ce qui concerne la conception et la présentation du budget-programme. Des progrès encore insuffisants, mais qui pourraient être confirmés par quelques efforts supplémentaires ont aussi été réalisés en ce qui concerne le rapport d'exécution des programmes (Performance Report) et l'on constate un début de développement des méthodes d'évaluation interne. Surtout, peut-être, le Comité du programme et de la coordination, grâce à l'extension progressive de la durée de ses sessions, le Conseil économique et social et l'Assemblée générale ont pris l'habitude de considérer le programme de l'Organisation dans son ensemble, malgré l'imperfection des instruments qui leur en fournissent la description. Les délégations des Etats membres manifestent, en général un grand intérêt pour cette réflexion.

11. En revanche, les défauts qui subsistent sont graves. Le Plan à moyen terme tout d'abord, tel qu'il apparaît dans le projet de plan 1984-1989, n'est pas un instrument de réflexion. En dépit des efforts méthodologiques successifs, l'exercice de planification actuel aboutit à des résultats qui ne correspondent pas aux espoirs qui y avaient été placés, et il est indispensable d'en réviser la conception d'ensemble. On peut résumer la situation en disant qu'au lieu de disposer d'un moyen de perfectionnement du programme, on se trouve en présence d'une sorte de "budget-programme de six ans" rédigé en termes vagues et, au surplus, ennuyeux. L'auteur du présent rapport qui a suivi tous les débats du CPC relatifs au Plan à moyen terme estime que la présentation de la majorité des programmes n'a répondu ni aux besoins réels des délégations, ni aux objectifs de la discipline de planification.

12. Les principaux défauts du projet de plan actuel tiennent d'abord à l'uniformisation de la présentation de tous les types de programmes ou d'activités. La forme imposée pour la rédaction des textes explicatifs des sous-programmes (textes portant autorisation des travaux, objectifs, problèmes traités, situation en 1983, stratégies pour la période 1984-1989, évaluation) ne convient réellement qu'à certains types d'activités. L'appliquer, par exemple, au sous-programme 5 du programme 1 du grand programme Justice internationale et Droit international qui se nomme "fourniture de services administratifs et de services de secrétariat au Tribunal administratif" revient à faire dire que "l'objectif de ce sous-programme est d'aider le Tribunal administratif", que le problème traité "est constitué par les plaintes déposées par les fonctionnaires du Secrétariat", et que la stratégie pour la période 1984-1989 est que "le tribunal continuera vraisemblablement à tenir deux sessions par an". Ce n'est là qu'un exemple parmi de nombreux autres, car l'application de cette formule-cadre soit à des activités de gestion administrative, soit à des activités de type continu est tout à fait inadaptée.

13. Le style utilisé pour la rédaction des divers chapitres du Plan démontre aussi que cet exercice n'a pas été pris au sérieux par beaucoup de ceux à qui il a été demandé. Le fait que l'essentiel d'un grand nombre de "stratégies" consiste à dire "le Secrétariat continuera, comme il en a été chargé, à présenter aux différents organes intergouvernementaux compétents, des rapports sur différents aspects de ces problèmes", montre que l'exercice n'a conduit à aucune réflexion stratégique, soit parce qu'elle n'était pas possible à ce niveau, soit parce qu'on s'est refusé à la faire. Les formules générales et vagues, remplissent ainsi des paragraphes entiers. On trouve : "La définition de mesures spéciales exigera de plus en plus une collaboration non seulement avec les gouvernements des pays bénéficiaires, mais aussi avec les donateurs susceptibles d'apporter des contributions volontaires..."; "on continuera de fournir une assistance pour la définition des objectifs prioritaires en matière de... afin de faciliter l'établissement de plans et politiques appropriés"; "on continuera à diffuser des informations sur..., à aider les pays en développement à..., à établir et distribuer les publications mettant en relief les problèmes, options et stratégies..., etc.,";"on entreprendra, à l'échelon national et régional, des études approfondies axées sur des questions précises...". On pourrait calculer quel est le pourcentage du volume de textes qui est ainsi comblé par des formules vagues. Pour de nombreux programmes, on arriverait facilement à 100%, car souvent ils sont composés d'énumérations de lieux communs sur "les contraintes extérieures et intérieures dont souffrent les pays en voie de développement", sur le "défi auquel doit faire face la communauté internationale", sur "la contribution de l'ONU à la stratégie internationale du développement", ou sur "le caractère vital du secteur de... car de son développement dépend la croissance d'autres secteurs". De trop nombreux textes composant le Plan à moyen terme se noient ainsi dans une débauche de verbalisme que cet exercice avait précisément pour but de faire disparaître.

14. Cet aspect formel révèle d'ailleurs que le processus de préparation du plan ne permet pas de poser des questions qui concernent véritablement l'efficacité des services. La grande majorité des exposés n'expliquent pas les raisons des choix qui ont été faits pour les types de sous-programme et pour les types d'activités. Alors que le but même devrait être d'expliquer pourquoi, en raison de la modestie des ressources disponibles les programmes se limitent à des tâches précises considérées comme les plus utiles, on se trouve en présence de textes qui s'efforcent de laisser croire que l'on peut tout faire en même temps. L'imprécision du fond rejoint ainsi celle de la forme. Il faut, enfin, ajouter que le Plan ne fournit aucune description des activités financées sur fonds extrabudgétaires, dont on sait qu'elles représentent environ 50% du montant total des ressources dont dispose l'Organisation, ce qui réduit donc encore considérablement la portée de l'exercice. D'autre part, comme le remarque le CPC, dans le para. 60 de son rapport, "la présentation des indications financières figurant dans le projet de Plan à moyen terme n'est pas conforme à la demande formulée par l'Assemblée générale dans sa résolution 34/224".

15. Une circonstance particulière est venue encore aggraver la situation. Les instructions de préparation du Plan, envoyées par le Directeur général, avaient prévu que les textes de description de programmes devraient suivre une présentation qui comprenait :

- pour les grands programmes (plan form 1) : a) La stratégie internationale du développement pour ce secteur, b) La contribution prévue des Nations Unies à la stratégie,

- pour les programmes (plan form 2) : a) Orientation générale du programme, b) Description des sous-programmes, c) Organisation, d) Coordination,

- pour les sous-programmes (plan form 3) : a) Textes portant autorisation des travaux, b) Objectifs, c) Problèmes traités, d) Stratégies : (i) Situation à la fin de 1983, (ii) La période 1984-1989, e) Evaluation.

16) Or, dans tous les textes définitifs qui ont été soumis au CPC, au Conseil économique et social et à l'Assemblée générale, trois paragraphes importants ont été supprimés:

- le paragraphe a) "orientation générale du programme",

- les paragraphes d), (i) Situation à la fin de 1983 et e) évaluation, dans les textes des sous-programmes.

La seule explication de cette décision qui nous a été fournie portait sur la trop grande longueur totale du document du Plan à moyen terme, que ces coupures ont permis de réduire. On ne peut guère que regretter une décision qui a ainsi abouti :

- à ce que deux documents différents ont été présentés aux comités intergouvernementaux compétents, par exemple, au Conseil du développement industriel pour l'ONUDI ou au Conseil du commerce et du développement pour la CNUCED, d'une part, et d'autre part, au CPC, à l'ECOSOC et à l'Assemblée générale),

- et surtout, à ce que le second document ait été ainsi rendu plus pauvre et plus difficile à comprendre 2/.

Qu'une telle décision ait pu être prise montre qu'il subsiste de sérieux malentendus dans le Secrétariat sur le sens donné à la préparation de "la principale directive de politique générale de l'ONU".

17. Le contenu du document appelé Introduction au Plan à moyen terme montre également que l'on n'a pas encore apprécié exactement au sein du Secrétariat quel était le potentiel de cet instrument. Le CPC, dans les para. 51 à 62 de son dernier rapport, a porté le jugement suivant sur le document en question : "Le Comité a estimé qu'il aurait fallu retenir, pour l'Introduction au Plan, une approche prospective et analyser les différentes questions relatives au développement. Or, cette introduction était vague et déclarative et ne conduisait pas à un plan global et intersectoriel définissant le rôle de chacun des organes des Nations Unies. Il aurait fallu commencer par faire le bilan de la situation actuelle, avec les autres Organisations, et fournir ensuite une perspective ou une stratégie pour l'avenir". Le document qui a été présenté se rapproche, en effet, davantage, dans sa conception, d'un rapport sur les activités de l'Organisation" du type de celui qui est présenté annuellement par le Secrétaire général, que d'un instrument qui, au terme de l'Art. 3.7 du projet de Règlement, devrait "faire ressortir les grandes orientations du Système des Nations Unies, indiquer les objectifs de la stratégie à

2/ La comparaison détaillée que nous avons faite entre le document présenté au Conseil du commerce et du développement et le document présenté au CPC pour le grand programme 16, CNUCED, a montré que ces coupures avaient privé le CPC, le Conseil économique et social et l'Assemblée générale des développements les plus intéressants, notamment, par exemple, pour le programme des produits de base ou pour celui des articles manufacturés, et que dans certains cas, les textes devenaient ainsi difficilement compréhensibles.

moyen terme, et contenir les propositions du Secrétaire général relatives à l'ordre de priorité". Sans doute des difficultés particulières ont été rencontrées qui peuvent expliquer, du moins partiellement, cette situation. Il n'en reste pas moins que au lieu d'être un document purement descriptif tourné vers le passé, il serait souhaitable que l'Introduction soit un instrument d'innovation intellectuelle tourné vers l'avenir.

18. Le budget-programme, en revanche, est certainement l'instrument qui a fait le plus de progrès dans la mesure où il permet maintenant, pour la plupart des programmes, une identification raisonnablement satisfaisante de la liste des "produits" qui doivent être fabriqués pendant la période budgétaire de deux ans; il permet d'établir les plans détaillés de travail pour toutes les unités, et enfin, il rend possible un contrôle sérieux de l'exécution du programme. Les quelques lacunes qui subsistent dans sa présentation devraient pouvoir être comblées dans un proche avenir, notamment par l'application de l'Art. 4.4 du projet de Règlement qui prévoit que les "utilisateurs" des produits doivent être mentionnés.

19. Il reste que cet instrument n'est pas encore utilisé rationnellement pour les besoins de la programmation. D'une part, le document d'Introduction au budget-programme reste conçu dans un esprit traditionnel de budget par nature de dépenses et ne fournit pas une explication de la mesure dans laquelle le budget-programme proposé permet de couvrir une tranche du Plan. D'autre part, le contrôle de l'exécution du budget est orientée presque uniquement vers la vérification de l'utilisation des attributions de crédits (allotments) par nature de dépenses et non vers celle de l'exécution du programme. Alors que cette dernière est rendue pratiquement inopérante tant que n'aura pas été créée l'unité de surveillance demandée par l'Assemblée générale et dont l'existence est assumée par l'Art. 5.1 du projet de Règlement, les contrôles auxquels sont soumis les responsables des programmes dans la gestion de leurs crédits, restent identiques à ceux qui existaient avant la réforme de la présentation budgétaire.

20. Enfin, pour les exercices d'évaluation à l'ONU elle-même, le bilan de ces dernières années reste, pour l'instant, encore assez maigre. Des efforts méritoires ont été faits, notamment par le petit service d'évaluation créé dans le sein de l'Office de planification, programmation et coordination. Le HCR et l'ONUDI ont établi des unités d'évaluation et ont commencé à travailler dans ce domaine. Mais, les encouragements qui ont été donnés à ces efforts n'ont pas été considérables: les ressources sont restées insuffisantes et les mandats imprécis; aucun plan, ni système d'ensemble n'a encore été établi. Il n'existe toujours pas d'unité centrale d'évaluation compétente pour tous les programmes, ni aucune petite unité d'évaluation propre aux grands départements de l'ONU. L'auto-évaluation n'a été encore ni encouragée, ni organisée. L'utilisation des résultats des rares exercices d'évaluation qui ont été effectués reste décevante.

21. En définitive, la situation actuelle du système de planification-programmation-évaluation pourrait être ainsi résumée :

- la conception qui apparaît à travers les Résolutions de l'Assemblée générale est proche de celle d'un système qui pourrait permettre à l'Organisation d'accroître régulièrement son efficacité,

- mais l'application actuelle de cet ensemble de textes, reste encore très loin de cet objectif ambitieux.

Une telle situation doit être expliquée.

4. Les causes de cette situation.

22. Cette situation est due, au moins en partie, à ce que la mise en place de la réforme est encore loin d'être terminée. Certains instruments manquent encore, comme, par exemple, cette unité de surveillance dont la création a été pourtant demandée formellement par l'Assemblée générale; les mécanismes d'évaluation n'ont guère fait que commencer à fonctionner..., etc.
Mais, là n'est pas la raison fondamentale des échecs constatés. Cette raison se trouve plutôt dans le fait que les objectifs de la réforme ne sont, en fait, ni compris, ni acceptés par une grande partie de ceux qui sont appelés à la mettre en oeuvre.

23. Ce sont les raisons de cette incompréhension qui doivent être analysées; il semble qu'elles doivent être trouvées :

- tout d'abord, dans un infléchissement de l'utilisation des instruments de planification et de programmation dans le sens de l'autorité, de la contrainte et du contrôle au lieu de l'incitation à la réflexion et au dialogue,

- d'autre part, dans une tendance à règlementer, de façon uniforme, des types de programmes et d'activités présentant des différences fondamentales,

- enfin, d'une façon plus générale, dans une exagération de la notion de prévision aux dépens de la notion de réflexion.

24. La conception autoritaire apparaît tout d'abord dans le fait que le Plan est considéré comme une simple traduction administrative des mandats législatifs existants. Un malentendu semble être à l'origine de cette conception, et il se traduit, dans les contradictions même qui apparaissent dans la formulation actuelle des Articles du projet de Règlement.

D'une part, les Art. 2.2 et 3.2 définissent le Plan comme "la traduction en programmes des directives données par les organes délibérants". D'autre part, le Secrétaire général ne présente qu'un projet de plan à moyen terme qui, pour devenir "la principale directive de politique générale de l'ONU", doit être approuvé, adopté (et souvent modifié comme l'expérience actuelle l'a prouvé) par les organes intergouvernementaux et par l'Assemblée générale. Le Secrétaire général est, d'autre part, invité par les Résolutions existantes, à prendre diverses initiatives, par exemple, à identifier les activités qu'il estime dépassées ou d'une utilité marginale, ce qui implique souvent un jugement sur les mandats qui les ont demandés, ou à faire "des propositions relatives à l'ordre de priorité des programmes" dans l'Introduction au Plan (Art. 3.7). Le Secrétaire général est donc invité à proposer des changements, soit d'interprétation des mandats existants, soit des mandats eux-mêmes. Il faudrait donc que le degré d'initiative accordé au Secrétaire général pour faire des propositions de changement soit mieux reconnu et défini et que le dialogue avec les Etats membres sur ces propositions soit mieux organisé. La conception actuelle est contradictoire, mais elle infléchit le Plan vers une simple "traduction", ce qui n'est pas favorable à la réflexion.

25. La préparation du Plan à l'intérieur du Secrétariat se fait, d'autre part, sous la forme "d'instructions", du type instructions budgétaires, accompagnées de modèles à suivre pour la rédaction des propositions de textes, ("submissions") par les départements et divisions concernés. Il s'agit donc

bien d'un exercice de rédaction demandé aux services dans des délais généralement brefs. Les responsables de programme n'ont trop souvent vu dans ce travail supplémentaire que son aspect formel, ce qui les a conduits à chercher davantage à justifier l'existence et les méthodes de leurs services qu'à réfléchir aux améliorations possibles. Pour obtenir une participation réelle à une réflexion approfondie et un document à la fois plus intéressant et plus efficace, il faudrait procéder de toute autre manière : dégager du temps, créer les conditions d'une réflexion libérée au maximum des contraintes quotidiennes, organiser la participation de tous les intéressés. Ces conditions ne sont pas actuellement réunies.

26. Ce qui est plus grave encore, c'est que les instructions imposent une forme unique aux exercices de rédaction ainsi demandés, quels que soient les types de programmes concernés. Ceci aboutit aux anomalies que nous avons signalées au para. 12 ci-dessus et démontre qu'il est extrêmement difficile de susciter la réflexion collective dans des conditions qui ne lui sont pas favorables : ceci ne peut entraîner que le scepticisme et l'absence de coopération.

27. Enfin, la notion de prévision tient une place exagérée dans l'ensemble du processus. Tous ceux qui y participent soulignent qu'il est difficile de prévoir près de neuf ans à l'avance ce que l'on fera dans des domaines aussi complexes et fluctuants que ceux dans lesquels travaille l'Organisation. Une telle affirmation est tout à fait exacte dans quelques domaines, mais elle ne l'est pas pour tous. Si on ne fait pas la distinction nécessaire entre ce qui n'est pas prévisible et ce qui peut et doit être prévu et planifié, on encourage encore le scepticisme au sujet de la totalité de l'exercice.

28. Les objectifs de la réforme n'ont été dans ces conditions ni compris ni acceptés par la majorité des chefs de service responsables de l'exécution des programmes. Les interviews que l'Inspecteur soussigné a effectuées auprès de nombre d'entre eux montrent que la volonté de réfléchir en commun n'est pas absente, mais que la grande majorité considère qu'un exercice de réflexion devrait s'effectuer dans des conditions tout à fait différentes.

29. En définitive l'occasion qui était offerte à travers la préparation du Plan à moyen terme et de son Introduction d'avoir un dialogue constructif entre le Secrétariat et les Etats membres n'a pas été saisie. Le Secrétariat de l'ONU, dans son ensemble, a pris des habitudes d'extrême prudence qui lui ont fait perdre presque tout pouvoir de proposition, ce qui devrait être pourtant l'une de ses fonctions essentielles. Cette situation est très différente de celle qui existe dans d'autres organisations où le Secrétatiat, au contraire, exerce de façon permanente son pouvoir d'initiative et de proposition. Peut-être sera-t-il difficile à l'ONU de renverser de telles habitudes. Tout devrait être fait cependant pour changer cette atmosphère d'extrême prudence en un esprit de dialogue actif et créateur, et les Etats membres pourraient, sans doute, eux-mêmes aider à renforcer le pouvoir de proposition du Secrétariat.

30. En ce qui concerne l'évaluation, l'explication de l'absence d'un véritable sous-système intégré au système de planification-programmation-évaluation, tient peut-être à ce que l'importance et l'intérêt de l'évaluation n'ont pas encore été exactement reconnus. Malgré les très nombreuses recommendations du CCI et les Résolutions de l'Assemblée générale qui demandait un effort exceptionnel en ces domaines, les ressources sont restées insuffisantes, ce qui explique que le démarrage ait été très lent.

31. Enfin, les autres défauts du système tiennent aussi à cette difficulté d'accepter le changement qui relève à la fois de la rigidité bureaucratique et de la difficulté de comprendre la nécessité d'une autre approche des problèmes, si l'on veut réellement accroître l'efficacité de l'Organisation.

32. Par delà toutes ces raisons, il en est peut-être une plus importante que les autres et qui tient tout simplement à l'extrême complexité de l'ONU et au fait qu'il est difficile, de bien comprendre la nature des divers programmmes qui traduisent en activités la mission exceptionnellement complexe confiée à l'Organisation. C'est donc à essayer de fournir une idée des caractères spécifiques des programmes de l'ONU que va être consacré le Chapitre II. Seule une bonne compréhension de l'ensemble peut, en effet, permettre de déterminer le type de traitement qu'il convient d'appliquer pour réfléchir à l'amélioration de l'efficacité des services et pour une bonne organisation du travail.

Chapitre II

Les caractères spécifiques des programmes et des activités de l'ONU

33. L'adaptation, aux besoins de l'Organisation, d'un système dont les objectifs sont la réflexion et l'amélioration des méthodes de travail, doit tenir compte des caractères spécifiques des programmes et des activités de cette organisation. Il ne s'agit pas d'appliquer un système théorique et préconçu, il s'agit de créer une mécanique adaptée aux besoins. Il est donc indispensable de déterminer les caractéristiques particulières des divers types de programmes et d'activités de l'ONU.

1. Les sept types de programmes.

34. Alors que la plupart des Agences spécialisées ont des programmes concernant un seul secteur d'activités (agriculture, santé, télécommunications, météorologie, etc.,), les activités de l'ONU sont très complexes et diversifiées. La situation de l'UNESCO (éducation, sciences sociales et sciences exactes, culture, communication) et, dans une certaine mesure, de l'OIT (les problèmes de l'emploi et du travail touchent à tous les secteurs) est assez comparable à celle de l'ONU. Toutefois, l'ONU apparaît comme l'Organisation la plus complexe du Système, une sorte de petit système à l'intérieur du grand. Il n'y a pas d'unité dans le programme de l'Organisation et l'on peut distinguer au moins sept types de programmes différents :

35. I. La recherche de la paix et, plus généralement, d'une bonne organisation des relations internationales.

Dans le plan actuel, ceci comprend trois grands programmes, six programmes, 20 sous-programmes et occupe 187 administrateurs. Il s'agit des grands programmes :

- Affaires politiques et affaires du Conseil de sécurité,
- Affaires politiques spéciales,
- Tutelle et décolonisation.

36. II. L'établissement de normes internationales en matière de justice et de Droits de l'homme.

Ceci concerne deux grands programmes, six programmes et 25 sous-programmes et occupe 108 administrateurs. Les deux grands programmes sont :

- Justice internationale et droit international,
- Droits de l'homme.

37. III. Les réfugiés et l'action humanitaire.

Ce grand programme comporte deux programmes : le Haut commissariat aux réfugiés et l'UNRWA comprenant eux-mêmes 10 sous-programmes et mobilisant 473 administrateurs (compte non tenu des fonds extra-budgétaires ne figurant pas dans le budget de l'ONU et, en particulier, du personnel de terrain de l'UNRWA qui comprend près de 17.000 personnes).

38. IV. Le développement économique et social.

L'ensemble des programmes économiques et sociaux de l'ONU constitue, à son tour et à lui seul, un ensemble d'une grande complexité et dont les relations avec les activités économiques et sociales des autres Agences du Système des Nations Unies ne sont pas très bien définies. On peut, en effet, distinguer :

a) Des grands programmes ou des programmes de réflexion générale sur le développement économique et social et de soutien de négociations à ce sujet. Il s'agit :

- du programme du Département des affaires économiques et sociales internationales et des commissions économiques régionales "questions et politiques relatives au développement" : sept programmes, 30 sous-programmes, 297 administrateurs,

- du programme de la CNUCED concernant "monnaie, finances et développement" : quatre sous-programmes, 39 administrateurs,

- du programme No. 2 de l'ONUDI "études et recherches industrielles" qui comprend aussi un sous-programme consacré aux "études et recherches globales et conceptuelles" : 11 administrateurs,

- enfin, l'ensemble du grand programme des statistiques peut apparaître comme le soutien indispensable de cette réflexion générale. Il comprend : deux programmes, 21 sous-programmes et 157 administrateurs.

b) Des secteurs très inégaux quant au volume des ressources qui leur sont affectées et qui comprennent (en y incluant les activités des Commissions économiques régionales) :

- l'énergie : sept programmes, 18 sous-programmes, 57 administrateurs,

- l'environnement : six programmes, 18 sous-programmes, 74 administrateurs,

- l'alimentation et l'agriculture : six programmes, 13 sous-programmes, 76 administrateurs,

- les établissements humains : six programmes, 25 sous-programmes, 124 administrateurs,

- les ressources naturelles, sept programmes, 19 sous-programmes, 59 administrateurs,

- la population : six programmes, 23 sous-programmes, 123 administrateurs,

- l'administration et les finances publiques : trois programmes, neuf sous-programmes, 35 administrateurs,

- la science et la technique : sept programmes, 20 sous-programmes, 54 administrateurs,

- le dévelopement social : cinq programmes, 20 sous-programmes, 104 administrateurs,

- les sociétés transnationales : un programme, trois sous-programmes, 50 administrateurs,

- les transports : sept programmes, 32 sous-programmes, 83 administrateurs.

c) Deux secteurs qui représentent chacun le volume d'une véritable organisation internationale doivent être, en raison de leur importance et de leur relative indépendance, traités à part. Il s'agit :

- du Commerce international (CNUCED + Commissions économiques régionales) : 244 administrateurs,

- du Développement industriel (UNIDO + Commissions économiques régionales) : 394 administrateurs.

39. V. Deux programmes de coordination internationale pour la solution de problèmes particuliers :

- le grand programme sur l'abus des drogues (deux programmes, sept sous-programmes, 33 administrateurs),

- le grand programme des secours en cas de catastrophe (un programme, quatre sous-programmes, 24 administrateurs).

40. VI. Le grand programme de l'Information doit être classé à part, en raison de son objectif spécifique "aider à comprendre l'oeuvre et les objectifs de l'ONU. Il comprend : un programme, quatre sous-programmes et occupe 227 administrateurs.

41. VII. Le fonctionnement de l'Organisation elle-même.

Dans la mesure où l'ONU est une institution dont le bon fonctionnement représente, pour la communauté internationale, un objectif important en lui-même, les "services communs" qui permettent à l'ONU d'être un forum de négociations et de mettre au service des Etats membres un Secrétariat efficace, représentent aussi des programmes dont le perfectionnement continu doit être assuré. Les fonctions principales sont ici :

- celles du service des conférences : 1.240 administrateurs,

- celles des services de l'administration, des finances et de la gestion : 742 administrateurs,

- soit un total de : 1.982 administrateurs 3/.

2. Les conditions de la réflexion :

La distinction nécessaire entre trois catégories de programmes.

42. Organiser un exercice de réflexion sur ces sept types de programmes exige que l'on tienne compte des spécificités propres à chacun d'eux. L'utilisation d'une formule unique ne saurait évidemment convenir. Celle qui est proposée par le projet actuel de Plan à moyen terme et qui consiste à rédiger des "stratégies" au niveau des seuls sous-programmes est particulièrement mal adaptée. Et il n'est pas très étonnant que ces paragraphes n'apportent pas beaucoup d'informations intéressantes, ni d'éléments de réflexion sérieux.

La nécessité de faire des choix à différents niveaux.

43. Ce dont il s'agit, en effet, c'est de faire des choix entre les types de programmes et d'activités qui soient le mieux capables de permettre à l'Organisation d'atteindre ses objectifs. Mais, les choix à faire ne se situent pas au même niveau pour les différents domaines d'actions qui viennent d'être énumérés.

3/ Les chiffres d'effectifs d'administrateurs dans ces deux derniers "grands programmes" ont été obtenus par l'auteur du rapport en utilisant les tableaux d'effectifs du Budget 1982-1983, et en tenant compte des divers lieux d'affectation et des personnels payés sur fonds extrabudgétaires. Cette méthode est peut-être différente de celle utilisée par les auteurs du projet de Plan à moyen terme pour le calcul du nombre d'administrateurs des programmes organiques.

44. La nécessité de choisir entre différentes solutions pour construire des programmes efficaces, devrait être évidente pour tous ceux qui sont chargés de concevoir et de gérer les programmes de l'Organisation. La tendance la plus répandue va, malheureusement, en sens contraire, comme si chacun s'efforçait de couvrir tous les aspects possibles de tous les secteurs d'activités, même quand il est clair que les ressources disponibles ne permettent pas de le faire sérieusement. Ceci conduit à l'irréalisme, que le verbalisme arrive mal à cacher.

45. On pourrait donner de cette tendance de très nombreux exemples, que le projet du Plan à moyen terme actuel a eu au moins le mérite de mettre en évidence, à défaut de la faire dispsraître. Si l'on considère, par exemple, dans le Chapitre 24, "Transports et communications", les quatre pages consacrées au programme 1 "Développement des transports" et à son seul sous-programme "Perspectives globales du développement des transports", on s'aperçoit que pour "éliminer les goulots d'étranglement et les contraintes de pays en développement, en matière de transports", "identifier les problèmes essentiels, encourager et promouvoir la coopération et la coordination au sein du Système des Nations Unies, faire le point des progrès réalisés par les gouvernements, diffuser des informations sur les nouvelles technologies des transports et sur les aspects institutionnels d'intérêt mondial, établir des rapports et des études en profondeur, examiner périodiquement les besoins des pays les moins avancés, etc.,", l'unité administrative du Secrétariat chargée de ces tâches dispose d'un seul administrateur (para. 24.16 du Chapitre 24 du projet de Plan à moyen terme 1984-1989).

46. Il s'agit là d'un exemple extrême, mais la comparaison des énumérations d'objectifs ambitieux que l'on trouve dans un grand nombre de programmes et sous-programmes (assistance continue aux gouvernements pour la mise au point de leur législation, soutien d'activités de coopération technique, études et recherches en profondeur, collection et diffusion d'informations, organisation de séminaires, etc.,) avec les effectifs qui varient souvent entre un et trois administrateurs, ne permet pas de croire que l'on puisse ainsi aboutir à des résultats sérieux.

47. Or, un simple calcul statistique (cf. Annexe) montre que, par exemple, pour les sous-programmes régionaux, en matière d'énergie, la moyenne des effectifs est de 2,4 administrateurs, pour les établissements humains : de 2 administrateurs, pour le développement social : de 2,3 administrateurs. Cet ordre de grandeur serait concevable pour des sous-programmes aboutissant à des réalisations modestes, mais précises et limitées : par exemple, pour ce type de programmes, soit une série d'études précises, soit la création d'une institution déterminée, soit la réalisation d'un accord, soit un programme de formation, objectifs qui pourraient être fixés avec des délais déterminés, mais non tous ces objectifs en même temps et sans aucun calendrier, comme c'est le cas généralement.

La distinction nécessaire entre activités planifiables, partiellement planifiables et non planifiables.

48. En fait, effectuer des choix et expliquer les raisons de ces choix est le seul moyen d'être réaliste et donc efficace. Mais les alternatives sont tout à fait différentes suivant les types de programmes. On ne réfléchit pas, en effet, de la même manière suivant que les activités qu'il s'agit de définir sont prévisibles à l'avance et donc planifiables, ou, au contraire, si par nature, elles ne peuvent être ni prévues, ni planifiées. Le CCI a insisté, dans le passé, à de nombreuses reprises, sur la distinction qui devrait être faite entre les activités planifiables et celles qui ne le sont pas (cf. par exemple,

Recommandation No. 2 du Rapport sur la planification à moyen terme à l'ONU, A/3484, para. 41 à 44). Le format actuel du Plan, qui applique le même cadre de présentation et de réflexion à tous les domaines d'activités et à tous les types de programmes, ne tient pas compte de ce phénomène fondamental ; il n'est donc pas étonnant qu'il ne constitue pas un instrument de réflexion.

49. La distinction entre trois catégories d'activités, planifiables, partiellement planifiables, non planifiables, dépend, à la fois, de leur nature et du degré de consensus qui existe entre les Etats membres à leur sujet :

- différences de nature : par exemple, les programmes d'action en commun entre les Etats membres (études et recherches, création d'institutions, formation de spécialistes, diffusion de normes approuvées, etc.,) peuvent permettre des choix entre divers types ou modalités d'actions que les programmes de simple gestion administrative composés, pour l'essentiel, de fonctions continues (recrutement, budget, comptabilité, etc.,), ne permettent pas,

- différences dans le degré de consensus : quand le niveau de consensus est raisonnable, il s'agit de questions sur lesquelles il est relativement facile d'organiser un plan ou des programmes d'action et il faut réfléchir surtout à la meilleur manière de les résoudre. En revanche, quand les positions des Etats membres sont éloignées les unes des autres, et que la mission de l'Organisation, qui est évidemment de tenter de les rapprocher, se révèle particulièrement difficile, il s'agit de questions pour lesquelles il est très malaisé de concevoir des plans.

50. La combinaison de ces deux critères permet de classer :

- au nombre des activités non planifiables : les activités de soutien de négociations ou de définition du cadre conceptuel de ces négociations (parmi les sept types de programmes décrits aux para. 34 à 41 ci-dessus, il faudrait classer ici le type I. Recherche de la paix, une grande partie du type II. Normes internationales en matière de justice et de Droits de l'homme, le type IV a) Réflexion générale sur le développement économique et social, le IV c) Négociations sur le commerce international),

- au nombre des activités planifiables, seulement en ce qui concerne leur réforme ou leur amélioration possible, les activités de gestion ou les fonctions de type continu (type VII. Fonctionnement de l'Organisation elle-même, III. Réfugiés et action humanitaire),

- au nombre des activités planifiables : les actions en commun entreprises par la Communauté internationale et bénéficiant d'un degré raisonnable de consensus (type IV b) et c) sauf négociations sur le commerce international, aide et recherche pour le développement de secteurs déterminés, V. Coordination internationale pour la solution de problèmes particuliers.

Le classement suggéré ne tient compte que de l'aspect majeur de chacun des programmes ; des nuances devraient lui être apportées pour tenir compte du fait qu'un même programme peut avoir des activités relevant des trois catégories.

51. Cette distinction a des conséquences aussi bien pour la conception de la planification que pour celle de l'évaluation. Les paragraphes qui suivent vont essayer de montrer, de façon plus précise, que pour chacune de ces caté-

gories, les niveaux de réflexion stratégiques (c'est-à-dire les types de choix qu'il s'agit d'effectuer) doivent être différents et que les méthodes d'évaluation ne sauraient être les mêmes.

Comment organiser la réflexion dans les domaines non planifiables : soutien de négociations.

52. Les domaines pour lesquels il est indispensable de réfléchir au niveau le plus général et de mettre en question la conception même du rôle de l'Orgatnsation sont ceux pour lesquels le degré de consensus entre les Etats membres est très faible. On peut ranger au nombre de ces domaines, par exemple :

- celui de la recherche de la paix et de la sécurité,
- celui de la coordination au niveau du Système des Nations Unies,
- celui des études et recherches sur les conceptions du développement,
- celui des négociations sur les principes et les règles concernant le commerce international,
- celui de la définition de normes en matière de justice internationale ou de Droits de l'homme.

Nous fournissons ici seulement l'exemple des deux premiers.

L'exemple du domaine de la recherche de la paix.

53. C'est le domaine le plus important pour l'Organisation, celui sur lequel elle est jugée par l'opinion publique de tous les pays, celui où son efficacité est le plus contestée et où l'on peut estimer qu'il serait le plus souhaitable de l'accroître. La composition actuelle des grands programmes mentionnés au para. 35 ci-dessus montre que ce domaine correspond essentiellement aujourd'hui :

- à des efforts directs pour empêcher le déclenchement d'hostilités ou pour mettre fin, le plus rapidement possible, à des hostilités existantes (soutien des négociations du Conseil de sécurité, envoi de missions, d'observateurs militaires ou de forces de maintien de la paix). Les effectifs qui aident le Secrétaire général dans ses efforts (affaires politiques du Conseil de sécurité et affaires politiques spéciales comprennent 54 administrateurs,

- à des études, recherches et efforts de soutien de négociations à plus long terme : surveillance et prévision de l'évolution de la situation internationale dans le domaine de la paix, y compris la sécurité en ce qui concerne l'utilisation des mers, recherches d'accords de limitation et de réduction des armements, utilisation pacifique de l'espace extra-atmosphérique (Division des affaires politiques et Centre du désarmement). Effectifs : 52 administrateurs.

- à des soutiens de négociations ou diffusions d'informations sur des questions reliées au maintien de la paix : exercice de la tutelle, représentation juridique de pays non encore indépendants, achèvement de la décolonisation, lutte contre l'apartheid. Effectifs : 71 administrateurs.

54. Il paraît évident que, pour un domaine de ce genre, le niveau principal de réflexion ne saurait être celui du sous-programme. En fait, les seules questions véritablement pertinentes au sujet du degré d'efficacité de l'Organisation pourraient concerner :

- la mesure dans laquelle l'Organisation pourrait développer utilement des études, recherches sur la prévention des situations d'hostilité, au lieu de centrer tous ses efforts sur les interventions a posteriori, et les types d'activités qu'il serait possible de concevoir à cette fin,

- la cohérence des efforts que l'Organisation déploie actuellement dans les divers domaines connexes,

- la contradiction qui semble exister entre le fait que la recherche de la paix est la tâche la plus importante de l'Organisation et le fait que lui soient affectés environ 5% de ses effectifs d'administrateurs (187 au total).

55. Ces types de problèmes sur la composition des programmes de l'Organisatin en ce domaine ne peuvent évidemment être :

- décrits dans le Plan que dans un exposé stratégique qui concernerait la décomposition des activités en grands programmes et qui devrait se situer au niveau, soit de la présentation commune des grands programmes concernés dans le Plan, soit dans le texte de l'Introduction du Plan,

- évalués seulement à l'occasion d'un exercice de réflexion qui serait demandé à un groupe de consultants de l'extérieur de très haut niveau, (universitaires, chercheurs, diplomates, personnalités politiques) capables de remettre en question la conception du programme de l'ONU dans ce domaine, à la fois si fondamental et si difficile.

Le domaine de la coordination au niveau des Système des Nations Unies.

56. Les problèmes des aspects du programme qui concernent la coordination au niveau du Système des Nations Unies sont un autre exemple d'un niveau de réflexion qui devrait se situer en amont des grands programmes eux-mêmes. Il est bien évident que les programmes économiques et sociaux de l'ONU ne sont qu'une partie de l'ensemble des programmes économiques et sociaux du Système. C'est par un hasard historique que tel ou tel secteur d'activités (cf. liste ci-dessus, para. 38b) et c)) se trouve situé dans le cadre de l'ONU, au lieu d'être confié à une autre organisation ou de faire l'objet d'une organisation indépendante. En revanche, la réflexion économique et sociale au niveau le plus général trouve son lieu naturel à l'ONU, bien qu'elle soit divisée, comme l'on sait, entre plusieurs centres de réflexion (cf. para. 38, a) ci-dessus) et de coordination.

57. Si l'Art. 3.7 du projet de Règlement relatif à l'Introduction demande que cet instrument "qui constitue un élément clef faisant partie intégrante du processus de planification", "fasse ressortir, de manière coordonnée, les grandes orientations du Système des Nations Unies", c'est bien parce que les Etats membres ont pris conscience que la coordination à l'intérieur du Système, si indispensable à son efficacité, ne saurait réussir si elle est recherchée seulement par la voie traditionnelle des négociations entre agences à propos des secteurs sur lesquels elles se trouvent travailler concurremment, mais qu'une tentative devrait être faite pour mettre de l'ordre au moment où sont conçus et définis les programmes des Organisations. C'est pourquoi le développement de la planification en commun (joint planning) avait été demandé par la résolution 32/197 sur la restructuration du Système des Nations Unies (para. 52). Mais, les pratiques actuellement suivies ne semblent pas répondre aux espoirs que l'on avait pu mettre dans leur initiation.

58. Or, l'exercice de préparation de l'Introduction au Plan et du Plan à moyen terme lui-même, pour les grands programmes et les programmes de réflexion générale sur le développement économique et social devrait permettre de fournir une réponse à ces préoccupations, si les prescriptions de l'Art. 3.7 actuel du projet de Règlement étaient respectées et si les exposés stratégiques étaient situés dans le Plan au niveau qui convient, c'est-à-dire celui des grands programmes ou en amont de tous les grands programmes et programmes s'occupant de ces problèmes. Ces exposés pourraient et devraient être l'occasion d'une double confrontation :

- à l'intérieur même de l'ONU, entre les défenseurs de telle ou telle conception du développement, la cohérence des positions de ceux qui donnent la priorité aux problèmes du commerce international et des défenseurs du développement au niveau du village (grass root level) n'étant pas toujours absolument évidente,

- dans le cadre du Système des Nations Unies, entre les diversse "problématiques mondiales" qui sont esquissées dans des documents divers et, notamment, dans les documents introductifs des Plans à moyen terme des diverses organisations 4/.

59. Les deux exemples qui viennent d'être examinés montrent que pour les domaines de soutien de négociations ou de recherche sur leur cadre conceptuel :

- les stragégies qu'il faut développer dans le Plan doivent se situer au niveau ou en amont des grands programmes,

- les méthodes d'évaluation doivent faire intervenir des consultants extérieurs de haut niveau et être orientées davantage sur la présentation du cadre conceptuel que sur les résultats des activités quotidiennes des services,

- enfin, le rôle de l'Introduction au Plan à moyen terme devrait, pour ces types de programmes, être fondamental, si la préparation de ce document était organisée de manière à permettre des confrontations sur la conception même des programmes à l'intérieur de l'ONU et dans le cadre du Système des Nations Unies. A cet égard, un calendrier très précis devrait être établi pour cette préparation. Il pourrait également être envisagé utilement de faire examiner les questions de substance relatives à la préparation de l'Introduction dans les réunions annuelles CAC-CPC.

Comment organiser la réflexion sur les activités dans les domaines d'action en commun pour lesquels il existe un niveau raisonnable de consensus.

60. Pour les domaines pour lesquels il existe un niveau raisonnable de consensus sur les objectifs de l'Organisation, le niveau de réflexion théorique devrait être celui du grand programme et du programme. En fait, il s'agit ici de choisir entre les différents types de sous-programmes. Ce niveau de réflexion est essentiel pour les raisons que nous avons exposées aux para. 41 à 44 ci-dessus, et il est presque complètement ignoré par le format du plan actuel. Les paragraphes "Orientation du programme" qui, d'ailleurs, n'étaient pas conçus pour présenter des stratégies alternatives, ont été , comme l'on sait, supprimés du texte définitif. Or, pour que les exercices de planification et d'évaluation aient un sens, c'est bien sur ce point que l'effort

---

4/ Le dernier document publié par le Directeur général de l'UNESCO comme texte introductif au Plan à moyen terme 1984-1989 mérite de retenir l'attention, car il apporte un exemple de tentative d'exposé de la problématique mondiale qu'il eût été intéressant de confronter avec les conceptions du Secrétariat de l'ONU. Ce document vient d'être publié sous la forme d'un ouvrage intitulé "Aux sources du futur".

essentiel devrait porter.

61. La majorité des programmes économiques et sociaux (en dehors de ceux qui sont consacrés au soutien de négociations) entrent dans cette catégorie. Ils consistent, pour l'essentiel, à :

- aider à la conception et à la mise en oeuvre de politiques nationales dans un secteur déterminé,

- rassembler et diffuser des informations,

- tenter de coordonner des politiques nationales pour la solution de problèmes posés au niveau mondial,

- étudier et approfondir les connaissances dans un domaine déterminé,

- aider à la formation de spécialistes de problèmes déterminés.

Tel est le cas de la majorité des programmes organiques énumérés aux para. 38 b) et c) et au para. 39 ci-dessus.

62. Pour tous ces programmes, la pratique actuelle consiste, dans la majorité des cas, à établir les sous-programmes en distinguant des sous-secteurs d'activités au sein d'un programme. Ainsi, la plupart des sous-programmes du programme transports (Chap. 24) distinguent entre transport général, transports maritimes, transports terrestres, transports aériens, transports routiers, transports ferroviaires, etc. Le programme des statistiques (Chap. 22) distingue comme sous-programmes les statistiques de l'industrie, celles de l'énergie, celles des prix, et les statistiques sociales, etc. Le grand programme du développement social (Chap. 21) se subdivise en sous-programmes sur les femmes, les jeunes, les vieux, les personnes handicapées, etc. Le programme d'études et recherches de l'ONUDI (Chap. 15) distingue les études et recherches globales, celles par région et par pays, les études et recherches sectorielles, etc. Cette méthode qui peut se justifier dans certains cas (notamment ceux où les sous-programmes ont, en réalité, l'ampleur et les effectifs qui correspondent plutôt au niveau d'un programme) conduit, généralement, à la confusion. Elle n'est certainement pas une méthode de planification par objectifs qui consisterait à affecter, dans un cadre d'ensemble bien délimité, chaque sous-programme à un objectif précis et correctement identifié. Elle correspond, presque toujours, à la structure administrative de l'unité chargée du programme et elle est, ainsi, en contradiction avec l'Art. 3.6 du projet de Règlement actuel qui dit que :"Le Plan est présenté par programme et non par unité administrative". Il faudrait peut-être, sur ce point, formuler la prescription de façon plus claire, en écrivant :"Le Plan est présenté par objectif et non par unité administrative". C'est ce que nous proposons au para. 79 ci-dessous.

63. L'identification d'un objectif à moyen terme, de préférence, à délai déterminé, par sous-programmes, est faite rarement. On peut toutefois citer le programme des sociétés transnationales (Chap. 23) qui distingue trois sous-programmes correspondant à trois objectifs précis : adoption d'un code de conduite, accroissement de la contribution des sociétés transnationales au développement et renforcement de l'aptitude des pays hôtes à traiter des questions relatives aux sociétés transnationales. On peut trouver, dans le Plan, quelques autres exemples de sous-programmes de ce type, mais pour tous les programmes qui sont planifiables, il serait nécessaire de disposer d'une méthode qui conduise systématiquement au respect de la planification par objectif. Il faudrait donc mieux définir, dans le Règlement, la méthode d'analyse

qui devrait être suivie. Cette méthode pourrait consister à identifier, dans un seul sous-programme à l'intérieur de chaque programme, toutes les activités de type permanent qui sont nécessaires à sa réalisation mais qui ne peuvent correspondre à un objectif précis à délai déterminé (comme, par exemple, la collection et la diffusion d'informations régulières, les publications récurrentes, etc.,) puis, à identifier les objectifs à délai déterminé auxquels devraient correspondre tous les autres sous-programmes. Nous fournissons, dans le para. 83 ci-dessous, une indication de la façon dont on pourrait conduire la recherche de ces objectifs dans le cadre d'un exposé stratégique et au para. 84, une liste des types d'objectifs qui pourraient être retenus pour constituer les sous-programmes à délai déterminé.

64. En ce qui concerne les exercices d'évaluation de ce type de programmes, il faut admettre que leur méthodologie reste encore à préciser. La difficulté la plus importante qui est ici rencontrée est que les moyens de connaître ou d'apprécier l'effet (l'impact) des programmes sont faibles. Quand il s'agit, par exemple, d'activités d'aide aux politiques nationales, il est extrêmement difficile de recueillir l'opinion des utilisateurs de produits et il n'est pas certain que les utilisateurs eux-mêmes aient les moyens d'apprécier exactement l'effet des diverses formes d'aide qu'ils ont reçue des Nations Unies. La place de l'ONU elle-même dans le réseau considérable d'institutions internationales ou nationales d'aide au développement est, au surplus, assez marginale. Pour surmonter ces difficultés, des efforts méthodologiques sont actuellement poursuivis et le CCI y collabore. On peut toutefois dire dès maintenant qu'un effort particulier doit être fait au sujet de l'identification des utilisateurs et que c'est de son succès que dépend tout progrès ultérieur. D'une manière générale, quelle que soit la forme revêtue par les exercices d'évaluation, il paraît aussi tout à fait souhaitable que la participation des responsables de l'exécution des programmes eux-mêmes soit toujours encouragée.

Les domaines de la gestion administrative et des activités continues.

65. Il n'y a que peu d'exemples, dans le Plan actuel, d'activités de gestion administrative que l'Art. 3.5 du projet de Règlement demande désormais de planifier. On s'aperçoit, toutefois, comme nous l'avons noté au para. 12, à propos du sous-programme relatif au Secrétariat du Tribunal administratif, que la formule actuelle de présentation du Plan ne convient absolument pas à ce type d'activités. La lecture des autres programmes relatifs à des activités de gestion (les trois-quarts des activités du HCR ou le total des activités de l'UNRWA) montrent aussi que les textes qui les décrivent n'ajoutent pratiquement rien à ce que l'on peut lire dans le bulletin du Secrétaire général ST/SGB Organisation du Secrétariat). Il est évident qu'il faut aussi définir, pour cette catégorie d'activités, un mode particulier de descriptions dans le Plan et une méthode adéquate d'évaluation.

66. En ce qui concerne la description dans le Plan, il n'est pas indispensable d'abandonner l'appellation de grand programme, programme et sous-programme, mais il faut, en revanche, admettre que l'on doit se débarrasser de la structure actuelle de description par objectif, problème et stratégie et se contenter d'une description rapide des fonctions exercées, assorties, dans toute la mesure du possible, par des indications chiffrées sur leur rendement (nombre de personnes recrutées par an pour les services de recrutement, de pages traduites pour les services de traduction, etc.,) et de renseignements sur les changements attendus, le volume et la nature de ces activités. En revanche, il serait fort utile de consacrer, pour chaque unité administrative, un développement séparé, sous la forme d'un sous-programme qui pourrait être appelé "exposé sur les améliorations ou réformes envisagées". La modernisation et l'amélioration du rendement des services de gestion, est, en effet, un aspect important de l'amélioration de l'efficacité de l'Organisation, et les réformes sont parfaitement planifiables.

67. Les exercices d'évaluation concernant ce genre d'activités devraient aussi avoir une méthodologie qui leur soit propre. Tout en s'inspirant des principes généraux rappelés ci-dessus, ils devraient, tout particulièrement :

- s'efforcer de mesurer le rendement des services en termes chiffrés toutes les fois que c'est possible,

- rechercher les types de mesures et de réformes qui pourraient accroître ce rendement.

Les "stratégies" de sous-programme :

68. Il résulte des remarques précédentes que les exposés stratégiques les plus importants doivent donc se situer, soit en amont des grands programmes eux-mêmes, soit au niveau des grands programmes ou des programmes pour expliquer les choix des divers objectifs qui devraient correspondre à chaque sous-programme. Il est toutefois aussi nécessaire d'avoir un exposé de stratégie ou de tactique au niveau du sous-programme. Dans la majorité des cas, toutefois, lorsqu'un objectif à délai déterminé est bien défini, pour les sous-programmes, il devrait suffire de décrire les étapes envisagées pour l'atteindre, c'est-à-dire de fixer un échéancier.

Conclusion du Chapitre II :

69. En définitive, on pourrait résumer l'ensemble des constatations faites dans ce chapitre en disant :

- que les sept différents types de programmes identifiés en fonction de leur type d'objectifs peuvent être classés, pour les besoins des exercices de réflexion et d'organisation du travail que constituent la planification et l'évaluation, en trois catégories différentes : celle de soutien de négociations, celle d'action en commun sur le plan international bénéficiant d'un certain degré de consensus et celle de gestion administrative,

- que, pour ces trois catégories, il est toujours nécessaire, à partir des objectifs assignés à l'Organisation, de faire des choix sur les moyens les plus efficaces d'aller dans le sens de ces objectifs compte tenu de la rareté des resssources disponibles,

- que ces choix ne peuvent pas toutefois s'effectuer au même niveau dans les trois domaines considérés et qu'ils doivent s'effectuer en utilisant des méthodes différentes, aussi bien en matière d'évaluation, qu'en matière d'exposé stratégique qui doit les justifier.

C'est à examiner comment la règlementation pourrait tenir compte de ces constatations que va être consacré le Chapitre III.

Chapitre III

Les lignes essentielles d'une règlementation adaptée aux besoins

70. Si les principales orientations à suivre pour que le Système de planification-programmation-évaluation devienne un véritable système de réflexion et d'organisation adapté aux caractères spécifiques des programmes et des activités de l'ONU sont bien celles qui viennent d'être décrites dans le Chapitre II, l'exercice d'établissement du Règlement et des Règles devrait permettre de redresser la situation existante. D'une part, diverses corrections, modifications ou compléments devraient aider à définir un cadre règlementaire mieux adapté et plus explicite. D'autre part, l'organisation d'une consultation dans le sein du Secrétariat, auprès des administrateurs responsables de la conception et de la mise en oeuvre des programmes, pourrait aider à vérifier que le Règlement et les Règles sont bien comprises et acceptées ou qu'au moins pour les Règles, on doit tenir compte des observations de ceux qui sont chargés de les appliquer. Dans les paragraphes qui vont suivre, nous allons donc viser les Articles du Règlement qui devraient, selon nous, être améliorés dans leur rédaction et indiquer quels types de règles devraient leur correspondre, en insistant sur :

- les conditions d'organisation de la réflexion à travers les exercices d'évaluation (Art. 6.let 6.2 du projet de Règlement),

- les modifications à apporter aux instruments existants pour faciliter le dialogue entre le Secrétariat et les Etats membres (Art. 3.6, 3.7 et 4.4 du projet de Règlement),

- la méthode d'organisation d'une consultation sur les Règles et à l'intérieur du Secrétariat.

1. Les conditions de la réflexion : meilleure intégration des exercices d'évaluation au système de planification-programmation-évaluation 5/.

71. Nous avons vu ci-dessus qu'il est difficile d'imaginer que l'on puisse organiser une réflexion collective sérieuse sur le programme de l'Organisation au sein du Secrétariat, dans les étroites limites d'un exercice de rédaction effectué sur "instructions", dans des délais réduits.

Diverses formules seraient envisageables pour favoriser une réflexion plus libre. En relation avec les évaluations internes et externes, celles-ci pourraient comprendre, par exemple, la consultation personnelle des chefs de service par le Secrétaire général sur leurs idées en matière de réformes, ou la préparation de documents de synthèse sur les grands programmes en les destinant à la publication, ou encore des "études en profondeur" du type de celles utilisées par d'autres agences et dont nous avions mentionné l'utilité dans notre Rapport de 1979 (A/3484, para. 18 à 23). Mais, d'une part, aucune formule ne peut réussir si l'on ne dégage pas le temps nécessaire pour son application, c'est-à-dire si l'on ne programme pas les produits correspondants à cet effort dans le Budget-programme. D'autre part, il est nécessaire que la formule choisie permette d'associer dans la réflexion les membres du Secrétariat et les représentants des Etats membres. C'est la raison pour laquelle les exercices d'évaluation paraissent tout indiqués pour apporter une réponse aux problèmes ainsi posés. Mais, il est indispensable qu'ils soient mieux intégrés dans le système de planification et que les méthodes utilisées pour les faire correspondent aux caractères spécifiques des programmes de l'organisation.

72. Dans ces conditions, les Art. 6.1 et 6.2 du projet de Règlement actuel, et les Règles correspondantes dont le CPC a recommandé qu'elles développent les aspects concernant les objectifs, la nature, la méthodologie et la périodicité

5/ Cette partie du rapport a été préparée en collaboration avec l'Inspecteur Sohm qui est l'auteur des 5 rapports sur l'évaluation cités ci-dessus dans les remarques préliminaires.

des évaluations, pourraient être remodelés afin de spécifier les conditions de cette meilleure intégration.

73. D'une part, il pourrait être utilement considéré de refondre le Plan d'ensemble du projet de Règlement actuel pour placer la description de l'évaluation, c'est-à-dire de l'exercice essentiel de réflexion avant celle du Plan à moyen terme et du budget 6/. Une telle modification n'aurait, sans doute, qu'un caractère symbolique, mais elle serait significative. Elle montrerait que le système de planification-programmation-évaluation doit être, en premier lieu, un exercice de réflexion avant d'être un exercice de rédaction.

74. D'autre part, il serait utile que ce soit au niveau du Règlement que soient définis les objectifs, le calendrier et les méthodes des exercices d'évaluation. Nous proposons, en conséquence, de compléter et de remodeler les Art. 6.1 et 6.2 actuels du Règlement, de la manière suivante :

Art. 6.1 proposé 7/ : Les exercices d'évaluation ont pour objectif :

- d'une manière générale, de déterminer aussi systématiquement et objectivement que possible, la pertinence, l'efficacité et l'effet des activités de l'Organisation par rapport à leurs objectifs,

- et de permettre au Secrétariat et aux Etats membres, en vue de la préparation du Plan, de faire un exercice global de réflexion pour accroître l'efficacité des principaux programmes de l'Organisation en en modifiant le contenu et, le cas échéant, en en révisant les objectifs.

75. Art. 6.2 proposé : Toutes les activités proposées dans le Plan sont évaluées sur une période de durée déterminée. Un programme et un calendrier d'évaluation sont proposés par le Secrétaire général et approuvés par l'Assemblée générale, en même temps que le projet de Plan à moyen terme. Ce programme indiquera la liste des programmes et activités qu'il est considéré comme essentiel d'évaluer avant de préparer le prochain plan, les types d'évaluation effectués, les responsables de l'établissement des rapports, les procédures d'examen, d'approbation et de mise en application des conclusions qui en auront été tirées. Le programme d'évaluation sera réexaminé tous les deux ans, en même temps que le plan à moyen terme. La participation aux exercices d'évaluation des unités administratives concernées est programmée dans le budget-programme. Le calendrier sera établi de manière à permettre que l'évaluation des programmes choisis soit terminée au moment de la rédaction du projet de plan à moyen terme suivant.

76. Art. 6.3 proposé :"L'évaluation est à la fois interne et externe. Le Secrétaire général définit les méthodes d'évaluation interne. Ces méthodes sont différenciées pour tenir compte des différents types de programmes. L'Assemblée générale invite les organes auxquels elle juge bon de confier cette fonction, dont le CCI, à effectuer des évaluations externes ad hoc et à établir des rapports à leur sujet".

Cet Article devrait être complété par des Règles qui traîteraient des différentes méthodes à appliquer aux trois grandes catégories de programmes distingués au Chapitre II du présent rapport.

6/ Ceci donnerait : Art. III. Evaluation, Art. IV. Plan à moyen terme, Art. V. Aspects du budget qui ont trait au programme, Art. VI. Contrôle de l'exécution des programmes.

7/ Ou Art. 3.1, 3.2, 3.3, etc., si la suggestion faite au para.73 était acceptée. Les parties soulignées sont les compléments ou modifications proposées par rapport au texte du projet du rapport du CPC.

77. Art. 6.4 proposé : Les conclusions des évaluations sont à incorporer dans la formulation et l'exécution des plans et programmes ultérieurs, ainsi que dans les principes directeurs s'y rapportant, quand elles sont approuvées par les organes intergouvernementaux compétents. A cet effet, un rapport de synthèse résumant les conclusions que le Secrétaire général propose de tirer de l'ensemble des exercices d'évaluation composant le programme d'évaluation est établi et soumis aux Etats membres en même temps que les textes des projets de Plan à moyen terme et de son Introduction.

2. Les modificatons à apporter à la conception actuelle des instruments de planification pour faciliter le dialogue entre le Secrétariat et les Etats membres.

78. Pour tenir compte des indications fournies dans le Chapitre II, au sujet de la nécessité de traîter, de façon différente, la description de trois catégories d'activités dans le Plan, du rôle que devrait jouer l'Introduction du Plan à moyen terme et de la conception du rôle du budget-programme, les modifications suivantes sont proposées aux Art. 3.6, 3.7 et 4.4 du projet actuel de Règlement.

79. Mode de présentation et teneur du Plan à moyen terme - Art. 3.6.

Il est proposé de compléter le texte actuel de l'Art. 3.6 en le remplaçant par la série d'articles suivants :

Art. 3.6 proposé : Le Plan est présenté par objectifs 8/ et non par unités administratives. Il indique :

a) Les grands programmes comprenant toutes les activités menées dans un secteur,

b) Les programmes comprenant, dans le cadre d'un grand programme, toutes les activités menées dans un secteur qui sont placées sous la responsabilité d'une unité administrative distincte, normalement une division,

c) Les sous-programmes comprenant, dans le cadre d'un programme, toutes les activités visant à la réalisation d'un objectif à moyen terme ou de plusieurs objectifs étroitement liés.

80. Art. 3.6 bis proposé - Le Plan met l'accent sur la description des objectifs et des stratégies. Le mode de présentation de l'analyse y figurant varie selon le type et la nature des activités. Une distinction est faite à cet effet entre :

- les domaines où l'Organisation a principalement pour mission de faciliter des négociations entre les Etats membres. Ces domaines comprennent notamment celui de la recherche et de la paix, celui des grandes orientations du développement, celui de la définition des normes en matière de justice internationale et des Droits de l'homme, celui de l'organisation du commerce international,

- les domaines de programmes d'action en commun sur le plan international, pour lesquels il existe, entre les Etats membres, un niveau raisonnable de consensus tels que l'aide à la définition et à la mise en oeuvre de politiques nationales, l'organisation de la coopération internationale dans des secteurs déterminés, les études et recherches approfondies in-

---

8/ Une raison supplémentaire de remplacer le mot "programme" par le mot "objectif" est que, dans le texte du même Art. 3.6 actuel, le "programme" est défini comme correspondant aux activités placées sous la responsabilité d'une unité administrative.

téressant la communauté internationale toute entière, la collecte et la diffusion d'informations, la diffusion de normes approuvées par l'Assemblée générale,

- les domaines de gestion administrative, soit de l'Organisation, soit de tâches confiées à l'Organisation par l'Assemblée générale.

81. Art. 3.6 ter proposé - Pour les domaines de soutien de négociations, les exposés stratégiques sont établis au niveau du domaine considéré qui peut comprendre plusieurs grands programmes. Ils évaluent les progrès faits jusqu'au moment de l'établissement du Plan dans le domaine considéré, analysent lès raisons, soit des échecs constatés, soit de la lenteur des progrès réalisés, justifient la continuation des actions déjà entreprises, ou proposent, le cas échéant, soit d'en modifier les modalités, soit d'explorer des voies nouvelles. Ils expliquent les choix que le Secrétaire général propose de faire entre les diverses solutions possibles et la détermination de la liste des grands programmes et des programmes proposés dans le Plan.

Pour toutes les activités corrélatives à celles de soutien de négociations et comprises dans le même programme, mais qui ont un caractère planifiable, telles que : études et recherches à long terme, collecte et diffusion d'informations, actions en commun pour lesquelles existe un niveau raisonnable de consensus, leur présentation est faite suivant les dispositions décrites à l'Art. 3.6 quinquiès ci-après.

82. Art. 3.6 quater proposé : Pour les domaines de gestion administrative, soit de l'Organisation, soit de tâches confiées à l'Organisation par l'Assemblée générale,

- il est établi, par programmes et sous-programmes, une description de ces activités illustrées, si possible, par des indications chiffrées sur leurs produits les plus caractéristiques et sur les changements prévisibles dans leur volume ou leur nature, pour la période du Plan,

- un exposé est ensuite consacré au résumé des résultats des évaluations les plus récentes et à l'indication des réformes que le Secrétaire général propose pour accroître le rendement ou réduire le coût des fonctions ainsi exercées. Pour les plans de réforme à moyen terme, est fournie l'indication des principales étapes envisagées et de leur calendrier d'exécution pendant la période du Plan.

83. Art. 3.6 quinquiès proposé : Pour les domaines des programmes d'action en commun sur le plan international :

a) Le Plan présente, au niveau des grands programmes et des programmes, un rappel des textes portant autorisation des travaux, une description des objectifs poursuivis en distinguant les objectifs des Etats membres et ceux de Secrétariat de l'Organisation, et un exposé de la stratégie proposée pour atteindre ces objectifs. Cet exposé stratégique identifie :

- les problèmes qu'il s'agit de résoudre,

- l'historique des efforts déjà accomplis et de l'action entreprise dans ces domaines par les Etats membres, par les organisations et institutions du Système des Nations Unies ou par d'autres organisations internationales, et enfin, par l'ONU elle-même jusqu'à la date de rédaction du Plan,

- les résultats des évaluations récentes de l'action de l'ONU,

- les diverses méthodes qui peuvent être envisagées pour faire progresser la solution des problèmes pendant la période du Plan et les raisons des choix proposés par le Secrétaire général entre ces diverses méthodes, c'est-à-dire la liste des sous-programmes envisagés.

b) Les sous-programmes sont identifiés :

- en réservant l'un d'eux à la description de toutes les activités continues (collecte et diffusion d'informations régulières, publications récurrentes) qui paraissent nécessaires à la bonne exécution du programme,

- en faisant correspondre chacun des autres à des objectifs à délai déterminé.

84. Des Règles correspondant à cet Art. 3.6 quinquiès devraient énumérer les principaux types d'objectifs à délai déterminé en les regroupant par catégories, par exemple :

- études et recherches : établissement d'une série d'études concernant un domaine déterminé; établissement d'une série de publications; définition d'une étape de recherche; constitution d'un système institutionnalisé de recherches (institut régional, etc.,); établissement d'un programme de recherche intergouvernemental;

- information : établissement d'un système d'information; détermination sur un sujet donné du niveau d'information d'un public défini par sa composition et par des ordres de grandeur chiffrée;

- formation : formation d'un nombre déterminé de spécialistes à mettre au service des Etats membres pour l'application d'une politique; création d'institutions chargées d'assurer une formation continue; système d'aide permettant de former, sur le plan national, un nombre déterminé de spécialistes dans un nombre déterminé de pays,

- accords internationaux dans les domaines où le niveau de consensus entre Etats membres permet d'espérer leur conclusion dans la période du Plan,

- adhésion des Etats membres à des normes ou méthodes recommandées par l'Assemblée générale,

- objectifs spécifiques : construction d'instruments de coopération dans une aire régionale; conclusion d'accords entre gouvernements pour des objectifs régionaux d'intérêt commun; aide précise à apporter à des institutions régionales existantes; mise en-place d'un programme intergouvernemental pour atteindre un objectif défini par la Communauté internationale, etc.

85. Il est proposé d'apporter les modifications suivantes au texte actuel de l'Art. 3.7 sur l'Introduction du Plan à moyen terme :

Art. 3.7 proposé : Le Plan est précédé d'une introduction qui constitue un élément clef faisant partie intégrante du processus de planification qui :

- fait ressortir, de manière coordonnée, les grandes orientations proposées pour les activités du Système des Nations Unies, en fonction de l'évolution de la problématique mondiale, en distinguant, entre les domaines de la recherche de la paix, celui des négociations pour le développement économique et social et celui des actions en commun entreprises par la communauté internationale et bénéficiant d'un degré raisonnable de consensus.

Le reste sans changement.

86. En ce qui concerne l'Introduction, les Règles complémentaires devraient fournir des précisions :

a) Sur la méthode de préparation de l'Introduction, en précisant les tâches qui incombent, à cet égard, aux divers services qui devraient être invités à y collaborer et, notamment, ceux qui sont chargés de réfléchir aux conditions du développement,

b) Sur le calendrier de préparation et de discussion, afin de permettre les confrontations nécessaires, notamment, avec les grandes agences du Système des Nations Unies et entre les représentants des agences (CAC) et les représentants des Etats membres, notamment au CPC,

c) Sur le contenu de l'Introduction elle-même, dont le Plan devrait distinguer les trois domaines d'activités que nous proposons de viser dans l'Art. 3.7 et expliquer comment les grandes orientations des principaux programmes sont déduites des problématiques correspondantes.

87. Enfin, en ce qui concerne le budget-programme, l'addition suivante pourrait être faite à l'Art. 4.4 actuel. Il s'agirait de rajouter après les mots "sont énoncés dans les textes explicatifs concernant les programmes" et avant "le projet de budget-programme est accompagné des Annexes...", le texte suivant :

"Le budget-programme est précédé d'un exposé expliquant les principales modifications apportées à la teneur des programmes et au volume des ressources qui leur sont affectées par rapport à l'exercice biennal précédent et indiquant le rythme prévu de progression de l'exécution du Plan pour l'ensemble des activités correspondant à des objectifs à délai déterminé".

88. Une Règle devrait, en particulier, expliquer comment doivent être décrits, dans le budget-programme, les diverses catégories d'utilisateurs de produits.

89. Possibilités de fusion du Règlement de planification et du Règlement financier.

Il existe évidemment une relation directe entre une partie importante du Règlement financier et, notamment, les Art. II et III, et le Règlement du cycle de planification. Une annexe indique, dans le rapport du Secrétaire général et dans le rapport du CPC, les modifications proposées au Règlement financier, en conséquence de l'adoption de la nouvelle règlementation. Elle vise les Art. 3.3, 3.6 et 13.1 du Règlement financier actuel. Ces modifications qui conduisent à répéter le même texte dans deux Règlements, au moins en partie, ne semblent pas, au surplus, porter sur tous les articles du Règlement financier qui devraient être concernés. Le texte actuel de ce Règlement confie, par exemple, au Secrétaire général adjoint à l'administration, aux finances et à la gestion, la responsabilité entière de la préparation du budget-programme, sans mentionner le rôle du Directeur général pour le développement. D'autre part, les dispositions actuelles perpétuent l'esprit de gestion du budget par nature de dépenses et ne reflètent, en aucune manière, l'aspect programmatique du budget-programme. Enfin, les styles dans lesquels sont rédigés les deux règlements présentent des différences considérables. Pour toutes ces raisons, il y aurait un intérêt certain à examiner comment pourraient être fusionnés ces deux règlements.

3. Possibilités d'un préambule au Règlement.

90. Le projet proposé par le Secrétariat ne comporte pas de préambule. Les objectifs du cycle de planification sont décrits de façon très sobre dans l'Art. 2.2 qui dit :

"Le cycle de planification, de programmation,de budgétisation et d'évaluation fait partie intégrante du processus général de prise de décisions et de gestion de l'Organisation. Les instruments susmentionnés sont employés pour veiller à ce que les activités soient coordonnées et à ce que les ressources disponibles soient utilisées conformément à l'intention des organes délibérants et de la façon la plus efficace et la plus économique possible".

91. Cette description n'est que partiellement exacte, et elle est insuffisante pour définir les objectifs que se sont proposés ceux qui ont entrepris et poursuivi avec persévérance les efforts d'établissement de cette méthodologie. En particulier, elle ne met pas en lumière le rôle propre des divers instruments, et elle semble impliquer que le Plan à moyen terme a pour seul but d'aider à la coordination et au bon respect des mandats législatifs, selon une conception étroitement "budgétaire" du rôle du Plan, tout à fait contraire à celle de réflexion générale et de remise en question des méthodes qui a été exposée dans ce rapport. Elle ne fait pas justice non plus au rôle du Secrétaire général et à son pouvoir d'initiative.

92. Il est donc important que les objectifs soient aussi explicites que possible surtout si l'on souhaite que la discipline du cycle de planification n'apparaisse pas, à ceux qui sont chargés de la mettre en oeuvre, comme une contrainte inutile, une mode bureaucratique imposée de l'extérieur, un système de contrôle superflu et auquel il s'agit surtout d'échapper. Un préambule permettrait de rappeler de façon permanente à tous ceux qui participent à la mise en oeuvre de la planification, les raisons de l'effort qui leur est demandé.

93. Le texte de ce préambule pourrait être le suivant :

"Les problèmes que doit aider à résoudre l'Organisation des Nations Unies, en raison de leur dimension mondiale et compte tenu des moyens limités qui leur sont affectés, présentent des difficultés spécifiques et des risques notamment, le risque de définir les objectifs trop nombreux ou trop ambitieux sans rapport avec les moyens disponibles, celui de remplacer l'action par des mots, celui de s'enliser dans la routine, de s'engager dans des voies sans issue, etc.

Les objectifs essentiels de la discipline du cycle de planification, programmation, budgétisation, surveillance et évaluation sont de permettre de surmonter ces difficultés et de limiter ces risques . Il s'agit :

- de soumettre l'ensemble des programmes de l'Organisation à des révisions périodiques aussi complètes que possibles,

- de faciliter la réflexion préalable sur les choix nécessaires entre les divers types d'actions possibles, compte teuu des contraintes existantes,

- d'associer, à cette réflexion, tous les participants à l'action de l'Organisation et, notamment, les représentants des délégations et ceux du Secrétariat,

- de déterminer ce qui est possible et de définir des objectifs raisonnables et politiquement acceptables par l'ensemble des Etats membres,

- de traduire clairement les choix effectués en objectifs concrets, en programmes clairs et en plans de travail définissant les tâches de chacun des exécutants,

- de disposer d'instruments de contrôle de l'exécution et de vérification de l'efficacité du travail effectué,

- de mesurer avec régularité si les résultats obtenus confirment la validité des orientations choisies et de tirer les leçons des succès ou des échecs pour mieux redéfinir les programmes de l'Organisation,

Les principaux instruments utilisables pour atteindre ces objectifs sont :

- le système d'évaluation qui doit aider à la réflexion permanente et faciliter l'élaboration des plans suivants,

- l'introduction au Plan à moyen terme et le Plan à moyen terme lui-même qui doivent permettre d'effectuer les choix décisifs entre les diverses orientations possibles,

- le budget-programme et le rapport d'exécution du programme qui doivent permettre l'établissement de plans de travail précis et d'en contrôler l'exécution.

La discipline rigoureuse qu'entraîne l'usage des principaux instruments exige, de la part de ceux qui l'acceptent, un effort continu que justifie l'amélioration constante de l'efficacité de l'Organisation dans tous les domaines.

4. Possibilité de l'organisation d'une consultation au sein du Secrétariat.

94. Le projet de Règlement revu par le CPC, le rapport du Secrétaire général et le projet de Règles qu'il contient et le présent rapport du CCI fournissent, à l'Assemblée générale, de nombreux éléments qui peuvent l'aider dans l'établissement d'un Règlement définitif du cycle de planification-programmation-évaluation. L'examen du dossier ainsi constitué devrait permettre à l'Assemblée générale de se prononcer sur les principales orientations que devront respecter le Règlement et les Règles qui l'accompagnent. Nous avons, toutefois, indiqué aux para. 24 et 25 ci-dessus qu'une des principales raisons du caractère peu satisfaisant de la situation actuelle était la conception autoritaire qui avait, jusqu'ici, inspiré la Règlementation existante, et au para. 70, qu'il serait utile de consulter les administrateurs du Secrétariat qui seront chargés de mettre en oeuvre la nouvelle Règlementation au sujet de la conception et de la formulation des Règles. Une telle consultation, pour être utile, exige quelques délais et il est, par conséquent, proposé que l'Assemblée générale envisage :

- d'adopter, à la présente Session (37ème), un texte de Règlement applicable dès son approbation,

- de demander, au Secrétaire général, de préparer un texte de Règles tenant compte des modifications que l'Assemblée générale aurait pu adopter à la présente session et de consulter sur ce texte les responsables de tous les programmes,

- de revoir, à la 38ème Session, le texte du Règlement et des Règles pour tenir compte éventuellement des résultats de la consultation demandée.
  La consultation pourrait consister à envoyer aux responsables de tous les programmes les documents existants qui viennent d'être rappelés ainsi que les recommandations de l'Assemblée générale elle-même, et à leur demander de formuler, au sujet des textes des Règles, les suggestions ou modifications qui leur paraîtraient opportunes. Cette consultation pourrait être accompagnée de recherches approfondies, au moins sur trois problèmes importants qui n'ont pas encore reçu de réponses aussi précises que l'on pourrait le souhaiter, soit :

- l'identification des utilisateurs et des réseaux d'utilisateurs des produits des divers programmes,

- la définition des objectifs des sous-programmes à délai déterminé,

- la méthodologie d'évaluation des différents types de programmes.

Le CCI accepterait volontiers de contribuer à cette recherche. Un rapport du Secrétaire général pourrait présenter, à l'Assemblée générale, pour sa 38ème Session, la synthèse des réponses obtenues des responsables des programmes.

Chapitre IV

Résumé des conclusions et recommandations.

95. On peut résumer ce rapport en quelques phrases de la manière suivante :

La conception actuelle du cycle de planification-programmation-évaluation, telle qu'elle est décrite dans les Résolutions de l'Assemblée générale et dans les documents que ces Résolutions ont approuvés (notamment plusieurs rapports du CPC et Recommandations du CCI) est arrivée à un degré de précision considérable qui n'exige que quelques retouches et compléments pour permettre de fournir, à l'Organisation, un instrument de perfectionnement continu de son efficacité. En revanche, ce système n'est, pour l'instant, ni compris, ni appliqué dans des conditions satisfaisantes. Il est donc indispensable au moment où un Règlement ou des Règles vont être étudiés et approuvés par l'Assemblée générale pour codifier la méthodologie de l'ensemble du cycle de planification-programmation-évaluation :

- d'examiner comment il est possible de préciser, compléter et expliciter le projet actuel de règlementation, afin de le rendre plus facilement applicable,

- de consulter ceux qui seront chargés de mettre cette règlementation en application, afin de les informer complètement sur les véritables objectifs de la réforme et de leur demander leur avis sur la conception et la formulation de la règlementation.

96. La révision et l'explication de la règlementation devraient porter, en particulier, sur :

- la distinction entre trois types de domaines d'activités : les activités de soutien de négociations, celles des actions en commun sur des sujets bénéficiant d'un certain degré de consensus entre les Etats membres, celles de gestion administrative,

- l'adaptation des exercices d'évaluation à ces différentes catégories d'activités et leur intégration comme exercice central de réflexion dans le calendrier de préparation du Plan à moyen terme et de son Introduction,

- l'adaptation de la présentation du Plan à moyen terme suivant ces trois types d'activités en ce qui concerne la conception des exposés stratégiques et le niveau auquel ils doivent se situer et l'identification des objectifs à délai déterminé dans chaque sous-programme.

97. En conséquence, les principales recommandations de ce rapport concernent :

Recommandation No. 1 : La possibilité de remplacer les Art. 6.1 et 6.2 du projet de Règlement par les textes d'articles proposés aux para. 74 à 77 du présent rapport.

Recommandation No. 2 : La possibilité de remplacer l'Art. 3.6 du projet de Règlement par les textes des cinq articles proposés aux para. 79 à 83.

Recommandation No. 3 : La possibilité d'expliciter l'Art. 3.7 du projet de Règlement suivant les suggestions faites au para. 85.

Recommandation No 4 : La possibilité d'expliciter l'Art. 4.4 du projet de Règlement suivant les suggestions faites au para 87.

Recommandation No. 5 : La possibilité d'adopter un texte de préambule au Règlement qui pourrait s'inspirer du texte proposé au para. 93.

Recommandation No 6 : La possibilité de rédiger des Règles complétant les Articles nouveaux proposés dans ce rapport, dans les conditions expliquées aux para. 76, 84, 86 et 88.

Recommandation No. 7 : La possibilité de fusionner le règlement financier et le règlement de planification dans les conditions expliquées au para. 89.

Recommandation No 8 : L'organisation d'une consultation des responsables de l'exécution des programmes à l'intérieur du Secrétariat sur la formulation du texte définitif des Règles dans les conditions décrites au para. 94.

Annexe

Décomposition des grands programmes de l'ONU en programmes et sous-programmes.
Nombre d'administrateurs qui leur sont affectés

Grands Programmes	Prog. centraux	Sous-Prog. centraux	Prog. régionaux	Sous-Prog. régionaux	Total Prog.	Total Sous Programmes	Nombre d'administrateurs		
							Programmes centraux	Programmes régionaux	Total
Affaires pol. et du Conseil de sécurité	2	8	-	-	2	8	108	-	108
Aff. pol. spéciales	1	3	-	-	1	3	19	-	19
Justice internationale et Droit international	5	21	-	-	5	21	60	-	60
Tutelle et décolonisation	3	9	-	-	3	9	60	-	60
Secours en cas catastrophe	1	4	-	-	1	4	24	-	24
Droits de l'Homme	1	4	-	-	1	4	48	-	48
Drogues	2	8	-	-	2	8	33	-	33
Réfugiés et assistance aux réfugié	2	10	-	-	2	10	473	-	473
Information	1	4	-	-	1	4	227	-	227
Questions et politiques relatives au développement	2	11	5	19	7	30	88	186	274
Energie	2	5	5	13	7	18	23	32	55
Environnement	1	10	5	8	6	18	48	26	74
Alimentation et agriculture	1	1	5	12	6	13	16	60	76
Etablissements humains	1	8	5	17	6	25	90	34	124
Développement industriel	3	13	5	12	8	25	328	66	394
Commerce international	9	19	5	21	14	40	156	88	244
Ressources naturelles	2	7	5	12	7	19	11	48	59
Population	2	9	4	14	6	23	55	78	133
Administration et finances publiques	1	5	2	4	3	9	24	11	35
Sciences et technique	2	7	5	13	7	20	36	18	54
Développement social	1	11	4	9	5	20	58	46	104
Statistiques	2	8	5	13	7	21	97	60	157
Sociétés Transnationales	1	3	-	-	1	3	37	13	50
Transports	2	6	5	26	7	32	22	61	83
TOTAUX	50	194	65	193	115	387	2.141	827	2.988