

**Rapport**  
**sur les bourses octroyées**  
**par les organismes des Nations Unies**

*par*  
*M. C. S. Jha*  
*Corps commun d'inspection*



**Corps commun d'inspection**

**Genève**  
**Février 1976**



RAPPORT  
SUR LES BOURSES OCTROYEES PAR LES ORGANISMES DES NATIONS UNIES

par

M. C.S. Jha

Corps commun d'inspection

Genève  
Février 1976

## RESUME

La présente étude a été entreprise à l'initiative du Corps commun d'inspection. L'Inspecteur a été frappé par le fait que : i) si les programmes de formation sont d'une importance capitale pour doter les pays en développement de personnel qualifié; ii) si ces programmes représentent la plus grosse part de toutes les activités de coopération technique du système des Nations Unies; iii) si enfin les organisations et institutions du système pour la seule période 1973-1974 ont accordé quelque 21 500 bourses d'un coût total approximatif d'un peu plus de 90 millions de dollars, rien de systématique n'a encore été fait pour évaluer l'efficacité et les résultats de ces programmes à l'échelle du système. De plus, en matière de bourses la coordination et la coopération entre les organismes donneurs sont encore fort insuffisantes, chaque organisation tendant à administrer ses bourses selon ses propres conceptions et les besoins de son secteur d'activité particulier et à établir sa propre méthodologie et sa propre procédure, sans essayer véritablement de partager avec les autres l'expérience acquise afin de trouver des solutions communes aux problèmes communs.

On trouvera dans cette étude une description des divers types de bourses, suivie d'un exposé des procédures appliquées aux divers stades de l'établissement et de l'attribution d'une bourse; à cette occasion, l'Inspecteur essaiera de cerner les problèmes qui peuvent se poser et de suggérer des solutions. L'accent est mis, en particulier, sur la nécessité : a) d'améliorer la programmation afin d'établir une meilleure relation entre les bourses et l'objectif final du projet dont elles sont un élément; b) d'accélérer les opérations; c) de rationaliser le choix du type de bourse et sa durée; d) d'élargir la gamme des institutions d'accueil en insistant en particulier sur le placement dans la région ou même dans le pays; e) de rationaliser et de renforcer l'évaluation et de l'intégrer dans le programme de bourses; f) de décentraliser le plus grand nombre d'opérations possibles en ce qui concerne la planification et l'exécution des programmes de bourses, afin de réduire les frais généraux et d'accélérer la procédure. On trouvera également dans la présente étude des suggestions concernant les mécanismes à établir et la procédure à suivre pour administrer les bourses au siège des organisations et dans les bureaux extérieurs; normaliser, dans toute la mesure du possible, la terminologie, la méthodologie, les formalités, les formules et les questionnaires; améliorer la coopération et la coordination entre les organismes donneurs et aussi entre ces derniers et les services gouvernementaux chargés des bourses au niveau national.

Table des matières

	<u>Paragrapnes</u>	<u>Pages</u>
I. INTRODUCTION	1 - 4	1 - 2
II. LES BOURSES DANS LE SYSTEME DES NATIONS UNIES		
SITUATION ACTUELLE	5 - 27	3 - 9
1. <u>Aperçu général</u>		
<u>Tableau 1</u> : Nombre et coût des bourses individuelles octroyées par les organismes des Nations Unies, 1973-1974 (par organisation et source de financement)		5
2. <u>La situation dans les différentes organisations</u>	15 - 27	6 - 9
III. ANALYSE ET COMMENTAIRES	28 - 215	10 - 62
1. <u>Généralités</u>	28 - 32	10 - 13
2. <u>Planification et programmation des bourses</u>	33 - 42	13 - 16
3. <u>Les difficultés rencontrées dans les phases initiales des programmes de bourses</u>	43 - 78	16 - 23
a) Difficultés de sélection	43 - 55	16 - 18
b) Problèmes de langue	56 - 62	18 - 20
c) Présentation tardive des candidats et planification trop hâtive des programmes	63 - 70	20 - 21
d) Retards dans d'autres éléments d'un projet qui ont des répercussions sur les bourses	71 - 78	21 - 23
4. <u>Types de bourses et leur durée</u>	79 - 88	23 - 26
5. <u>Placement</u>	89 - 104	26 - 31
<u>Tableau 2</u> : Région d'origine et placement des boursiers de certains organismes des Nations Unies, 1973-1974		27
6. <u>Les problèmes des boursiers dans le pays d'accueil</u>	105 - 112	32 - 33
7. <u>Evaluation et activités consécutives</u>	113 - 157	33 - 45

Table des matières (suite)

	<u>Paragraphes</u>	<u>Pages</u>
8. <u>Organisation des services chargés des bourses</u>	158 - 174	45 - 49
9. <u>Organismes de gestion</u>	175 - 180	49 - 51
10. <u>Décentralisation des responsabilités concernant les bourses</u>	181 - 190	51 - 56
11. <u>Autres questions</u>	191 - 215	57 - 62
a) Coordination intersecrétariats	191 - 197	57 - 58
b) Uniformisation	198 - 201	58 - 59
c) Montant des bourses	202 - 208	59 - 60
d) Réorientation des programmes de bourses	209 - 212	61
e) Rôle des gouvernements bénéficiaires	213 - 215	61 - 62
IV. RECOMMANDATIONS		63 - 70

## I. INTRODUCTION

1. Le Corps commun d'inspection (CCI) a entrepris cette étude en raison :
  - de l'importance cruciale des programmes de formation pour doter les pays en développement de personnel qualifié;
  - du concours utile que le système des Nations Unies apporte à ces programmes;
  - des sommes importantes dépensées par les gouvernements et par le système des Nations Unies, ce dernier consacrant aux programmes de bourses la part la plus importante de ses activités d'assistance technique;
  - de l'intérêt qu'il y a à revoir et à évaluer lesdits programmes pour déterminer si une modification ou une nouvelle orientation s'impose en raison de l'évolution rapide de la situation dans les pays en développement, afin que les Etats membres tirent le meilleur profit de ces programmes et que les fonds engagés par les Nations Unies soient utilisés au mieux.

2. Le présent rapport qui, à la connaissance de l'Inspecteur, est la première étude d'ensemble entreprise dans ce domaine depuis de nombreuses années 1/ ne prétend nullement traiter de toutes les activités de formation, il portera principalement sur la formation des ressortissants d'un pays en développement en dehors de ce pays, formation dont les bourses constituent un élément essentiel. Certes, on ne saurait dissocier entièrement la formation dans le pays de la formation hors du pays. Souvent, une formation préparatoire dans le pays est la condition préalable aux études à l'étranger. Il convient donc d'envisager les activités des organismes des Nations Unies en ce qui concerne la formation à l'étranger, et notamment les bourses, dans le cadre de toutes les activités de formation.

3. Aux fins de la présente étude, quatre pays d'Asie - l'Inde, l'Indonésie, la Malaisie et la Thaïlande - ont été retenus. En outre, l'Inspecteur a eu des entretiens et des échanges de vues avec des fonctionnaires chargés de la formation, et en particulier des programmes de bourses, aux sièges de l'Organisation des Nations Unies, du PNUD et de la plupart des organismes donateurs et institutions du système. Il a constaté que la situation n'était jamais absolument identique d'un pays à l'autre. Toutefois, à propos de nombreux aspects du programme de bourses (planification et programmation, type de formation choisie et durée, choix des candidats, difficultés de langue, problèmes de placement, évaluation et activités consécutives - quand elles ne font pas défaut - dispositions administratives au Siège et sur le terrain, problèmes de coordination, etc.) il lui a été possible de déceler un nombre suffisant de problèmes communs et de suggérer des mesures correctives lorsque cela semblait justifié. L'Inspecteur a été informé que de tels problèmes existent également dans d'autres régions.

---

1/ La dernière étude d'ensemble des activités de formation : "Projets régionaux et interrégionaux du PNUD (TA), Rapport sur l'évaluation des cycles d'étude, voyages d'étude, cours de formation et réunions de groupes d'experts" (UNDP (TA) Regional) remonte à décembre 1968.

4. La tâche de l'Inspecteur a été grandement facilitée par les entretiens qu'il a eus aux sièges des organisations et sur le terrain, en particulier avec de nombreux directeurs de projets, avec les autorités gouvernementales qu'il a eu l'occasion de rencontrer dans la plupart des pays où il s'est rendu. Dans un pays, grâce à l'obligeance du représentant résident du PNUD, l'Inspecteur a eu la possibilité de s'entretenir avec un grand nombre d'anciens boursiers. L'Inspecteur tient à exprimer ses sincères remerciements à tous ceux qui lui ont consacré un peu de leur temps.

II. LES BOURSES DANS LE SYSTEME DES NATIONS UNIES  
SITUATION ACTUELLE

1. Aperçu général

5. Le terme "bourse" a été défini comme une aide financière fournie par une organisation à une personne qualifiée pour lui permettre de suivre, dans un établissement universitaire ou non d'un pays étranger (et exceptionnellement de son propre pays) pendant une période donnée et dans certaines disciplines et techniques, des études ou une formation propres à favoriser à son retour le développement économique et social de son pays, et pour lesquelles (s'il s'agit de bourses à l'étranger) il n'existe pas d'établissements satisfaisants sur place.

6. Les organisations et institutions ne sont pas les seules à estimer que les bourses représentent leur contribution la plus importante à la formation d'une main-d'oeuvre qualifiée dans les pays en développement; les hauts fonctionnaires des pays où l'Inspecteur s'est rendu partagent également ce point de vue. Ces derniers, dans l'ensemble, préconisent - pour ce qui est des projets financés par le PNUD - une réduction du nombre des experts au profit d'une augmentation des bourses et du matériel. Une équipe d'évaluation composée d'éminents experts de l'extérieur, envoyée par le PNUD, en Thaïlande en 1966 a observé que plus elle étudiait le fonctionnement et l'influence des projets des Nations Unies, et les raisons du progrès technique considérable constaté en Thaïlande ces dernières années, plus elle était convaincue de l'importance décisive des bourses (E/4151 et Add.1 à 5). Cette opinion reste valable aujourd'hui, et pas seulement dans le cas de la Thaïlande.

7. Au cours de la période biennale 1973-1974 (les dernières années pour lesquelles on dispose de données complètes), les organisations et institutions du système des Nations Unies ont accordé environ 21 500 bourses, représentant un coût total approximatif d'un peu plus de 90 millions de dollars 2/ répartis comme suit par organisation :

<u>Organisation</u>	<u>Dépenses</u>	<u>Nombre de boursiers</u>
OMS	30 172 600	7 359
UNESCO	11 004 482	2 161
FAO	10 818 000	1 481
ONU	10 254 340	3 200
OIT	8 636 242	901
AIEA	4 476 954	1 552
ONUDI	3 917 000	1 334
OMM	2 854 000	538
UIT	2 506 824	1 140
UPU	717 550	235
PNUE	693 000	137
OMCI	223 564	121

2/ Les chiffres indiqués dans ce rapport n'ont, dans de nombreux cas, qu'une valeur d'estimation ou d'approximation. En effet, par suite des différentes façons de mesurer "l'exécution" d'un programme, des différentes définitions et des différentes méthodes de tenue des dossiers, etc., l'Inspecteur s'est trouvé dans la quasi-impossibilité d'obtenir des différentes organisations et institutions du système des données exactement comparables, voire définitives. Il estime néanmoins que ces statistiques, bien que peu satisfaisantes, donnent une idée approximative de l'importance de l'élément bourses d'après leur nombre et leur coût.

On notera qu'il n'y a aucun rapport entre le nombre des bourses et leur coût. Cela tient à ce que leur durée - et leur montant, selon le type de formation visé - peuvent considérablement varier.

8. Le tableau 1 donne une ventilation plus détaillée du nombre des bourses et de leur coût par organisation et par source de financement pour cette même période biennale 1973-1974.

9. Comme le montre le tableau 1, pendant ces deux années les bourses ont été financées dans une proportion d'à peu près 50 % par le PNUD, 29,8 % au titre du budget ordinaire des organismes donateurs, 18,5 % au titre de fonds d'affectation spéciale, de programmes spéciaux, etc., et 1,7 % par des sources de financement non identifiées. Ces divers pourcentages ont considérablement varié d'une organisation à l'autre. Ainsi, la FAO, l'OMCI, l'UIT et l'UPU n'ont prélevé aucune somme sur leur budget ordinaire pour financer des bourses. Les bourses de l'OMCI ont été financées uniquement par le PNUD. Les dépenses d'une même source ont considérablement varié d'une organisation à l'autre. Ainsi, pour ce qui est de l'OMS, 68,7 % des bourses ont été financés au titre du budget ordinaire, alors que ce pourcentage n'a été que de 0,8 % pour l'OACI. Le PNUD a financé (comme nous l'avons vu) 100 % des bourses de l'OMCI et 96,5 % de celles de l'OACI, mais seulement 11,4 % de celles de l'OMS. Enfin, les fonds d'affectation spéciale, les programmes spéciaux, etc., ont représenté 43,5 % des sommes que l'OMM a consacrées aux bourses, mais 0,2 % seulement dans le cas de l'ONUDI.

10. Il existe une grande diversité de bourses dans le système des Nations Unies. Même si un certain nombre d'organisations utilisent les mêmes termes pour décrire telle ou telle bourse, les caractéristiques ou l'objet de ces bourses peuvent néanmoins varier. Cependant, on peut distinguer d'une manière générale, trois grandes catégories, selon qu'il s'agit :

- a) d'études universitaires individuelles débouchant ou non sur un titre universitaire ordinaire ou supérieur impliquant la fréquentation de cours réguliers ou spéciaux;
- b) d'une participation à des cours de formation pratique de courte durée destinés à des boursiers individuels ou à des groupes, d'une participation à des cycles d'étude, colloques, ateliers, ou d'une formation en cours d'emploi, etc.;
- c) de voyages d'observation ou d'étude individuels ou en groupe, permettant à des hauts fonctionnaires d'étudier ce qui se passe à l'étranger dans les domaines qui les intéressent, d'échanger des points de vue et de s'informer.

Il existe en outre différents types de bourses de formation pour la recherche, destinées à permettre au titulaire d'améliorer ses compétences et de parfaire son expérience personnelle ou (s'il s'agit d'hommes de science ayant déjà de l'expérience) de participer à des travaux qui contribuent aux progrès d'une discipline donnée.

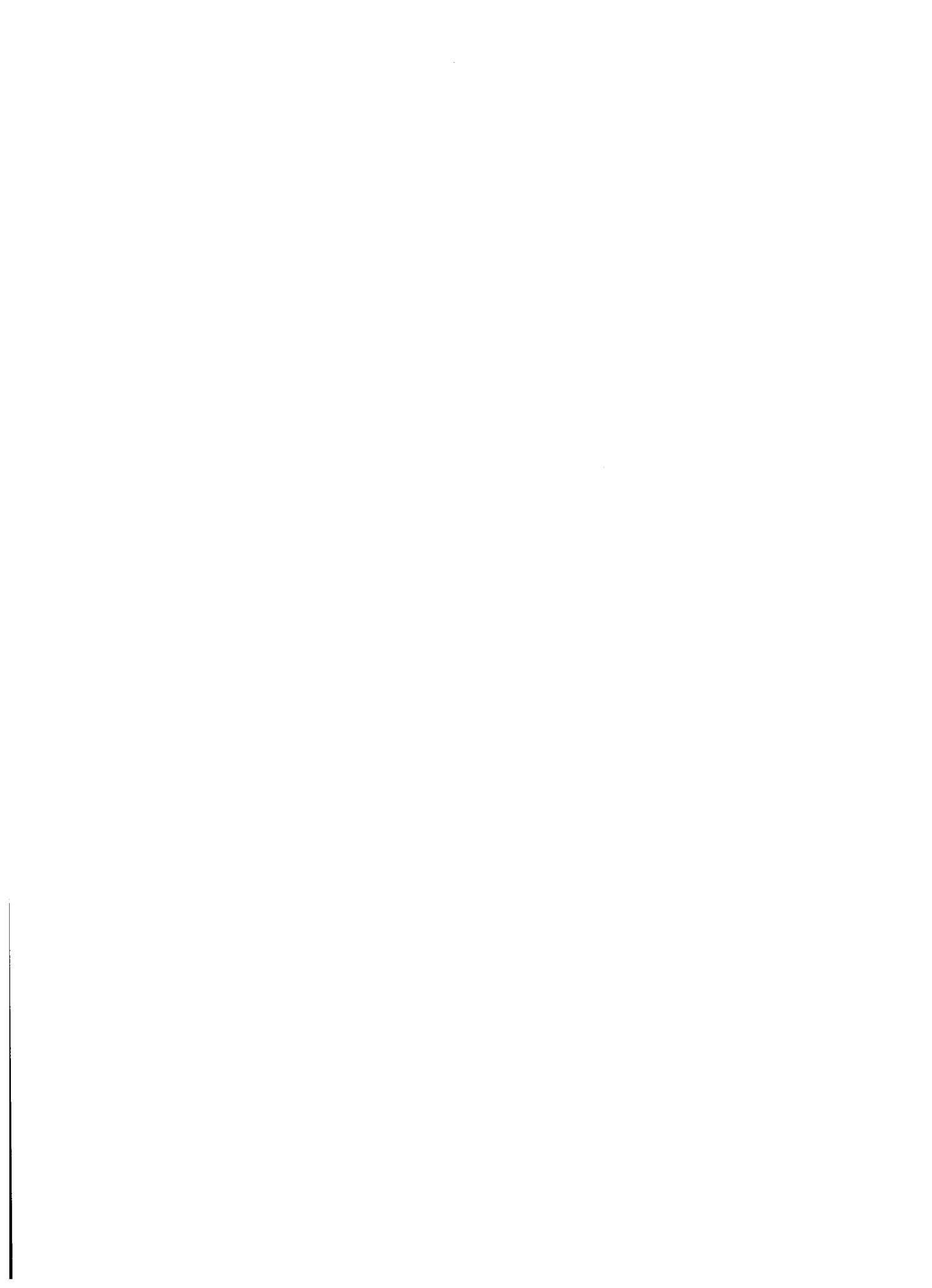
11. Dans le cas des bourses individuelles, les études sont généralement organisées de façon à répondre aux besoins du boursier; dans le cas de bourses de groupe, le type de formation, le programme et la composition du groupe sont généralement déterminés à l'avance, et ensuite on choisit les boursiers en fonction de ces exigences.

Annexe

Nombre et coût des courses de 10 semaines organisées par les organisations des Nations Unies, 1973-1974  
(par organisation et source de financement)

Organisme donateur a/	1973		1974		Nombre de coursiers	Durée ordinaire	CNUD	1973-1974		Total
	Nombre de courses	Depenses	Nombre de courses	Depenses				Depenses Ponds d'affectation spéciale	Source de financement non identifiées	
ORGANISATION DES NATIONS UNIES c/										
Budget ordinaire	17	122650	39	4333	137	20667	2,1			
Programme des Nations Unies pour le développement	270	2982302	220	334440	1532		680442	62,2		
Fonds d'affectation spéciale	6,2		107	103447	121			20235	27,3	
Source de financement en année non identifiée			202	4199	202					750
<b>Total</b>	<b>1932</b>	<b>4892651</b>	<b>266</b>	<b>371179</b>	<b>3200</b>					<b>10254340</b>
ORGANISATION INTERNATIONALE DE L'ÉDUCATION SCIENTIFIQUE SUPERIEURE										
Budget ordinaire		36000	1	1000	1					
Programme des Nations Unies pour le développement	142	646000	1	7000	1					
Fonds d'affectation spéciale	1		30	1000	30			140000	40	
Source de financement en année non identifiée										
<b>Total</b>	<b>143</b>	<b>142000</b>	<b>32</b>	<b>92000</b>	<b>32</b>					<b>244000</b>
TOTAL										
Budget ordinaire	144	162650	40	5333	138	20667	2,1			
Programme des Nations Unies pour le développement	277	2982302	221	334440	1533		680442	62,2		
Fonds d'affectation spéciale	7,2		137	103447	151			20235	27,3	
Source de financement en année non identifiée			239	4199	239					750
<b>TOTAL GÉNÉRAL</b>	<b>428</b>	<b>4139511</b>	<b>299</b>	<b>365179</b>	<b>3269</b>					<b>10254340</b>

- a/ Comme les chiffres des pourcentages indiqués, pour plus de précision, arrondis à une décimale, le total n'est pas toujours égal à 100 % exactement.
- b/ Sont également compris, dans certains cas, les participants aux programmes de formation au "stage de formation" (séminaires, ateliers, etc.).
- c/ À l'exception du PNUD (qui n'a fourni aucun chiffre sur les pays d'origine et le placement des étudiants), les organisations indiquées dans ce tableau sont les règles de base qui figurent dans le tableau 1.
- d/ Se reporter au tableau 2 pour des chiffres plus détaillés relatifs à différents concernés les courses (1973 : 600 ; 1974 : 500).
- e/ Pour la période biennale 1973-1974.
- f/ Toutes les activités de formation comprises dans les titres sur le tableau de la FAO.
- g/ Non compris les participants aux voyages d'étude ou aux cours de formation de groupe (1973 : 531 ; 1974 : 1200).
- h/ Coûts relatifs à l'enseignement.
- i/ Coûts relatifs à l'enseignement.
- j/ Coûts relatifs à l'enseignement.
- k/ Coûts relatifs à l'enseignement.
- l/ Coûts relatifs à l'enseignement.
- m/ Coûts relatifs à l'enseignement.
- n/ Coûts relatifs à l'enseignement.
- o/ Coûts relatifs à l'enseignement.
- p/ Coûts relatifs à l'enseignement.
- q/ Coûts relatifs à l'enseignement.
- r/ Coûts relatifs à l'enseignement.
- s/ Coûts relatifs à l'enseignement.
- t/ Coûts relatifs à l'enseignement.
- u/ Coûts relatifs à l'enseignement.
- v/ Coûts relatifs à l'enseignement.
- w/ Coûts relatifs à l'enseignement.
- x/ Coûts relatifs à l'enseignement.
- y/ Coûts relatifs à l'enseignement.
- z/ Coûts relatifs à l'enseignement.



Ces deux types de bourses peuvent financer des études dans un ou plusieurs pays ou dans une ou plusieurs régions, selon la nature du programme de formation. Dans certains cas, en plus de ces bourses de perfectionnement, des bourses d'étude peuvent être accordées à des étudiants s'il n'existe pas, dans le pays d'établissements d'enseignement secondaire appropriés dans le domaine considéré.

12. Bien que la situation varie d'une organisation à l'autre, la plupart des bourses font partie de projets financés par le PNUD ou de projets de coopération technique similaires, et sont étroitement liées aux buts et objectifs de ces projets encore que certaines soient autonomes, c'est-à-dire qu'elles ne sont pas liées à un projet principal ni à une source de financement.

13. Si la durée des bourses diffère considérablement selon la nature de la bourse et l'organisation considérée, les bourses individuelles d'enseignement universitaire dépassent rarement neuf mois à un an (bien qu'il faille parfois les prolonger); elles sont de trois mois pour les cours de formation pratique et de quelques semaines pour les voyages d'étude ou d'observation. Il est difficile d'obtenir de toutes les organisations une ventilation statistique, mais la grande majorité des bourses individuelles accordées par l'AIEA et l'UIT sont de trois à six mois. Pour ce qui est de la FAO, 14 % des bourses ont une durée allant jusqu'à trois mois, 47 % de trois à six mois et 38 % de plus de six mois. Pour l'OMCI, les pourcentages s'établissent comme suit : moins de trois mois, 32 %; de trois à six mois, 5 %; plus de six mois, 22,5 %. Dans le cas de l'ONUDI, la répartition est la suivante : moins de trois mois, 20 %; de trois à six mois, 60 %; plus de six mois, 20 %. A l'OMS, la durée moyenne est de six mois. La FAO, l'OMS et l'OMM accordent parfois des bourses dites de longue durée qui portent sur quatre ou cinq ans.

14. Toutes les organisations ou presque ont aidé à créer, dans de nombreux pays de toutes les régions, des établissements nationaux ou régionaux de formation ou de recherche dans les domaines dont elles s'occupent, ou leur ont apporté une aide et fournissent éventuellement des services d'experts pour organiser des cours de formation, des cycles d'étude, des colloques et des ateliers dans ces établissements ou dans des établissements industriels. Elles ont également fourni les services d'experts individuels ou des missions d'experts pour mettre au point des programmes d'étude. Le nombre de ces établissements, pour l'ensemble du système se chiffre par centaines. Les boursiers ou groupes de boursiers originaires du pays intéressé, d'autres pays de la région ou même de pays extérieurs à la région peuvent recevoir des bourses pour étudier dans ces établissements sous réserve de former à leur retour des ressortissants de leur propre pays, ce qui produit un effet multiplicateur.

## 2. La situation dans les différentes organisations

15. Si dans la plupart des organisations du système, la grande majorité des bourses entrent dans les trois catégories principales indiquées au paragraphe 10, presque toutes les organisations ont néanmoins créé, compte tenu de leur expérience, de leur tradition ou des besoins spéciaux du programme, des types de bourses, d'allocations, subventions ou autres aides à la formation qui, bien que souvent similaires, voire identiques quant au fond, peuvent avoir des appellations

différentes selon les organisations <sup>3/</sup>. De plus, ce type de formation et plus précisément de bourses offert aux candidats et les titres exigés peuvent aussi considérablement varier selon les organisations.

16. Par exemple, la FAO accorde très peu de bourses (environ deux sur 1 000) pour la formation dans le pays. Aucune bourse n'est accordée aux participants aux voyages d'études également connus sous le nom de counterpart travellers (visiteurs d'échange) qui ne reçoivent qu'un billet et une allocation spéciale. Les bourses de perfectionnement André Mayer (qui relèvent du programme ordinaire de la FAO) sont moins des bourses de formation que des bourses de recherche accordées à des hommes de science compétents auxquels on demande de travailler à des projets d'intérêt régional ou mondial et d'y apporter le bénéfice de leurs connaissances théoriques et pratiques.

17. Comme il a déjà été mentionné, l'AIEA, en raison du caractère extrêmement technique de l'énergie nucléaire, est l'une des rares organisations qui accordent des bourses de perfectionnement et même des bourses d'étude pour des études secondaires et supérieures. Le caractère et le niveau de cette formation va de la formation pratique en cours d'emploi à la formation purement universitaire et de la formation de technicien jusqu'à la recherche supérieure après le doctorat.

18. Les programmes de formation de l'OACI comprennent, en plus des bourses de type classique, d'autres formules comme les cours par correspondance et des cours de formation complémentaire et de développement progressif.

19. Les programmes de l'OIT sont essentiellement axés sur l'emploi et mettent l'accent sur les possibilités d'emploi immédiat. Néanmoins, comme bien souvent les possibilités d'emploi ne correspondent pas à la formation donnée, l'OIT envisage de se consacrer davantage, à l'avenir, à l'étude de nouvelles méthodes de formation, y compris à la mise au point de systèmes de formation progressive ou "modulaire" pour les professions qui ont toujours exigé une longue période préparatoire. De nouveaux programmes de formation préprofessionnelle ont été lancés (avec l'aide du FISE). Parmi les centres de formation créés par l'OIT, il faut citer le Centre international de perfectionnement professionnel et technique de Turin (Italie) qui attire un nombre particulièrement important de boursiers de haut niveau. Ce qui caractérise ce centre, c'est que la majorité des cours sont établis à la demande spécifique des gouvernements (ou d'organisations) par le centre et les organismes donateurs et que la participation est réservée aux candidats nommés par ces organismes; un petit nombre de cours seulement sont accessibles aux autres boursiers qui répondent aux conditions requises.

---

<sup>3/</sup> La multiplicité des termes utilisés pour décrire différents types de formation apparaît dans la liste ci-après établie par l'UNESCO en 1975 : à l'intérieur du système des Nations Unies : bourses d'étude (ordinaires, études professionnelles et formation); bourses de perfectionnement (études ordinaires et supérieures, études privées, recherche, formation individuelle à la recherche, formation individuelle ou de groupe, ateliers ou cycles d'études, voyages, etc.); "subventions" (études, formation à la recherche, échange de scientifiques, voyages); "échanges" "cours" (formation, formation en cours d'emploi, recyclage, orientation); "groupes de discussion"; "groupes d'experts"; "séminaires" (y compris des séminaires de formation); "colloques"; "voyages d'étude"; "groupes de travail"; "équipes de travail" et "ateliers". En dehors du système des Nations Unies : "prix"; "prêts"; "bourses de stage"; "bourses d'entretien" (universitaires et postuniversitaires) "séjours"; "bourses de recherche"; et "bourses de formation en cours d'emploi".

20. Pour les projets importants financés par le PNUD, l'UIT a créé deux nouveaux types de bourses; d'une part des bourses pour l'étude des sujets directement liés aux méthodes modernes de formation professionnelle et, d'autre part, des bourses de courte durée pour financer la participation à des réunions de spécialistes des pays visés par les études de préinvestissement de l'UIT en Afrique et en Asie.

21. En plus de son programme ordinaire de bourses, l'Organisation des Nations Unies administre le Programme d'enseignement et de formation des Nations Unies pour l'Afrique australe, qui comprend les anciens programmes spéciaux pour la Namibie, les territoires sous administration portugaise, l'Afrique du Sud, et la Rhodésie du Sud; ce programme constitue une part importante des activités de formation de l'Organisation.

22. Le PNUD envisage d'appliquer, dès 1976, un important programme de bourses en collaboration avec d'autres organisations, les commissions économiques régionales des Nations Unies, et il faut l'espérer, le PNUD. La gestion de ce programme sera vraisemblablement confiée aux commissions régionales. Un réseau mondial d'établissements d'enseignement supérieure ou de formation groupés autour de centres régionaux y sera associé.

23. L'UNESCO a créé un type spécial d'allocation, les allocations d'études (Study grant) qui rappelle un peu le système des "visiteurs d'échange" de la FAO. Cette formule permet aux Etats membres d'organiser des voyages d'observation de courte durée (trois mois au maximum) à l'intention de leurs ressortissants qui occupent des postes comportant des responsabilités professionnelles élevées. Le nombre des pays où les boursiers peuvent se rendre est limité à trois. Le programme d'études est établi par le bénéficiaire qui est invité à entrer directement en rapport avec les institutions ou les personnes qu'il désire voir, et l'UNESCO lui fournit des conseils et de l'aide sur demande.

24. Les programmes de formation de groupe en cours d'emploi, d'une durée de 2 à 5 mois (destinés aux ingénieurs et aux techniciens de rang supérieur) sont l'un des deux éléments principaux des activités de formation de l'ONUDI (l'autre étant les bourses individuelles). Ces programmes comprennent en général quatre parties : introduction théorique; études; formation en cours d'emploi; voyages d'études.

25. Les bourses de l'OMCI et de l'UPU sont essentiellement liées aux activités des nombreux instituts nationaux et régionaux de formation que ces organisations ont créés ou qu'elles aident.

26. Les bourses de l'OMS peuvent exceptionnellement être attribuées :

- a) à des personnes sans qualifications médicales pour leur permettre de remplir dans l'administration de la santé publique et dans des domaines connexes des fonctions qui ne sont ni strictement techniques ni entièrement administratives, mais qui le plus souvent sont exercées par des personnes possédant des qualifications médicales ou paramédicales;
- b) pour des échanges avec des personnes occupant des postes correspondants dans deux pays différents.

L'OMS a également établi des bourses d'un type spécial, par exemple, les "bourses d'échange de chercheurs" qui non seulement tiennent compte des besoins et projets du pays du candidat, mais aussi de besoins plus larges comme l'encouragement au niveau international de la recherche scientifique dans une branche déterminée ou l'exécution d'une tâche précise; les "bourses d'enseignement" au titre desquelles les candidats sont acceptés par des établissements d'enseignement étrangers en surnombre du corps enseignant dont ils partagent les fonctions d'enseignement et autres; les "bourses de groupe pour une courte durée" pour lesquelles les candidats sont désignés par les gouvernements à la demande de l'OMS pour participer aux cours de formation, aux voyages d'étude ou aux séminaires organisés (ou aidés) par l'OMS; les colloques, séminaires et conférences; et enfin les bourses de formation à la recherche grâce auxquelles l'OMS aide de jeunes chercheurs qui désirent améliorer leurs compétences et leur expérience.

27. Comme la FAO et l'OMS, l'OMM a créé des bourses pour des études de longue durée, qui représentent un fort pourcentage des bourses accordées. Les bourses dont la durée va parfois jusqu'à cinq ans, couvrent l'ensemble des études universitaires, depuis les études de mathématique ou de physique au niveau universitaire jusqu'aux études de météorologie au niveau postuniversitaire.

### III. ANALYSE ET COMMENTAIRES

#### 1. Généralités

28. Toutes les organisations ont établi des directives sur les politiques et procédures qui régissent l'administration des programmes de bourses. Même si elles sont similaires quant aux objectifs d'ensemble, ces directives ne sont pas pour autant identiques car leurs dispositions varient en fonction des types spéciaux de formation requis dans les divers secteurs. Elles ne sont pas également complètes non plus.

29. L'octroi d'une bourse est une opération à laquelle participent l'organisme donneur, l'organisation responsable ou chargée de l'exécution 4/, le pays du boursier (c'est-à-dire le "pays bénéficiaire"), le pays ou l'institution qui reçoit le boursier (le "pays d'accueil") et le boursier lui-même. L'administration d'une bourse s'échelonne donc sur quatre niveaux de responsabilités interdépendantes : l'organisation prévoit et organise les études, choisit le candidat, surveille sa formation et l'évalue; le gouvernement bénéficiaire désigne le candidat et s'engage à utiliser au maximum les connaissances théoriques et pratiques acquises par le boursier après son retour; le gouvernement du pays d'accueil s'engage à assurer et, dans certains cas, à surveiller les études; le boursier lui-même s'engage à terminer le cours, à rentrer dans son pays et à mettre ses services à la disposition de ce dernier. Le diagramme qui figure à la page 11 (emprunté à un document de l'OMS) 5/ illustre clairement les domaines distincts et communs de responsabilité des quatre partenaires qui sont, dans la terminologie de l'OMS, le gouvernement du pays d'origine (le bénéficiaire), le gouvernement du pays d'accueil, l'organisme donneur et le boursier.

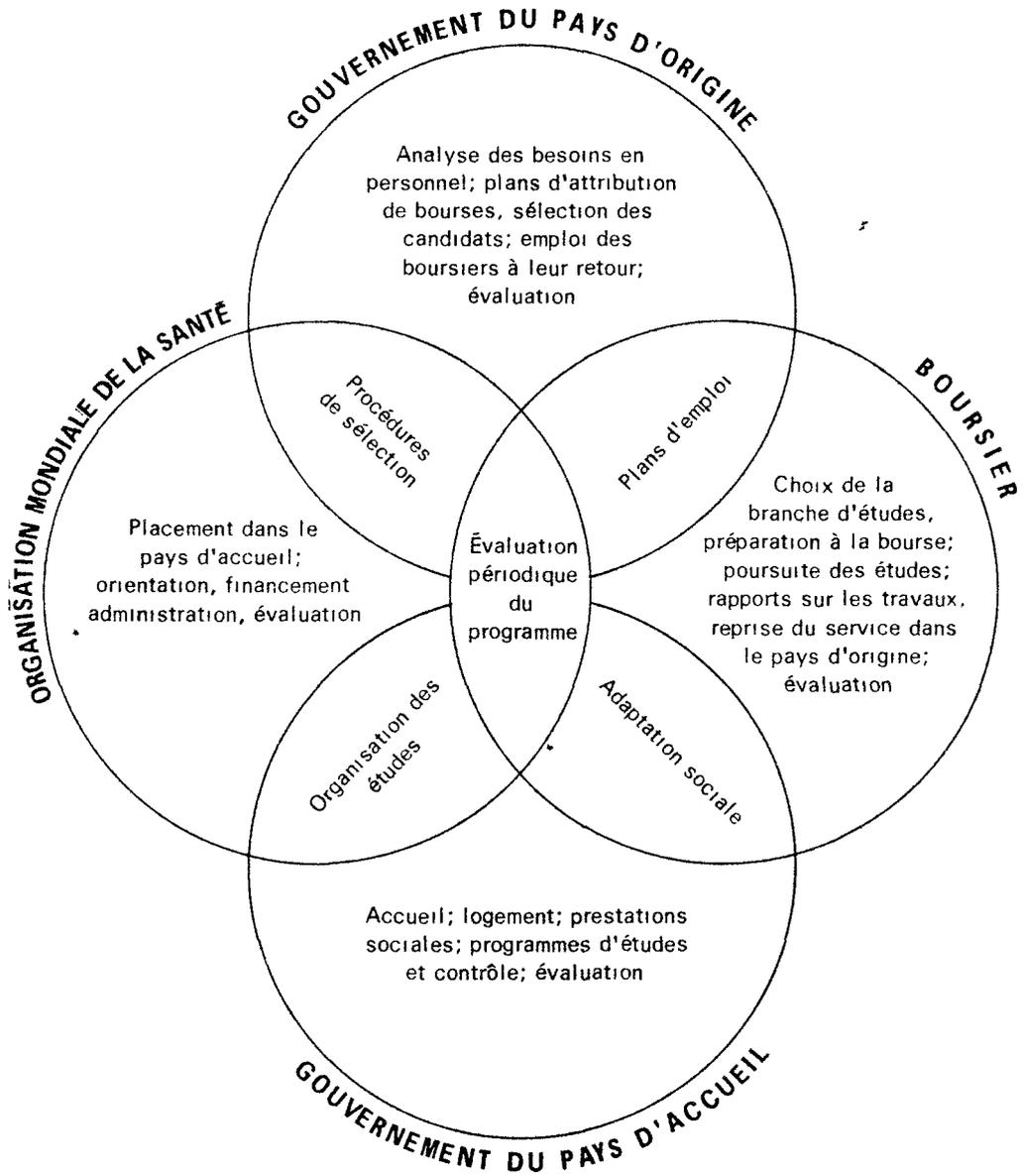
30. Que la bourse fasse partie d'un projet financé par le PNUD ou soit autonome, les quatre partenaires ont des buts et des objectifs communs et un programme de bourses, pour réussir, dépend manifestement de la coordination et de la coopération qui existent entre eux. Comme il est indiqué de façon succincte dans le document susmentionné de l'OMS, "le programme de bourses comporte tout un réseau de relations qui doivent être harmonieuses si l'on veut atteindre l'objectif général que constitue le développement des personnels de santé". Il n'est certes pas facile dans la pratique de réaliser cette coordination et cette coopération. Cela exige que tous les partenaires adoptent des normes et des conceptions communes et que chacun d'eux élabore des méthodes et des procédures qui s'étaient mutuellement.

31. Aux quatre niveaux mentionnés ci-dessus de l'administration d'une bourse les principales étapes sont, en gros, les suivantes :

- |  |   |   |  |
|--|---|---|--|
| a) L'organisme donneur annonce la bourse             | } | → | Le gouvernement bénéficiaire choisit les candidats, procède aux formalités administratives nécessaires (concernant l'aptitude, les congés, les engagements, les salaires, etc.), établit les candidatures et les soumet aux a) bureaux nationaux/locaux/régionaux ou au siège de l'organisation; ou b) au Représentant résident du PNUD, qui les transmet à l'organisme donneur. |
| ou   |   |   |  |
| b) Le projet financé par le PNUD comporte une bourse | } |   |  |

4/ Pour plus de commodité nous utiliserons dans les trois cas l'expression "organisation" ou "organisme donneur".

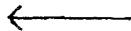
5/ EB55/WP/3, p. 66, annexe 5.



Nouvel échange de correspondance avec le gouvernement bénéficiaire qui, le cas échéant, donne les précisions voulues



Désignation du candidat retenu; notification du choix du candidat et formalités administratives (visite médicale, visas, voyage, etc.) par l'organisme donneur



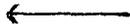
↓  
Etude des candidatures par l'organisme donneur; approbation du programme, y compris du lieu d'étude, conformément à la décision du gouvernement bénéficiaire.



Placement du boursier dans l'institution d'accueil par l'organisme donneur.



Etudes ou formation sous surveillance du boursier dans le pays d'accueil pendant une période donnée, susceptible d'être prolongée le cas échéant; évaluation des progrès; rapport final



Mise au courant du futur boursier avant son départ; arrivée dans le pays d'accueil; séance d'information supplémentaire avant le début de la formation.



Retour du boursier dans le pays ou au projet



Evaluation finale et activités consécutives.

Ces procédures peuvent varier et être quelque peu allégées selon qu'il s'agit d'une bourse de courte, de moyenne ou de longue durée, selon qu'elle est accordée pour prendre part à des séminaires, colloques, voyages d'étude, ateliers ou autres programmes de groupe; ou enfin selon qu'elle constitue un élément d'un projet financé par le PNUD ou qu'elle est autonome.

32. Pour les besoins de la présente étude, l'Inspecteur a adressé à tous les organismes des Nations Unies un questionnaire les invitant notamment à indiquer les difficultés les plus sérieuses qu'ils rencontrent dans l'exécution de leurs programmes de bourses. Voici le résultat des réponses <sup>6/</sup> :

- planification insuffisante ou peu réaliste des programmes : ONUDI;
- manque de candidats qualifiés : FAO<sup>7/</sup>, UIT, ONU\*<sup>7/</sup>, UNESCO\*, ONUDI<sup>7/</sup>, OMM;
- les candidats proposés par les gouvernements ne répondent pas parfaitement aux besoins du projet : FAO\*, ONU\*, UPU;
- retards dans la présentation des candidatures : FAO, OACI\*, UIT\*, UNESCO, UPU;
- retards dans d'autres éléments du projet qui nuisent aux programmes de formation : AIEA, OIT, UPU\*;
- difficultés de placement : AIEA, OACI\*, OIT\*, OMCI\*, UIT\*, ONUDI\*;

<sup>6/</sup> L'astérisque indique les problèmes dont la solution est jugée prioritaire par l'organisation en question.

<sup>7/</sup> Spécialement dans les pays les moins développés.

- difficultés de placement tenant essentiellement à des désignations tardives : FAO, OACI\*, ONU\*, UNESCO, UPU;
- abandon de programmes de formation approuvés ou participation tardive à ces programmes : ONUDI;
- difficultés de langue : ONUDI\*, UPU, OMM\*;
- les stagiaires ne reprennent pas leurs fonctions dans le projet ou l'abandonnent peu après leur retour : FAO\*, UPU\*;
- évaluation insuffisante dans l'ensemble : UIT;
- évaluation insuffisante, surtout sur le terrain : FAO;
- difficultés d'ordre administratif ou financier : ONU.

## 2. Planification et programmation des bourses

33. La coordination et la coopération entre les quatre partenaires mentionnés ci-dessus doivent s'établir dans le cadre de programmes de formation bien conçus, établis par les gouvernements des pays bénéficiaires avec l'aide des organismes donateurs intéressés. Ces programmes doivent, à leur tour, s'intégrer dans les plans de développement des pays bénéficiaires.

34. De nombreux pays en développement ont entrepris une évaluation ou une ré-évaluation systématique de leurs besoins à moyen ou à long terme en personnel qualifié, compte tenu des ressources de main-d'oeuvre dont ils disposent déjà. D'autres pays, en revanche, ne l'ont pas fait. On a encore trop souvent tendance à prévoir la formation en fonction d'un projet sans qu'il y ait coordination avec les autres projets ou projection des besoins dans un secteur donné. Ainsi, l'Inspecteur a appris que, dans un pays, il y avait depuis plusieurs années une douzaine ou plus de projets concernant divers aspects de la mise en valeur des ressources hydrauliques mais qu'aucune formation systématique d'experts de ces questions n'avait été prévue.

35. A ce propos, l'Inspecteur a été impressionné par la méthode appliquée par certaines organisations pour étudier les besoins en main-d'oeuvre qualifiée de pays et de régions donnés. Le Plan indicatif mondial de la FAO a été la première tentative faite pour évaluer les besoins des pays en main-d'oeuvre agricole mais certaines de ses conclusions sont déjà dépassées, par suite de l'évolution rapide de la situation socio-économique au cours de ces dernières années; la FAO a entrepris d'élaborer une série de plans nationaux de formation qui comportent, compte tenu des besoins prévus d'un pays en main-d'oeuvre qualifiée pour son développement agricole et rural dans la prochaine décennie, des recommandations concernant l'organisation ou l'amélioration des systèmes de formation et des programmes d'études (institutionnels ou non). L'OIT a entrepris, dans les pays en développement, un certain nombre d'études de main-d'oeuvre dans divers secteurs. Les programmes de formation de l'OMCI reposent sur une étude préalable des besoins de certains pays d'Afrique et d'Amérique latine. L'OMM a établi dès 1962 des plans

pour développer l'enseignement et la formation météorologiques en Afrique, en Amérique centrale et en Amérique du Sud. Des études similaires ont été faites par la suite dans la région d'Asie. Ces plans sont régulièrement revus et mis à jour pour répondre à l'évolution des besoins. L'Inspecteur suggère que le PNUD accorde, au nom et à la demande des gouvernements intéressés, un appui financier et une aide pour organiser des enquêtes sur la main-d'oeuvre dans certains secteurs.

36. Dans les pays en développement, de nombreux programmes de formation (y compris les bourses) sont financés par des organisations bilatérales (AID, ACADI, DANIDA, FINNAID, NORAD, SIDA, etc.), par des fondations privées et parfois par des sociétés multinationales. Dans un pays où l'Inspecteur s'est rendu, le nombre total des bourses ainsi mises à la disposition du gouvernement était considérablement supérieur à celui qu'offrent les organismes des Nations Unies. S'il est vrai qu'il existe une certaine coordination entre les organismes des Nations Unies et ces autres organismes ou institutions dispensateurs d'aide, il serait néanmoins extrêmement utile de la renforcer pour parvenir à une planification plus rationnelle du programme de formation et de bourses et éviter tout chevauchement et toute concurrence. A l'échelon local, le représentant résident du PNUD et les administrations appropriées pourraient en prendre l'initiative, tandis que les principes directeurs de cette coordination pourraient être arrêtés par le PNUD et les organisations ou institutions intéressées au niveau central.

37. Outre que la planification à long terme et intégrée de la formation reçoive encore trop souvent une attention insuffisante, l'Inspecteur a constaté en examinant un grand nombre de documents relatifs à des projets du PNUD que, même si le besoin d'une formation y est en général mentionné et si la teneur et la durée des bourses individuelles y sont même très fréquemment indiquées, il est rare que plus d'un ou deux paragraphes succincts soient consacrés à la formation et que les objectifs de cette formation, autrement dit les objectifs d'ensemble du projet, y soient précisés. En outre, cette partie est généralement complétée au dernier stade de la préparation du document relatif au projet. L'Inspecteur a également constaté, à ce propos, qu'il semble y avoir une tendance à prévoir les voyages d'étude sans tenir compte de la réalité : trop de pays en trop peu de temps et pas assez de préparation préliminaire. Il faut cependant dire en toute honnêteté que la situation varie d'une organisation à l'autre, d'une région à l'autre, d'un pays à l'autre, voire d'un projet à l'autre.

38. Il est vrai qu'au moment où le projet est élaboré on ignore souvent quel sera le niveau exact exigé du personnel de contrepartie qui y sera affecté, quelles sont les connaissances théoriques et pratiques des candidats et leurs idées, de sorte qu'il est difficile d'évaluer "l'écart" entre leurs qualifications et les conditions qu'ils sont censés remplir. Ce n'est qu'après leur affectation et après les avoir vus "au travail" que l'on peut décider si un titre universitaire ou non universitaire ou une simple formation technique est nécessaire, et déterminer quel est le type de formation le plus approprié, ce que devrait être sa durée et où elle devrait être dispensée. Néanmoins, dans tous les cas, l'objectif final de l'élément formation devrait être bien précisé dès le début et exposé de façon suffisamment détaillée dans le dossier final du projet. Le dossier du projet, au moment de l'approbation, devrait normalement ne faire état que d'une somme forfaitaire pour la formation; cette somme pourra être ensuite majorée ou diminuée,

une fois que le programme de bourse aura été élaboré en détail, quelque temps après la mise en chantier du projet. A cette fin l'organisme donneur et le PNUD - ce dernier agissant par l'intermédiaire de son représentant résident - devraient avoir une certaine latitude de décision. De plus, cette façon de procéder permettrait, vraisemblablement, d'améliorer l'exécution des programmes de bourses. Dans de nombreuses organisations, les résultats sont assez décevants parce que la date d'application de la bourse est la même que celle où le projet (dont elle fait partie) est mis en chantier, alors qu'en fait, comme nous le verrons bientôt, des retards sont fréquents.

39. Il y a encore peu de temps, la formation de "personnel de contrepartie" consistait généralement à préparer un seul ressortissant du pays à remplacer, en temps voulu, un expert international. Mais l'expérience montre - et c'est une conclusion à laquelle le PNUD s'est rallié - que la méthode qui consistait à désigner une seule personne pour "prendre la relève" d'un expert est fondamentalement erronée et qu'il faut s'attacher à donner une formation collective, afin de permettre au personnel du projet de travailler en équipe 8/. Il faut se féliciter de cette nouvelle orientation, et ce pour deux raisons importantes. Premièrement, elle devrait rendre les projets ou les institutions moins tributaires de personnes qui vont peut-être partir - ce qu'elles font souvent - ou être mutées ailleurs peu de temps après avoir reçu une formation complète, parfois même avant la fin de l'affectation de l'expert. Quand cela se produit, le projet ou l'institution intéressée se retrouvent à leur point de départ. Deuxièmement, dans bien des cas, même une personne hautement qualifiée et compétente ne peut mener sa tâche à bien sans l'appui des autres.

40. Le programme de bourses lui-même doit être établi de façon systématique; il faut lui donner un caractère pratique et tenir compte beaucoup plus qu'on ne le fait généralement à l'heure actuelle, des objectifs de l'élément formation, d'une part, et des qualifications, aptitudes et responsabilités réelles de la personne qui doit recevoir la formation, d'autre part. Bien que cela soit assurément plus facile dans le cas de bourses autonomes que lorsqu'il s'agit de bourses liées à un grand projet, une programmation réaliste demeure la condition essentielle pour que la bourse réponde à ses objectifs et justifie son coût.

41. Une programmation systématique et pratique des bourses devrait comprendre les éléments suivants :

- définition du poste pour lequel le ressortissant est formé;
- définition des tâches à exécuter par le futur titulaire du poste;
- indication des connaissances, compétences et attitudes psychologiques que le titulaire doit posséder pour s'acquitter de sa tâche avec compétence;
- inventaire des connaissances théoriques et pratiques et des attitudes psychologiques que le titulaire ou le candidat retenu pour le poste possède déjà;
- détermination de "l'écart" entre les connaissances théoriques et pratiques et les aptitudes psychologiques du titulaire et celles qu'il devrait avoir pour s'acquitter avec compétence de sa tâche;

---

8/ L'Inspecteur croit comprendre que le PNUD n'utilise plus les expressions "personnel de contrepartie" et "expert", qu'il a remplacées par "personnel national" et "personnel international".

- indication de la portée et de la nature des connaissances théoriques et pratiques qu'il devra acquérir pour combler cet "écart";
- délimitation de la part de ses connaissances qui peuvent et devraient lui être données dans son pays, spécialement dans le cadre du projet, et des moyens à appliquer;
- indication détaillée de l'étendue et de la nature des connaissances qui ne peuvent être acquises qu'à l'étranger et du temps nécessaire à cette fin;
- choix de l'établissement étranger d'enseignement ou de formation qui peut offrir, autant que possible grâce à un programme conçu en fonction des besoins, les connaissances précises prévues dans le cadre des programmes de bourses;
- calendrier de la formation;
- attribution de bourses à tous les membres du personnel qui en ont besoin et remplissent les conditions requises, et non pas seulement à la personne officiellement désignée pour occuper un poste donné, à condition toutefois que les bénéficiaires apportent une contribution utile au projet 9/.

42. L'expérience - confirmée par presque toutes les études d'évaluation faites à ce jour - montre que les résultats obtenus dépendent souvent aussi de la mesure dans laquelle le boursier participe à l'établissement du programme d'études et est consulté en cours d'études sur les modifications ou les améliorations éventuelles à y apporter. Cela montre bien une fois de plus que pour assurer le succès d'un programme de bourses il doit s'établir un rapport étroit entre les "quatre partenaires" appelés à y participer.

### 3. Les difficultés rencontrées dans les phases initiales des programmes de bourses

#### a) Difficultés de sélection

43. Les gouvernements des pays bénéficiaires sont naturellement au premier chef responsables du choix du boursier car, s'il appartient en théorie à l'organisme donneur de décider en dernière analyse de la nomination du candidat, qu'il peut refuser d'accepter s'il ne le juge pas qualifié, dans la pratique, pour des raisons faciles à comprendre, l'organisme donneur accepte presque toujours le candidat proposé par un gouvernement.

44. Dans le cas des programmes de formation financés au titre des budgets ordinaires, de fonds d'affectation spéciale ou de programmes spéciaux (Programme de participation de l'UNESCO, par exemple) réservés à un pays ou à un groupe de pays sur une base régionale ou sous-régionale, ou financés par des organismes bilatéraux, ou encore de programmes où le recrutement des candidats les plus qualifiés de différents pays se fait par concours (bourses de recherche active de la FAO par exemple), c'est l'organisation qui annonce la bourse, reçoit les candidatures présentées par les gouvernements et choisit le boursier.

45. La procédure normale de sélection consiste, pour l'organisation, à adresser au gouvernement une lettre l'invitant à proposer un ou plusieurs candidats.

---

9/ L'Inspecteur croit comprendre que le PNUD est fortement en faveur de ce type de programmation détaillée.

46. Pour les bourses qui font partie d'un projet du PNUD, l'initiative est prise par le gouvernement qui, généralement en consultation avec le Directeur du projet 10/, présente une liste de candidats qualifiés. Dans le cas des bourses financées par le PNUD qui ne font pas partie d'un grand projet, l'initiative revient encore au gouvernement. Ces bourses sont financées par prélèvement sur le CIP du pays ou le CIP de la région si le projet prévoit la formation dans un établissement régional.

47. Les pays bénéficiaires ont établi leurs propres procédures pour la sélection et la présentation des candidats les plus qualifiés. Certains pays établissent à cet effet des "jurys" ou "comités" de sélection qui souvent ne sont pas uniquement composés de fonctionnaires du gouvernement mais comprennent d'éminentes personnalités de l'extérieur et des représentants des organismes donateurs. Selon les règlements de certaines organisations (comme l'OMS), ces comités de sélection sont officiels et sont (toujours d'après l'OMS) souvent efficaces. Dans de nombreux pays la sélection et la présentation des candidatures sont confiées à un seul service de l'administration. Dans d'autres pays, c'est le ministère technique intéressé qui s'en charge.

48. Pour ce qui est des procédures suivies par les organismes donateurs, c'est en général le représentant résident du PNUD qui reçoit le premier la notification de la bourse par l'organisme et, dans le cas de projets financés par le PNUD comportant un élément bourses, les candidatures, bien qu'il existe quelques exceptions à cette règle 11/.

49. Dans le cas du Bureau régional de l'OIT pour l'Asie (Bureau de Bangkok) auquel des pouvoirs importants ont été délégués, les candidatures sont transmises par le représentant résident du PNUD et/ou le bureau de zone de l'OIT au Bureau régional, qui assume l'entière responsabilité des boursiers placés dans cette région, y compris celle du placement, de l'évaluation et du contrôle. Lorsque le boursier doit se rendre dans un pays situé en dehors de la région d'Asie, la demande est envoyée au siège de l'OIT qui se substitue au bureau régional. L'OIT n'a encore établi aucun mécanisme analogue dans d'autres continents. Seules les demandes de bourses administrées par le centre du BIT à Turin - autrement dit toutes les bourses en matière de formation professionnelle et de perfectionnement des cadres dirigeants - sont adressées directement au Centre.

50. A l'OMS, tous les aspects des programmes de bourses y compris la planification, l'examen des candidatures, le placement, l'évaluation et le contrôle, sont confiés aux bureaux régionaux de l'Organisation. En fait, il y a dans chaque bureau régional de l'OMS un fonctionnaire chargé des bourses. Il peut arriver - mais c'est rare - que ces fonctionnaires demandent l'avis du Siège de l'OMS à Genève. Seules les bourses de formation à la recherche sont encore administrées par le Siège.

---

10/ La notion et l'expression "Directeur de projet" sont périmées, le PNUD y ayant substitué celle de "direction du projet" qui comprend "deux responsables", le responsable du personnel national autrefois dénommé "personnel de contrepartie" (qui représente le pays bénéficiaire) et le responsable du personnel international (les anciens "experts") qui représente l'organisation qui donne l'assistance et qui peut être un Directeur de projet ou un Conseiller technique principal, etc. L'Inspecteur se conformera dans la mesure du possible à cette nouvelle terminologie.

11/ Ainsi dans les grands projets PNUD/OMCI, la demande est directement transmise au Secrétariat de l'OMCI par la direction du projet.

51. Dans le cas de la FAO et de l'UNESCO (dont les bureaux régionaux n'ont que peu ou pas de pouvoirs) ou encore de l'AIEA, l'OMCI, l'UIT, l'ONUDI, l'UPU et l'OMM (qui n'ont pas de bureaux régionaux) les demandes sont adressées par le représentant résident du PNUD au siège de l'organisation qui se charge de toute la procédure.

52. La recherche des candidats présentant les aptitudes voulues se heurte à de nombreux problèmes. Il y a d'abord la pénurie de personnel qualifié, qui fait qu'il est difficile pour certains pays - notamment pour les moins développés - de trouver les candidats appropriés ou de les libérer pendant le temps nécessaire pour participer au projet. A cause de cette pénurie et aussi du nombre des projets entrepris, les gouvernements désignent parfois une même personne pour participer à plusieurs projets, quelles que soient les disciplines que ces projets font intervenir.

53. Il faut également tenir compte de l'attitude des candidats. Ils appartiennent presque tous à la fonction publique. Dans la plupart des pays, les bourses du système des Nations Unies jouissent d'une grande réputation et les fonctionnaires sont en général soucieux de les obtenir à la fois pour contribuer au développement de leur pays et pour améliorer leurs perspectives de carrière. Certains directeurs de projets ont néanmoins informé l'Inspecteur que certains candidats parmi les plus qualifiés hésitent parfois, soit pour des raisons familiales, soit parce qu'à cause de la concurrence professionnelle dans la fonction publique ils n'ont aucune sécurité quant à leur poste futur ou à leurs perspectives d'avenir à leur retour. Ces considérations sont évidemment importantes pour les boursiers qui se rendent à l'étranger pour une longue durée. Seuls les gouvernements bénéficiaires peuvent résoudre ces problèmes.

54. Dans certains pays la sélection des candidats est influencée par le grand nombre de bourses accordées par d'autres institutions (organismes bilatéraux d'aide comme l'AID, la CIDA, la DANIDA, la NORAD et la SIDA, etc., fondations privées et sociétés multinationales). Non seulement cela soulève des problèmes de planification, comme il a été indiqué plus haut, mais encore les conditions financières et autres offertes par ces institutions sont souvent meilleures que celles du système des Nations Unies.

55. Ce sont parfois les ministères techniques qui désignent les candidats sans consulter au préalable les services gouvernementaux chargés de la coordination (lorsqu'ils existent) ou d'autres organismes, et l'efficacité des procédures varie d'un département à l'autre selon le fonctionnaire responsable. Il semblerait, en outre, que, dans certains pays, les jurys ou comités de sélection n'existent que sur le papier et ne sont guère actifs. De l'avis de l'Inspecteur, il conviendrait de revoir la procédure de recherche, de sélection et de désignation des candidats appliquée dans de nombreux pays en développement pour améliorer et accélérer l'ensemble du processus.

b) Problèmes de langue

56. Le boursier qui se rend à l'étranger doit bien connaître la langue du pays, non seulement pour suivre les cours, mais aussi pour observer, comprendre et communiquer dans les domaines touchant à sa formation. Les pays hôtes et les institutions d'accueil, et aussi, en fait, les organismes donateurs et le PNUD, ont donc raison d'insister sur une épreuve de connaissances linguistiques rigoureuse. A la difficulté mentionnée plus haut de trouver le candidat techniquement le plus qualifié

s'ajoute celle de trouver celui qui possède une connaissance suffisante de la langue étrangère utilisée. Dans les pays où cette langue n'est ni parlée ni enseignée, l'étude de la langue avant le début de la formation devient un élément important. Ce problème s'est posé avec plus ou moins d'acuité dans au moins deux pays où l'Inspecteur s'est rendu.

57. Les boursiers qui se rendent aux Etats-Unis (à l'exception de ceux qui y vont pour participer à un voyage d'étude ou d'observation de courte durée, auquel cas une connaissance approfondie de la langue n'est pas exigée et il suffit que le Directeur du projet et le représentant résident du PNUD attestent que le candidat possède une connaissance suffisante de l'anglais) doivent passer soit le "TOEFL test" (épreuve d'anglais comme langue étrangère mise au point par l'Université de Princeton), soit le "ALIGU test" (American language Institute, Georgetown University). Le boursier qui n'atteint pas tout à fait le niveau du TOEFL peut encore être admis dans l'institution d'accueil à condition de passer, au préalable, l'épreuve ALIGU. Les boursiers qui se rendent au Royaume-Uni ou en France doivent passer un examen organisé par le British Council ou l'Alliance française respectivement. D'après les renseignements fournis à l'Inspecteur, un grand nombre de candidats de certains pays ne peuvent passer ces épreuves, particulièrement en anglais, en raison de leur difficulté croissante.

58. On notera à cet égard que la République fédérale d'Allemagne, qui reçoit un grand nombre de boursiers, organise généralement à leur intention un cours intensif préalable à l'Institut Goethe. Aux Etats-Unis, les boursiers suivent gratuitement, le cas échéant, un cours d'anglais d'un mois.

59. Certaines bourses prévoient, s'il y a lieu, un cours de langue avant le début du programme de formation. C'est ce que fait déjà l'OMS. Dans certains cas, le PNUD accorde des bourses de langues (jusqu'à concurrence de 500 dollars par candidat et par bourse, dans les limites du CIP du pays). Dans le cas des groupes d'étude organisés par la FAO, les directeurs de projet peuvent engager un professeur.

60. L'Inspecteur estime tout d'abord que, comme on ne saurait envisager des épreuves uniformes de langues pour tous les types de formation ou toutes les disciplines, pour les disciplines techniques en particulier, les connaissances linguistiques exigées devraient dépendre du type de formation prévu et du programme d'études. On pourrait donc économiser du temps et de l'argent si le boursier commençait l'étude de la langue avant son départ quitte à la poursuivre le cas échéant dans le pays hôte; les cours de langues seraient alors organisés dans le cadre de la formation et pris en considération lors de la planification de la bourse.

61. Le vrai problème réside cependant moins dans la difficulté des examens de langue exigés par le pays hôte ou la disponibilité des fonds, que dans le manque de moyens matériels pour l'étude des langues étrangères constaté dans de nombreux pays en développement. Certains pays ont créé des instituts de langues; d'autres ont mis sur pied des cours spéciaux; dans d'autres, enfin, il n'y a aucun moyen d'enseignement des langues étrangères. Même lorsqu'ils existent, les instituts disposent rarement d'un équipement moderne. De l'avis de l'Inspecteur, le PNUD pourrait aider à créer des instituts modernes de langues dans les pays qui bénéficient d'un grand

nombre de bourses mais où l'enseignement des langues est insuffisant. L'assistance du PNUD serait subordonnée à l'admission, dans ces instituts, de stagiaires ainsi que de futurs stagiaires et boursiers des pays voisins.

62. Ainsi qu'il a été dit plus haut, les organismes donneurs sont disposés, dans certains cas, à prendre à leur charge les cours préparatoires de langues, soit dans le propre pays du candidat, soit dans le pays hôte. Mais l'Inspecteur n'a trouvé aucune directive ou pratique établie en la matière et il se demande si les pays bénéficiaires ne laissent pas échapper des possibilités faute d'être mieux informés. Il serait extrêmement utile pour les Etats Membres que le PNUD ou les organismes donneurs préparent et distribuent un document exposant leur politique, la pratique établie et les facilités offertes en matière d'enseignement préparatoire des langues.

c) Présentation tardive des candidats et planification trop hâtive des programmes

63. Pour que le candidat retenu puisse commencer un cours ou un stage de formation au moment voulu (au début d'une année, d'un semestre ou d'un cours), tous les organismes donneurs fixent une date limite pour le dépôt des candidatures et les gouvernements sont instamment priés de s'y conformer.

64. Au cours de son enquête, l'Inspecteur a néanmoins trouvé plusieurs cas où des bourses n'ont pu être accordées malgré des rappels répétés, les candidatures n'étant pas parvenues à l'organisme donneur ou lui étant parvenues trop tard.

65. Ces retards tiennent en partie au manque de personnel qualifié dans la plupart des pays et, en partie, à certains défauts des procédures de sélection (ces deux facteurs ont déjà été signalés). Ces difficultés se trouvent accrues dans les pays à structure fédérale, où le gouvernement fédéral doit souvent engager une longue correspondance avec les administrations des Etats. Il arrive aussi que les gouvernements retirent les candidatures au dernier moment, soit parce que le candidat choisi a été affecté à un autre poste dans son pays, soit parce qu'il n'est plus libre pour quelque autre raison. Ces changements de dernière minute obligent à recommencer la longue procédure de sélection et de placement.

66. Ces mêmes remarques s'appliquent dans le cas des programmes qui ne font pas partie de projets du PNUD; en fait, d'après les renseignements fournis à l'Inspecteur, le retard dans le dépôt des candidatures serait encore plus important. Mais l'Inspecteur a appris par ailleurs que l'une des causes de ces retards serait aussi le fait que les organismes donneurs annoncent les bourses tardivement et qu'il reste relativement peu de temps aux gouvernements pour trouver les bons candidats. Quoi qu'il en soit, ces divers retards - dus à un manque d'intérêt de la part des gouvernements ou à la lenteur des communications à l'intérieur des administrations nationales ou avec elles - et la précipitation qui y fait suite fréquemment ne sont pas propices au choix des meilleurs candidats.

67. Il faut dire aussi que la crainte de perdre le bénéfice des bourses si elles ne sont pas utilisées la première année explique probablement que certains programmes de bourses soient préparés à la dernière minute, précipitamment (et parfois, de ce fait, insuffisamment).

68. Les fonctionnaires de l'ONU, tant au Siège que sur le terrain, se plaignent de ce que ces retards nuisent à l'"exécution", et souvent aussi à la qualité des bourses. Outre qu'ils perturbent la relation établie entre les divers éléments du projet, ils rendent le placement difficile, soit parce que la place offerte dans une institution d'accueil n'est plus disponible, soit parce que le boursier ne peut rejoindre cet établissement à temps pour le début du cours. Enfin, par excès de précipitation, on risque d'établir un programme qui ne tient pas suffisamment compte des besoins ou des qualifications réelles du boursier.

69. Mais ici encore, il faut dire que la situation varie d'un pays à l'autre, d'une organisation à l'autre, et souvent même d'un projet à l'autre. Dans les institutions spécialisées très techniques et plus petites, le problème est moins grave que dans les grandes organisations aux activités étendues. Les règlements de l'OMS stipulent que les candidatures doivent parvenir au Bureau régional six mois au moins avant le début d'une bourse et comme de leur côté certains pays hôtes commencent à refuser les demandes de placement tardives, certains bureaux régionaux de l'OMS refusent les candidatures qui leur parviennent en retard ou renvoient l'attribution de la bourse à l'année suivante.

70. Il ressort des rapports fournis par les institutions, les représentants résidents et les gouvernements qu'après l'annonce de la bourse, il faut attendre à peu près de 8 semaines au minimum à trois à six mois pour obtenir des candidatures. Dans le cas d'un programme de formation du type "conférence" (séminaires, groupes de travail, etc., où l'initiative doit être prise par l'organisme donneur), l'expérience montre qu'il est préférable de terminer le recrutement des participants au moins trois mois à l'avance, les invitations étant adressées six à neuf mois avant le début du programme. Cela permet aux boursiers et aux participants de disposer d'un délai raisonnable pour se préparer. De plus, les avantages psychologiques sont considérables. Non seulement les bénéficiaires ont le temps de s'occuper des diverses formalités, administratives et autres, nécessaires avant leur départ pour l'étranger, mais aussi ils ont le sentiment que le programme a reçu toute l'attention des responsables.

d) Retards dans d'autres éléments d'un projet qui ont des répercussions sur les bourses

71. Sauf lorsqu'elles sont autonomes, les bourses sont l'une des principales composantes d'un projet, les autres étant généralement le personnel international et l'équipement. Leur exécution se ressentira donc forcément d'un retard ou d'une défaillance des autres composantes. Cette interdépendance, bien que généralement prévue dans les documents relatifs au projet, est malheureusement rarement observée.

72. Actuellement, le directeur du personnel international est généralement nommé avant la mise en chantier du projet et devrait en principe occuper son poste quelques mois avant que le projet commence. Cela lui permet d'organiser les autres composantes, c'est-à-dire le recrutement du personnel international, l'achat du matériel nécessaire, la nomination du personnel national et, par voie de conséquence, de déterminer s'il y a lieu d'organiser une formation et plus précisément, des bourses. En théorie, l'exécution d'un projet ne commence que lorsque le chef du personnel international est sur place. En fait, il n'est pas rare que ce dernier soit retardé avant son départ ou en cours de route. Dans ce cas, l'exécution du projet est retardée ou complètement perturbée.

73. Il devient de plus en plus difficile de recruter du personnel international qualifié et de nombreux candidats, une fois recrutés, ne peuvent rejoindre un projet au moment prévu. Quant au personnel national, il arrive souvent, comme nous l'avons déjà montré, qu'il ne puisse rejoindre un projet que longtemps après sa mise à exécution.

74. Dans ces conditions, le chef du personnel international, même s'il a pris ses fonctions bien à temps, éprouve souvent de grandes difficultés à déterminer suffisamment tôt le programme de bourses qui devra faire partie du projet. C'est pour toutes ces raisons qu'il est souvent difficile, dans la plupart des organisations du système, de mener à bien le programme de bourses en respectant les dates initiale et finale convenues.

75. Les programmes de bourses donnent lieu à une abondante correspondance et à de nombreuses communications entre les secrétariats des organismes donateurs, leurs représentants nationaux ou régionaux, les représentants résidents du PNUD, les gouvernements des pays bénéficiaires et des pays hôtes et souvent avec les boursiers ou futurs boursiers. En fait, chaque bourse, si modeste qu'en soit le montant, est un cas d'espèce qui exige beaucoup d'attention. Il est donc inévitable qu'il y ait un long intervalle entre l'annonce d'une bourse, ou l'approbation d'un projet du PNUD comprenant un élément bourses, et le moment où commence effectivement la formation du boursier. Les chiffres ci-après (tirés des réponses de quelques organisations au questionnaire de l'Inspecteur) <sup>12/</sup> donnent une idée de ces délais :

FAO	-	13 à 40 semaines (et plus)
AIEA	-	14 à 62 semaines
OACI	-	13 à 86 semaines
OIT	-	14 à 44 semaines
OMCI	-	12 à 24 semaines
UIT	-	14 à 60 semaines
ONU	-	17 à 108 semaines
ONU/DI	-	16 à 60 semaines
UPU	-	8 à 202 semaines
OMS	-	5 à 96 semaines
OMM	-	14 à 86 semaines

76. Le délai minimum est donc compris entre 5 et 17 semaines ce qui, dans l'ensemble, est raisonnable. Mais le délai maximum qui dans certains cas, exception faite de l'OMCI, va de 40 à 202 semaines, est très préoccupant.

---

<sup>12/</sup> Etant donné que le délai minimum qu'exigent la plupart des gouvernements pour choisir les candidats est de huit semaines, le chiffre minimum de l'OMS (cinq semaines) semble optimiste. Par contre, dans des cas exceptionnels, les organisations ont pu terminer toutes les formalités en quelques jours. Quoi qu'il en soit, l'Inspecteur a entendu formuler de tous côtés trop de plaintes au sujet de ces délais (dont les raisons sont diverses) pour ne pas partager ces préoccupations.

77. Toutes les organisations intéressées ont été unanimes à reconnaître que pour qu'un programme de bourses soit efficace, il faut observer strictement le calendrier prévu pour les diverses opérations, depuis l'annonce de la bourse ou depuis la date de mise en chantier d'un projet comprenant un élément bourse jusqu'au retour du boursier dans son pays d'origine à la fin de ses études.

78. Pour cela, il est indispensable - bien que certains retards soient sans aucun doute inévitables - de planifier les bourses en se fondant sur l'évaluation des besoins à moyen et à long terme de main-d'oeuvre d'un pays ou d'une région dans un secteur ou dans une discipline donnés, et d'exécuter les différentes phases du programme conformément à un calendrier qui tiennent aussi compte d'autres impératifs comme la formation linguistique et la relation entre les divers éléments du projet. Le pays bénéficiaire, les organismes donateurs, les institutions d'accueil et les boursiers eux-mêmes devraient tout mettre en oeuvre pour se conformer à ce calendrier.

#### 4. Types de bourses et leur durée

79. L'objectif d'une bourse ayant été défini et le candidat sélectionné, il importe de choisir un mode (ou "type") de formation approprié tant du point de vue du coût que de l'efficacité. Puisqu'il n'existe aucun type ou groupe de types de formation qui convienne à tous les programmes et que leur structure devrait correspondre à leurs besoins et exigences propres, l'idéal serait que ces types de formation varient en fonction des programmes.

80. Comme on l'a montré aux paragraphes 10, 13 et 15, les types de formation et la durée des bourses sont actuellement très variés dans le système des Nations Unies. Chaque bourse répond à des exigences propres et est censée faciliter l'acquisition d'une formation théorique ou pratique déterminée. En général, les "cours de formation" - individuels ou de groupe - permettent d'acquérir des connaissances grâce à des rapports bien définis entre maîtres et élèves. Les séminaires permettent un échange de données d'expérience entre des participants dont les connaissances théoriques et pratiques sont à peu près au même niveau, et enfin les voyages d'étude offrent l'occasion d'observer des situations intéressantes dans d'autres pays ou régions.

81. L'expérience acquise jusqu'à ce jour montre que, peut-être à cause de la diversité de la terminologie employée, les caractéristiques propres à chaque type de formation ne sont pas toujours prises en considération. C'est ainsi que le choix entre un cours de formation et un séminaire est fondé sur le statut des participants (le cours de formation étant jugé plus approprié par exemple pour les échelons moyens ou inférieurs et le séminaire pour les fonctionnaires de niveau élevé) et, trop souvent, sur les facilités offertes par les autorités du pays hôte. Cette confusion concernant la justification de chaque type de formation se retrouve souvent au niveau des gouvernements bénéficiaires, en partie parce que les organismes donateurs ne les consultent généralement pas sur le choix d'un type de formation donné.

82. La plupart des bourses sont individuelles et leur durée varie en général entre trois et six mois. Mais il existe aussi beaucoup de bourses de plus courte durée. Cela est compréhensible puisque la durée d'une bourse devrait être fonction des besoins du programme. Mais on peut se demander si une bourse de quelques jours pour un voyage d'étude dans un pays lointain ou d'une durée de quelques semaines

pour un voyage d'étude dans différents pays appartenant à différentes civilisations et de langues différentes, se justifie du point de vue coût/avantages, en d'autres termes, si ces voyages de courte durée ne risquent pas de dégénérer en voyages éclair "touristiques" avec tous les inconvénients et toutes les fatigues que cela comporte (y compris les problèmes d'adaptation du boursier à son ou ses environnements différents); on peut aussi se demander si le boursier peut assimiler tout ce qu'il voit et entend dans ces conditions.

83. Mais ici encore, comme pour d'autres aspects du programme de bourses, il serait téméraire de vouloir généraliser. L'Inspecteur a trouvé deux exemples - opposés 13/ - mais il est convaincu qu'on peut retrouver dans d'autres organisations du système ce même mélange d'avantages et d'inconvénients pour ce qui est des voyages d'étude individuels de courte durée. Dans 99 % des cas examinés par l'UNESCO par exemple, on a constaté que ces voyages d'étude ne correspondaient pas aux besoins réels des boursiers. Il semblerait que, selon les circonstances, les voyages d'étude de courte durée peuvent être extrêmement utiles ou extrêmement décevants et inutiles, et que leur longueur ou même le nombre des pays visités importe moins que la qualité du boursier et du programme du voyage.

84. Un autre problème qui se pose en ce qui concerne les voyages d'étude individuels est l'afflux souvent inopiné de boursiers dans diverses institutions d'accueil. Ainsi, une institution d'un pays en développement qui a une réputation mondiale dans le domaine des études démographiques, a reçu pendant toute l'année un grand nombre de personnes d'autres pays en développement. Ces visites ont provoqué beaucoup de dérangements et perturbé les travaux.

---

13/ Un boursier de l'ONUDI, après s'être rendu dans sept pays (y compris deux pays en développement) en six semaines et, de toute évidence, profité au maximum de ce qu'il avait pu voir et apprendre pendant ce court voyage, a pu, à son retour, introduire les améliorations et innovations appropriées. En fait, de tous les anciens boursiers que l'Inspecteur a rencontrés dans un pays, c'était peut-être celui pour lequel le rapport coût/avantages s'est révélé le plus favorable. Le succès de cette bourse s'explique par la combinaison de divers facteurs :

- a) le boursier était directeur adjoint d'un projet. Il savait exactement ce qu'il voulait apprendre et voir et comment il devrait appliquer ce qu'il avait appris au projet qu'il retrouverait à son retour;
- b) il s'agissait d'un haut fonctionnaire habitué à prendre des décisions et qui avait la capacité intellectuelle et l'expérience nécessaires pour observer et tirer des conclusions appropriées;
- c) il avait lui-même correspondu avec les établissements qu'il a visités;
- d) à son retour, il a eu l'occasion d'appliquer ce qu'il avait appris au projet particulier dont il s'occupait.

Dans ce même pays et à la même époque, l'Inspecteur a rencontré un boursier de l'OACI qui avait été envoyé au Canada, au Royaume-Uni et aux Etats-Unis d'Amérique pour un voyage d'observation de quatre semaines, afin de se familiariser avec les services des douanes, d'immigration et de contrôle sanitaire dans les aéroports. Apparemment, ce boursier est revenu sans aucune formation particulière ou spécialisée et a repris son poste qui était en fait surtout un poste de secrétariat impliquant de la correspondance et des contacts pour l'organisation de conférences. Il est difficile de savoir comment le boursier aurait pu appliquer dans la pratique, vu son poste, les observations faites à l'étranger.

85. Comme nous le verrons, dans certains pays, les difficultés de placement par suite de saturation commencent à apparaître. Pour cette raison, entre autres, un nombre croissant d'organisations commencent à préférer la formation de groupe à la formation individuelle. Les avantages cités sont entre autres les suivants : i) formation plus rapide et plus facile grâce aux échanges d'idées; ii) accueil et placement également plus faciles; moins d'interruption dans les travaux de l'institution d'accueil lorsque tous les stagiaires viennent pour la même période; iii) possibilité d'adapter le programme de formation aux besoins particuliers d'un groupe; iv) l'action conjointe des boursiers pour faire appliquer leurs idées par leur gouvernement a beaucoup plus de force et de poids que celle du boursier qui essaie de faire adopter son point de vue personnel; v) la formation de groupe est, dans la plupart des cas, moins onéreuse.

86. Il importe que la durée de la bourse soit appropriée mais aussi réaliste de façon à éviter toutes prolongations inutiles auxquelles le PNUD, quant à lui, répugne de plus en plus. En 1972 par exemple on a constaté que 40 à 50 % des bourses de l'UNESCO avaient été prolongées.

87. Ici encore, il n'existe pas de normes théoriques uniformes. Chaque cas doit être examiné compte tenu des besoins du boursier et de ses responsabilités futures mais aussi d'autres facteurs. Ainsi, le temps minimum nécessaire pour terminer une licence ou un doctorat est indiqué dans les programmes des universités mais le temps effectif dont a besoin le boursier peut différer. Mises à part les aptitudes de chacun il faut compter avec l'étude de la langue, l'orientation avant le placement et la faculté d'adaptation générale. De plus, les normes universitaires, les examens et les diplômes varient. Tous ces facteurs doivent être pris en considération.

88. Sans vouloir généraliser, l'Inspecteur estime que les organismes donneurs et les gouvernements bénéficiaires doivent faire preuve d'une plus grande sélectivité et de beaucoup plus de circonspection pour décider du choix de la formation à prévoir. Plus précisément, il suggère, en plus des critères de programmation générale indiqués au paragraphe 41 :

- d'analyser les buts spécifiques et distincts des divers types de formation, de les respecter dans le choix du type définitif de bourse et de les expliciter dans la proposition de programme;
- de réduire le nombre de voyages individuels coûteux dans des pays lointains pour augmenter le nombre de programmes de formation de courte durée et de voyages d'étude pour des groupes;
- de préciser clairement l'objectif et les avantages escomptés d'une bourse de courte durée y compris les possibilités d'application immédiate des connaissances acquises par le boursier à son retour dans son pays, avant d'accorder une bourse individuelle de courte durée;
- de réserver les programmes de courte durée qui comportent des étapes dans plus de deux ou trois pays aux spécialistes qualifiés qui ont besoin de faire un voyage d'observation (plutôt que des études et des recherches) pour pouvoir s'entretenir des plus récents progrès de la recherche avec des personnes qui appartiennent à la même discipline;

- de bien choisir, pour leur commodité, l'institution ou des institutions d'accueil qui constitueront les étapes du voyage d'étude;
- de tenir compte de ce que, comme l'expérience l'a montré, les programmes de formation de groupe sont d'autant plus efficaces que les gouvernements et les institutions des pays hôtes ont pris les dispositions nécessaires;
- d'explorer plus à fond la possibilité d'organiser des cours de formation itinérants à l'intention des participants d'un pays, d'une sous-région ou d'une région donnés, au lieu d'envoyer, comme cela est la pratique normale, les participants jusqu'au lieu de formation.

## 5. Placement

89. Le placement du boursier dans une institution d'accueil appropriée est l'un des principaux problèmes à résoudre lors de l'octroi d'une bourse. Il s'agit de bien plus qu'un processus physique; il faut d'une part évaluer qualitativement le genre de formation qui convient le mieux compte tenu des objectifs d'un programme déterminé (qu'il soit indépendant ou lié à un projet du PNUD), et d'autre part choisir l'institution ou les institutions qui pourront le mieux assurer cette formation. De nombreux gouvernements prennent grand soin d'indiquer avec précision ce qu'ils attendent du placement de leurs boursiers, tant du point de vue de l'enseignement que sur le plan économique, mais d'autres comptent surtout sur la direction du projet et sur l'organisme donneur pour faire ce choix à leur place.

90. La responsabilité assumée à cet égard par le siège ou le bureau régional d'une organisation incombe au premier chef au service technique chargé d'un projet d'assistance technique déterminé, qui agit en consultation avec les services d'administration des bourses, qui sont bien placés pour donner des conseils en raison des relations qu'ils ont pu avoir antérieurement avec telle ou telle institution d'accueil.

91. Le tableau 2 indique le nombre des boursiers venus de certaines régions - ou envoyés dans certaines régions - pour y recevoir une formation au titre de bourses accordées par les divers organismes des Nations Unies en 1973-1974 :

92. Il n'est pas possible d'analyser en détail ce tableau, étant donné que certaines organisations n'ont pas fourni les données nécessaires que d'autres n'ont pas donné de renseignements sur telle ou telle région ou sur telle ou telle année, et que toutes les organisations ne définissent pas les régions de la même manière; néanmoins, on peut en tirer quelques conclusions générales :

- i) A l'exception des boursiers de l'OMS en général et des boursiers originaires de l'Europe, peu de boursiers reçoivent une formation dans leur région d'origine;











- ii) La situation varie considérablement d'une organisation à l'autre;
- iii) Entre 1973 et 1974, il semble qu'il y ait eu une légère profession de la tendance à organiser la formation dans la région d'origine.

De plus, les données plus détaillées fournies par deux organisations (ONU et OMS) font apparaître :

- iv) qu'une majorité des boursiers de la plupart des organisations reçoivent encore une formation dans les pays développés d'Europe, d'Amérique du Nord et d'Australasie;
- v) que le nombre de boursiers européens qui reçoivent une formation dans les pays en développement est relativement faible.

93. Les explications suivantes ont été données à l'Inspecteur :

- a) Les pays les plus développés ont accumulé des connaissances et des techniques de pointe et disposent d'importants moyens pour dispenser une formation avancée;
- b) Il arrive fréquemment qu'il n'existe aucun moyen de formation comparable ou même approprié dans le pays ou la région en développement ou dans une région voisine;
- c) Les moyens de formation qui existent dans la région et dans d'autres pays en développement sont mal utilisés;
- d) Les boursiers et les candidats aux bourses, et souvent les gouvernements, montrent une nette préférence pour les pays développés, en raison non seulement de la haute réputation de la formation qui y est donnée, mais aussi des meilleures perspectives de carrière qui peuvent en résulter pour le boursier, particulièrement dans les pays où un diplôme universitaire européen ou américain garantit automatiquement la promotion du fonctionnaire à un grade supérieur, et enfin parce que cette formation contribue à élargir les horizons du boursier et favorise la compréhension internationale. Il y a peut-être aussi le "prestige" qui s'attache au fait d'avoir séjourné dans un pays développé;
- e) Dans certains pays en développement autres que ceux où l'on parle l'anglais et le français, les boursiers peuvent éprouver des difficultés linguistiques 14/.

Ces raisons sont compréhensibles. Cependant, beaucoup d'organismes donneurs ont de plus en plus de difficultés à placer les boursiers.

---

14/ Dans le cas de la FAO tout au moins, les boursiers africains ont tendance à préférer les Etats-Unis à l'Europe quand ils ne remplissent pas les conditions d'admission fixées par les institutions de formation européennes; en effet le système d'admission américain paraît plus souple.



94. Les institutions d'accueil ont apporté un concours important aux programmes de formation des Nations Unies, mais à mesure que le nombre des boursiers augmente les moyens et le temps dont elles disposent ne suffisent plus. C'est pourquoi, si elles accueillent encore volontiers des boursiers bien choisis qui profiteront réellement de la formation et des voyages d'étude organisés, certaines institutions d'accueil commencent à se plaindre de ce que trop souvent les boursiers qu'on leur envoie n'ont pas une idée bien nette de ce qu'ils souhaitent apprendre, ou ne possèdent pas les connaissances de base correspondant aux études programmées, ou encore manquent d'assiduité dans leur travail.

95. Des améliorations pourraient être apportées :

- a) par une répartition géographique plus large des institutions d'accueil dans les pays développés; et
- b) par une plus grande utilisation des institutions de formation existant à l'intérieur de la région et dans les régions voisines.

96. D'une part, il serait bon de diversifier les sources de connaissances et de techniques spécialisées et de mieux utiliser les possibilités existant dans d'autres pays développés. Cette diversification aurait un avantage subsidiaire, en ce sens qu'elle permettrait d'utiliser les monnaies non convertibles dans lesquelles sont versées un certain nombre de contributions aux Nations Unies.

97. En outre, les moyens et les possibilités de formation offerts dans les régions en développement se multiplient rapidement et bon nombre de pays en développement disposent maintenant de quelques institutions excellentes dans le domaine de l'enseignement, de la technique et de la recherche. Du point de vue du coût et - tous autres facteurs étant égaux - en raison de l'avantage évident qu'il y a à former un boursier dans un milieu et dans des conditions semblables à celles de son pays, il y aurait intérêt à former un nombre de plus en plus grand de boursiers dans un pays en développement, situé de préférence dans leur région d'origine.

98. Les possibilités d'économies sont évidentes : les frais de voyage et de subsistance peuvent être fortement réduits et les frais de scolarité sont aussi généralement plus bas, si bien qu'en s'organisant rationnellement, un gouvernement peut obtenir deux bourses ou plus pour le prix d'une seule. De plus, de l'avis des fonctionnaires compétents de nombreux pays en développement et des organismes donateurs, la formation très spécialisée reçue par les boursiers dans les pays développés n'est pas toujours applicable aux conditions qui existent ailleurs; à leur retour, les boursiers peuvent même éprouver un sentiment de frustration en constatant que leurs connaissances techniques nouvellement acquises sont inutilisables et ne leur offrent pas de perspectives d'avenir suffisantes dans leur pays. Ce sentiment est aussi en partie responsable de l'"exode des compétences".

99. L'Inspecteur suggère donc d'utiliser la méthode suivante lors de l'examen des diverses possibilités de placement : il faudrait se demander, premièrement, si la formation nécessaire pourrait être entreprise dans de bonnes conditions dans le pays d'origine du boursier, deuxièmement, si elle pourrait être entreprise dans une institution régionale de la même région ou d'une autre région en développement et, enfin, si une institution du pays ou de la région ne peut fournir cette formation, s'il faudrait en rechercher ailleurs et, dans ce cas, dans quel pays. (Voir aussi les critères généraux de programmation suggérés au paragraphe 41).

100. Actuellement, ou bien les organisations n'octroient pas de bourses aux ressortissants d'un pays pour leur permettre de se former et de faire des études dans ce même pays, ou bien, si elles le font (c'est le cas, par exemple, de la FAO, de l'OMS, de l'OMM, de l'UNESCO et du FISE), c'est dans certaines limites ou avec certaines restrictions (sauf en ce qui concerne le FISE et l'OMS) 15/. Il serait souhaitable d'instituer ou d'étendre cette pratique pour qu'elle ne dépende plus du lieu de résidence du boursier ni de la question de savoir si le boursier suit un cours de groupe destiné à des boursiers d'autres pays ou s'il étudie seul. En pareil cas, le montant de la bourse accordée serait naturellement inférieur à celui qui est attribué à un résident d'un autre pays et serait fixé en fonction des circonstances. Financièrement, cela serait moins coûteux que d'envoyer invariablement les boursiers dans un pays lointain.

101. En mettant l'accent sur la formation de groupe plutôt que sur la formation individuelle, on pourrait également aplanir certaines difficultés actuelles en matière de placement. Mais, même dans ce cas, la formation à l'intérieur de la région demeure souhaitable et réalisable. Par exemple, les pays en développement pourraient organiser localement des cours de formation dont les programmes seraient tout spécialement adaptés à leurs besoins. Ces cours pourraient être stationnaires ou mobiles et s'adresser à un groupe de boursiers placés sous la surveillance de consultants ou de professeurs venant de la région ou de l'étranger. (Voir au paragraphe 127 un exemple cité par la FAO). Ce système d'études dirigées a l'avantage d'être économique tout en permettant de dispenser la formation dans un contexte culturel familier qui correspond souvent mieux aux réalités locales; il permet aussi d'utiliser dans la région du personnel déjà formé.

102. On peut envisager une autre mesure corrective, consistant à faire en sorte que dans certains cas appropriés, le boursier, au cours de sa formation dans un pays développé ou lorsqu'il revient d'un pays développé, fasse un bref séjour dans une institution ou un établissement relevant de sa propre discipline et se trouvant dans un pays en développement de la région dont il est originaire ou d'une région voisine. Là, il pourrait étudier comment on applique une méthodologie avancée dans un cadre moins développé, quelles sont les limitations qui en résultent et comment on peut résoudre les difficultés pratiques dues à cet état de chose. Dans la plupart des cas, cela n'occasionnerait guère de frais de voyage supplémentaires mais simplement le versement d'une indemnité de subsistance pour quelques jours. Par exemple, un boursier originaire d'Asie du Sud-Est ou d'Afrique pourrait, à son retour d'Europe ou d'Amérique du Nord, se rendre en Egypte, en Inde, en Indonésie, en Iran, au Japon, au Pakistan, à Singapour, en Thaïlande ou en Turquie où il existe d'excellentes institutions représentant diverses disciplines. L'Inspecteur a appris que l'OMS avait appliqué ce système avec succès.

---

15/ La FAO, par exemple, limite l'application de cette pratique au cas d'un ressortissant résidant dans une région éloignée du pays, qu'elle autorise à suivre un cours de groupe organisé à l'intention de ressortissants d'un autre pays. D'une manière générale, lorsque le lieu de résidence du boursier et le lieu où se trouve l'institution de formation coïncident, le boursier n'obtient ni allocation ni indemnité de subsistance; si l'institution se trouve ailleurs qu'au lieu de résidence, le montant de la bourse et de l'indemnité de subsistance est réduit.

103. Plusieurs organismes donneurs ont recueilli des renseignements détaillés sur les possibilités de formation existant dans certains pays développés 16/. L'Inspecteur ne sait pas si des répertoires de ce genre ont été établis par d'autres organisations et pour d'autres régions en développement. Il serait utile que les organisations qui ne l'ont pas encore fait entreprennent, par l'intermédiaire de leurs bureaux régionaux et nationaux et en coopération avec les gouvernements intéressés, une étude détaillée des possibilités de formation existant dans les différentes régions et qu'elles en communiquent aussi les résultats aux Etats Membres sous la forme la plus pratique possible.

104. L'Inspecteur a constaté que les fonctionnaires hors siège des organismes des Nations Unies et les fonctionnaires des gouvernements des pays où il s'est rendu étaient sincèrement désireux d'utiliser plus largement les institutions et les moyens de formation existant dans le cadre régional 17/. En fait, une tendance très nette se dessine maintenant en faveur du placement dans la région d'origine du boursier et, depuis peu, en faveur du placement dans son propre pays. L'Inspecteur espère que les suggestions qui précèdent pourront être utiles à cette fin.

---

16/ Par exemple, l'Office des Nations Unies à Genève a publié un recueil intitulé "Information relative aux cours et stages conçus à l'intention des pays en voie de développement" (1975) qui est tenu à jour et dont la dixième édition compte 373 pages. On y trouve une liste des institutions et des cours qui peuvent accueillir les boursiers en Europe ainsi que de nombreux détails sur les caractéristiques de la formation, la durée des cours, le calendrier des études, etc. Le Bureau de la coopération technique de New York n'a pas encore établi de recueil de ce genre mais envisage d'en publier un. Le Bureau régional de l'UNESCO à Dakar a publié en 1973 un recueil fort utile intitulé "Répertoire des institutions de formation professionnelle et universitaire en Afrique au Sud du Sahara" qui contient une liste des institutions d'enseignement secondaire, postsecondaire et universitaire existant dans cette région et donne des renseignements détaillés sur leurs objectifs et leurs fonctions, la durée de la formation, les diplômes décernés (le cas échéant), les conditions d'admission y compris le délai limite pour les demandes d'admission, le nombre d'étudiants qui peuvent être admis, les possibilités de logement, l'enseignement des langues, etc. Un répertoire analogue est en cours de préparation pour les pays arabes et on envisage la publication d'autres répertoires pour l'Amérique latine et l'Asie. L'ONUDI a rédigé un "Manuel de formation en vue du développement industriel" (PI/50, 30 septembre 1975). Publié depuis 1972 et mis à jour chaque année, ce recueil des possibilités de formation en matière de développement industriel est tiré à 4 500 exemplaires environ, il est envoyé notamment aux gouvernements, aux représentants résidents du PNUD, aux conseillers hors siège pour le développement industriel, aux directeurs de projet et à de nombreuses organisations et institutions des pays en développement qui s'occupent de la formation en matière de développement industriel ou s'y intéressent. L'OMM a également préparé et publié un "Rapport sur les possibilités de formation météorologique" qui contient des renseignements sur les institutions qui offrent une formation en matière de météorologie et dans les domaines connexes; ces renseignements portent sur plus de 80 pays.

17/ Dans certains pays de la région d'Asie où l'Inspecteur s'est rendu, la formation locale et régionale est organisée avec succès; par exemple, en Inde, les collèges régionaux de technologie ont donné d'excellents résultats. L'Iran a envoyé un groupe de boursiers en Afghanistan, en Inde et au Pakistan. L'Afghanistan a aussi envoyé un groupe de boursiers dans d'autres pays d'Asie.

## 6. Les problèmes des boursiers dans le pays d'accueil

105. C'est à l'organisme donneur qu'il incombe de surveiller le boursier pendant la période d'étude ou de formation à l'étranger, en consultation avec le directeur du projet et l'institution d'accueil (agissant par l'intermédiaire d'un directeur ou surveillant des études). Certaines organisations ont créé dans certains pays des organismes de gestion des bourses. D'autres utilisent leurs propres bureaux régionaux à cet effet. D'autres encore ont recours à une institution gouvernementale ou semi-gouvernementale du pays, spécialement chargée de s'occuper des stagiaires étrangers, ou au Ministère national compétent, ou à des associations bénévoles.

106. Il sera question plus loin des aspects fondamentaux de cette surveillance en cours d'études (ou de ce "contrôle" ou de cette "évaluation" - la terminologie varie d'une organisation à l'autre). Mais les problèmes qui se posent à un boursier dans le pays hôte ne se rapportent pas seulement à sa formation proprement dite, mais parfois aussi à ses conditions de vie et à son adaptation à un environnement qui lui est souvent peu familier. Ce sont là des problèmes qu'il faut souvent traiter et résoudre avec discrétion et exigent que de nombreux contacts s'établissent entre l'organisme donneur, l'organisme de gestion (le cas échéant), l'institution d'accueil et parfois le gouvernement hôte. La bonne volonté, la compréhension et la coopération de tous les intéressés comptent pour beaucoup.

107. La plupart des boursiers qui vont faire leurs études à l'étranger quittent leur pays pour la première fois et leur adaptation à leur nouvel environnement est à l'origine de problèmes affectifs et culturels. Ces problèmes ne sont pas très graves dans le cas de séjour de courte durée, surtout s'il s'agit de formation en groupe. Mais lorsque le boursier doit préparer un diplôme et, à cette fin, vivre seul plus ou moins longtemps à l'étranger avec une bourse modeste, des problèmes sérieux peuvent se poser et c'est ce qui arrive parfois. Cela peut être en fait une expérience traumatisante. La plupart des boursiers avouent qu'ils ont comme une période de nostalgie plus ou moins aiguë (le "choc culturel"), ce qui dans certains cas nuit gravement à leur formation. Le fait de ne pas connaître suffisamment bien la langue du pays d'accueil aggrave encore ces problèmes.

108. Une bonne connaissance du pays d'accueil est utile au boursier pour ses études proprement dites; en outre, elle l'aide à s'adapter plus vite et élargit son horizon en général. Des séances d'information, organisées systématiquement avant le départ du pays d'origine, constituent un premier pas dans cette voie. Dans plusieurs pays bénéficiaires, les autorités nationales organisent ces séances d'information. Il faudrait en organiser régulièrement, en collaboration avec les ambassades des pays d'accueil. On pourrait aussi mettre chaque boursier en rapport avec d'autres boursiers qui sont revenus récemment du pays où il va se rendre, après y avoir fait leurs études.

109. Le boursier qui arrive pour la première fois dans un pays étranger a besoin tout d'abord de sentir qu'il est le bienvenu. Il ne souhaite pas seulement comprendre les habitudes et les moeurs des habitants de ce pays, il souhaite aussi être lui-même apprécié ou du moins compris.

110. En plus d'une séance d'information avant le départ, il semble souhaitable d'organiser pour le boursier, à son arrivée au centre de réception dans le pays d'accueil, une brève séance analogue qui portera principalement sur les aspects pratiques de sa vie de tous les jours. On pourrait en charger le bureau local de l'organisme donneur ou, à défaut, le bureau d'un autre organisme agissant pour le compte de l'organisme donneur. Dans un pays en développement, le représentant résident du PNUD pourrait entreprendre cette tâche. Lorsqu'une organisation a désigné un organisme chargé de la gestion des bourses, ce dernier pourrait peut-être organiser cette séance d'information, comme pourraient aussi le faire les commissions nationales (comme celles de l'UNESCO) ou les associations nationales pour les Nations Unies. Dans tous les cas, la bonne volonté et l'assistance du gouvernement du pays d'accueil seraient nécessaires. Plusieurs organismes de gestion en Europe, notamment dans la République fédérale d'Allemagne et en France, ont organisé dernièrement, à la demande de la Section des bourses de l'Office des Nations Unies à Genève, de telles séances d'information à l'intention des boursiers dépendant de ce service de l'ONU. Dans certains pays, les gouvernements ont créé des organismes officieux et même des clubs qui accueillent les boursiers et leur offrent des loisirs après le travail. Dans des circonstances appropriées, ces organismes pourraient aussi participer aux séances d'information. Le système n'a pas besoin d'être identique dans chaque pays d'accueil, pourvu que l'orientation soit satisfaisante.

111. De telles séances d'orientation ne seraient pas très coûteuses et dans la mesure où elles pourraient aider les boursiers à tirer le meilleur parti de leur formation, elles seraient justifiées du point de vue coût-utilité.

112. Les boursiers qui font des études à l'étranger doivent généralement se séparer de leur famille. Si la séparation est de longue durée, elle aggrave les problèmes d'adaptation. Cette situation doit être examinée avec compréhension par le gouvernement bénéficiaire comme par l'organisme donneur. Evidemment, il y a la question des frais de voyage éventuels de l'épouse du boursier et peut-être de certains membres de sa famille. Cependant, si la durée du séjour du boursier est supérieure à un an, on pourrait envisager dans certains cas appropriés, a) d'accorder au boursier un voyage aller et retour pour son épouse, b) de lui rembourser jusqu'à 50 % du coût d'un tel voyage, ou c) d'accorder un congé dans les foyers (après 2 ans d'absence) aux étudiants qui bénéficient d'une bourse de trois ans ou plus.

## 7. Evaluation et activités consécutives

113. Ces expressions, qui sont souvent accolées, n'ont pas la même signification, bien que l'évaluation constitue une partie importante des activités consécutives et vice et versa.

114. Le mot "évaluation" a été plutôt de manière assez générale et imprécise, tantôt dans un sens étroit, tantôt dans un sens large. Dans son sens le plus étroit, il désigne le fait d'étudier les différentes phases d'un projet d'assistance technique pour déterminer si les buts et objectifs immédiats de chacune de ces phases sont réalisés. Dans le sens le plus large, l'évaluation consiste à déterminer si le projet a contribué au développement du pays dans le secteur considéré, et si l'on a profité à cette occasion de l'expérience des projets antérieurs pour améliorer les projets futurs.

115. Là encore, on a tendance à confondre ces deux formes d'évaluation. Elles ne sont pas nécessairement synonymes. En théorie, un programme ou un projet peut avoir réalisé ses buts et objectifs immédiats et constituer pourtant un échec, soit parce qu'il n'avait pas été bien conçu ou intégré dans le plan de développement d'un pays soit parce que ce plan de développement n'était pas suffisamment réaliste ou bien adapté aux besoins réels du pays en matière de développement économique et social. En outre, il peut arriver que les renseignements fournis par cette évaluation ne soient pas utilisés pour la planification de projets futurs (c'est le problème de l'exploitation de l'expérience acquise).

116. L'évaluation comporte donc plusieurs aspects distincts, bien qu'étroitement liés, qui se prêtent tous à des appréciations subjectives. La tâche de l'évaluateur consiste à essayer de réduire au minimum l'élément de subjectivité et de mesurer et de quantifier autant que possible tous les facteurs pertinents. Au cours des années, la question a fait l'objet d'un certain nombre d'études. A lire certaines d'entre elles, on a l'impression que l'évaluation des résultats de l'assistance technique se fait souvent en termes essentiellement statistiques et économétriques. Quelle que soit l'importance de ces éléments, l'évaluation fait intervenir un grand nombre de facteurs complexes (y compris les impondérables humains et sociaux) qui sont difficiles à quantifier mais qui doivent aussi être pris en considération.

117. Les facteurs et considérations qui s'appliquent à l'évaluation des projets d'assistance technique sont aussi valable pour l'évaluation des bourses. Un programme de bourses peut être jugé efficace s'il a permis, à un coût raisonnable, de donner la meilleure formation possible au candidat le plus qualifié. L'efficacité d'une bourse est évaluée en fonction de plusieurs facteurs qui peuvent varier selon le programme mais qui sont liés, en général, aux résultats que l'on peut raisonnablement attendre des études du boursier et à l'utilisation qu'il en fait dans son travail, une fois revenu dans son pays.

118. C'est ce dernier aspect de l'évaluation qu'il convient de désigner par l'expression "activités consécutives". Cette expression définit deux activités, à savoir :

- i) suivre la carrière et les activités du boursier après son retour dans son pays pour déterminer si ces activités lui permettent de prendre la relève d'un expert étranger et d'assumer les responsabilités pour lesquelles il a été formé; d'assumer des responsabilités plus complexes qu'il ne l'a fait auparavant; de former du personnel national; d'introduire des innovations techniques; de créer et de faire fonctionner de nouveaux services; d'entreprendre des recherches scientifiques et de publier des rapports sur les

activités entreprises ou d'appliquer les connaissances techniques qu'il a acquises au développement de son pays dans le secteur particulier dans lequel il a été formé 18/; et

- ii) aider le boursier à se tenir au courant de l'évolution des connaissances touchant sa spécialité et à augmenter ainsi sa capacité de contribuer efficacement au développement (c'est le principe de la "formation continue"), et à rester en contact avec l'organisme donneur et avec le pays ou les pays où il a été formé.

119. Un bon nombre d'organismes donneurs font maintenant de sérieux efforts pour évaluer leurs bourses. Ces évaluations se présentent le plus souvent sous forme de rapports intérimaires ou de rapports finaux présentés par le boursier et, quelquefois, par son supérieur, par l'institution d'accueil ou par son gouvernement, en réponse à des questionnaires. Outre l'évaluation des bourses individuelles ou de groupe, certaines organisations entreprennent périodiquement des études de tous leurs programmes de bourses, études qui portent sur plusieurs années.

---

18/ Il va sans dire que si, à la fin de la période de formation, les services du boursier ne sont pas acquis au projet, l'argent dépensé n'aura pas permis d'atteindre les buts et objectifs de la bourse. Le problème de l'"exode des compétences" se manifeste de deux manières :

- i) une fois revenu dans son pays, le boursier quitte l'administration et prend un emploi dans une entreprise ou une société privée qui lui offre généralement un meilleur traitement, ou
- ii) le boursier prend un emploi plus lucratif à l'étranger. Dans les deux cas, les connaissances acquises ne profitent plus du gouvernement, bien que dans le premier cas elles restent au moins dans le pays; dans le deuxième cas, elles sont complètement perdues pour le pays.

Sur les 60 pays en développement qui ont répondu au questionnaire de l'UNESCO sur le thème général de l'"exode des compétences" en 1974, 47 étaient touchés par ce problème, plus de la moitié (28) gravement, surtout dans certains domaines (la médecine, par exemple). Pour enrayer l'exode du personnel qualifié, les pays en développement ont recours à différentes mesures : décrets gouvernementaux, restrictions sur les visas, système de cautionnement, incitations à accepter des emplois au retour, obligation de rapatrier un certain pourcentage des appointements reçus, etc. Dans la plupart des pays où il s'est rendu, l'Inspecteur a appris que le problème de l'"exode des compétences" n'était pas très grave dans le cas des boursiers des Nations Unies, puisque la proportion de ceux qui ne reprenaient pas du service dans l'administration de leur pays ou quittaient l'administration après leur retour ne dépassait pas 2 à 4 %; cette situation semble être confirmée par les constatations faites par la plupart des organisations du système. Cependant, même si l'exode des compétences est peu important dans le cas des boursiers des Nations Unies, la pénurie de personnel qualifié dans la plupart des pays en développement est si grave que toute perte ralentit forcément leur développement. Quoi qu'il en soit, et comme toutes les mesures correctives à cet égard sont au premier chef du ressort des gouvernements, l'Inspecteur ne formule aucune recommandation particulière à ce sujet.

120. La nature et la périodicité des rapports intérimaires et des rapports finaux exigés d'un boursier varient considérablement d'une organisation à l'autre 19/. Il y a aussi de grandes différences dans la périodicité des rapports ultérieurs 20/.

121. Chaque organisation a mis au point son propre modèle pour les différents types de questionnaire; certains sont plus détaillés que d'autres.

122. En plus des rapports, certaines organisations (par exemple la FAO, l'ONUDI et l'OMS) font parfois interviewer leurs boursiers par leurs représentants locaux, soit pendant la période de formation, soit après le retour des boursiers dans leur pays.

123. Pour des raisons évidentes, ce contrôle ultérieur ne peut se poursuivre indéfiniment. Au bout d'un certain temps, il ne présentera probablement plus d'intérêt ni pour l'organisme donneur, ni pour le boursier et, en ce qui concerne l'organisme, l'augmentation du nombre des boursiers d'année en année est en elle-même un facteur qui empêche d'appliquer le système de contrôle au-delà de quelques années. En fait, certaines organisations (par exemple l'UIT) ont complètement abandonné cette pratique.

124. Nous voyons donc que toutes les organisations ou la plupart d'entre elles évaluent d'une manière ou d'une autre leurs programmes de bourses mais que la portée et la complexité de ces méthodes, et en conséquence leur efficacité, varient considérablement d'une organisation à l'autre.

---

19/ Par exemple, les boursiers de l'AIEA doivent présenter un premier rapport quatre mois après avoir commencé leurs cours; ensuite ils doivent présenter un rapport tous les trimestres. Les boursiers de l'OACI doivent présenter un rapport si le programme de formation dure au maximum 6 mois, deux rapports si la période de formation est de 6 à 12 mois, des rapports semestriels pour un programme de formation de plus de 12 mois et un rapport à la fin du cours ou du semestre si le boursier suit des cours ordinaires dans un centre de formation ou une université. La lettre par laquelle la FAO notifie l'octroi d'une bourse indique la fréquence des rapports : pour les programmes universitaires, ceux-ci doivent parvenir à la fin de chaque trimestre ou de chaque semestre suivant le cas; pour la formation pratique, la périodicité varie suivant la durée de la bourse. L'OMS demande des rapports tous les six mois. L'OIT exige des rapports périodiques, mais ne précise pas la périodicité de ces rapports. L'AIEA, l'OIT, la FAO, l'ONU, l'ONUDI et l'OMS exigent toutes que leurs boursiers présentent des rapports finaux mais seules l'AIEA et la FAO stipulent que ceux-ci doivent être présentés dans le mois qui suit la fin de la bourse. Les boursiers de l'ONU doivent faire leur rapport simplement "avant de rentrer chez eux".

20/ Par exemple, la FAO envoie deux questionnaires - le premier six mois après la fin de la période de formation, le second un an après. L'ONUDI envoie un questionnaire un ou deux ans après le retour du boursier dans son pays. L'OMS demande un rapport complémentaire un an après la fin de la période de formation, auquel vient s'ajouter une déclaration de l'administration de la santé du pays intéressé. L'OMM adresse chaque année, pendant cinq ans de suite, un questionnaire aux boursiers qui sont de retour dans leur pays.

125. Par exemple, à la FAO il n'y a pratiquement pas d'évaluation des bourses individuelles - probablement par manque de fonds. Il semble que la seule évaluation jusqu'à ce jour ait été une étude pilote effectuée par l'EXTRACO, qui a eu lieu en 1972 et qui a porté sur les bourses accordées dans le domaine de la pêche pendant la période 1965-1971 21/. Les premiers résultats de cette étude d'évaluation montrent que les résultats du programme de bourses individuelles de la FAO laissent quelque peu à désirer. Le manque de critères de sélection adéquats, l'analyse insuffisante des besoins et des possibilités de formation, l'insuffisance du contrôle ultérieur ainsi qu'un manque de coordination dans la conception des programmes de formation de la FAO ont peut-être contribué à ce résultat.

126. En revanche, la FAO met au point pour la formation en groupe un système d'évaluation systématique perfectionné et, de l'avis de l'inspecteur, efficace; ce système répond aux exigences presque contradictoires de la normalisation et de la souplesse et suit systématiquement toutes les différentes activités de formation dans toutes leurs phases successives - planification et programmation, surveillance en cours d'étude et activités consécutives - avec des contrôles continus et instantanés en vue de mesures correctives. Les moyens employés sont notamment les suivants : dossiers des boursiers, questionnaires antérieurs au cours, questionnaires journaliers ou portant sur les sujets, questionnaires finaux, questionnaires à l'intention des directeurs de stage, questionnaires de contrôle, enquêtes de contrôle auprès des employeurs et des supérieurs, et questionnaires à l'intention des enquêteurs. Ce système d'évaluation s'applique à toutes les disciplines - ce qui est souhaitable, car jusqu'à présent chaque service technique insistait pour appliquer son propre système, et les résultats étaient difficiles à comparer et à analyser.

127. Comme 80 % des programmes de formation de groupe de la FAO sont financés par des fonds d'affectation spéciale bilatéraux, les pays donateurs ont leur mot à dire au sujet de la façon dont cet argent doit être dépensé et ils insistent de plus en plus pour que chaque projet soit doté de son propre mécanisme d'évaluation continue 22/.

---

21/ Cette étude pilote a révélé notamment ce qui suit :

- 50 % environ des boursiers qui ont répondu n'étaient pas satisfaits des relations qu'ils avaient eues avec la FAO avant d'obtenir leur bourse; 40 % étaient mécontents des relations qu'ils avaient eues avec cette organisation après leur retour dans leur pays;
- près de la moitié des boursiers de pays en développement qui ont répondu ont déclaré qu'ils avaient éprouvé des difficultés à leur retour en raison des insuffisances de leur programme d'étude. Pour les boursiers de la région d'Amérique latine, ce pourcentage était de 75 %. Cependant, les boursiers qui avaient fait leurs études dans des pays en développement ont eu beaucoup moins de difficulté que ceux qui ont été formés dans les pays développés;
- un tiers environ des boursiers ont déclaré qu'ils envisageaient de s'installer à l'étranger si l'occasion s'en présentait (WS/C819).

22/ L'Inspecteur a été particulièrement frappé par l'exemple d'un centre régional de développement et de formation pour l'industrie laitière au Proche-Orient, créé au Liban; c'est un projet quinquennal organisé par l'Agence danoise pour le développement international, qui prévoit une évaluation tous les six mois ainsi que des visites périodiques effectuées dans les pays de la région par des équipes danoises qui donnent des cours de recyclage.

128. Pour parachever les cours de formation, la FAO a aussi de plus en plus recours à des séminaires complémentaires dans les régions, c'est-à-dire au contact des réalités locales (réunions qui sont naturellement beaucoup moins coûteuses que les voyages d'étude organisés hors de la région à l'intention de groupes de boursiers). Dans certains cas, les boursiers reçoivent en cadeau du matériel dont ils auront besoin pour le travail en vue duquel ils ont été formés.

129. Quant à l'UNESCO, deux mois après la fin d'une bourse, elle envoie au boursier un questionnaire détaillé. Les renseignements obtenus sont analysés; à partir de 1976, ces renseignements, de même que les résultats de l'analyse, seront mis sur ordinateur.

130. En 1974, l'UNESCO a effectué une enquête de portée limitée, mais détaillée, sur les bourses individuelles ou de groupe accordées depuis 1967 dans le cadre de différents programmes. Les questions posées aux boursiers portaient sur trois périodes : avant, pendant et après la formation. Sur les 1 167 personnes interrogées, 501 ont répondu. La durée des études variait entre quatre mois et plus de deux ans, mais était généralement de neuf mois (c'est-à-dire environ une année universitaire) 23/.

131. Pour obtenir une idée d'ensemble du développement de son programme de bourses, l'UNESCO a effectué une étude rétrospective portant sur une période de vingt ans (1948-1968).

132. Depuis 1970, on demande aux pays bénéficiaires d'évaluer les bourses qui leur ont été accordées par l'UNESCO (15 de ces études par pays sont déjà achevées). De plus, deux pays d'accueil (le Royaume-Uni et la France) ont effectué des études du même genre, celle de la France portant principalement sur l'expérience acquise en matière de formation de groupe.

---

23/ Parmi les conclusions les plus intéressantes, on peut citer les suivantes :

- La majorité des boursiers qui ont répondu estimaient que leur programme d'études avait été bien planifié, mais le pourcentage de ceux qui n'étaient pas satisfaits ou qui avaient éprouvé des difficultés (14 %) était assez élevé étant donné que cette planification est très importante pour le succès du programme et que moins de 50 % des boursiers interrogés avaient répondu.
- Les institutions, les programmes et le niveau des études choisies ont été appréciés par plus de 80 % des boursiers, les critiques portant sur les points suivants : pas suffisamment de travaux pratiques ou de travail sur le terrain, ou de discussions individuelles ou de groupe; renseignements préliminaires insuffisants; programme trop chargé; problèmes linguistiques; difficulté de s'adapter à de nouvelles méthodes d'enseignement. Dans la moitié environ des réponses, on se plaignait que la durée de la période d'études était trop courte (c'est-à-dire trop courte pour permettre d'obtenir un diplôme).
- Plus de 80 % des boursiers ont pu, à leur retour dans leur pays, profiter des avantages qu'ils espéraient retirer de leur bourse;
- Plus de 50 % des boursiers ont déclaré qu'ils avaient proposé des innovations dans leur travail (sans toutefois indiquer clairement dans quelle mesure leurs suggestions avaient été adoptées).
- Près d'un tiers des boursiers ont publié des livres ou des articles sur les sujets qu'ils avaient étudiés.

133. Depuis 1970, l'UNESCO a établi des "Répertoires régionaux" (par pays, dans l'ordre alphabétique et suivant les disciplines) de toutes les bourses (et pour 1971-1972 également de toutes les bourses de voyage) accordées par cette organisation depuis 1948, et elle s'efforce de tenir ces répertoires à jour.

134. A l'ONUDI, l'évaluation des bourses individuelles s'est limitée (en dehors des rapports finaux et des rapports consécutifs mentionnés plus haut) à une mission de contrôle effectuée en 1974 dans deux pays en développement pour interroger les boursiers et leurs supérieurs. Une deuxième mission est en préparation.

135. D'autre part, dans le cas des programmes de formation de groupe dans l'entreprise mis en oeuvre par l'ONUDI, l'évaluation est un élément intégré au programme; la responsabilité en incombe à l'institution d'accueil. A la fin de chaque programme, le coordonnateur du projet ou un fonctionnaire de l'ONUDI évalue le programme en faisant remplir aux participants un questionnaire d'évaluation de fin de programme et en discutant la question en groupe ou individuellement avec les participants. Un ou deux ans plus tard, les anciens participants sont priés de remplir un questionnaire complémentaire dans lequel l'accent est mis sur l'effet multiplicateur.

136. Des indications plus complètes sont obtenues grâce à des missions consécutives dans certains pays (cinq jusqu'à ce jour) et à des renseignements obtenus au cours d'entrevues personnelles avec l'ancien participant, son supérieur ou employeur direct et avec des fonctionnaires du gouvernement du pays visité.

137. Les résultats de ces évaluations sont commentés pour chaque programme au cours d'entretiens avec les directeurs chargés de la formation; de cette façon, on a pu redéfinir plusieurs des programmes qui sont répétés. Les conclusions de ces évaluations sont également discutées au cours de réunions de tous les directeurs chargés de la formation qui ont lieu tous les deux ans.

138. A l'OMS, non seulement les bourses sont évaluées systématiquement à l'aide de questionnaires et d'entrevues personnelles, mais encore les bureaux régionaux de l'OMS effectuent à peu près tous les cinq ans une enquête par sondage auprès des boursiers pour vérifier la concordance entre les rapports fondés sur les questionnaires et les déclarations qu'ils font au cours d'entrevues personnelles supplémentaires. Si les critères sont les mêmes, le mécanisme de ces sondages varie tellement que les résultats ne sont pas toujours comparables 24/.

---

24/ Par exemple, l'évaluation, en 1960, des bourses accordées par le Bureau régional pour la Méditerranée orientale, situé à Alexandrie, a permis de dégager les conclusions suivantes :

- Les résultats pour les boursiers et leurs pays ont été exceptionnels, remarquables ou très satisfaisants dans 5 % des cas;
- Dans 49 % des cas, les résultats pour les boursiers et leurs pays ont été satisfaisants ou modestes;
- On n'a constaté aucun résultat dans 5 % des cas et les résultats pour les boursiers et leurs pays ont été douteux dans 4 % des cas;
- Dans 8 % des cas, les efforts des boursiers ont été satisfaisants mais les gouvernements n'ont pas su tirer parti de leurs connaissances;
- Dans 7 % des cas, on ne savait pas comment les connaissances des boursiers avaient été utilisées.

(voir suite de la note page suivante)

139. Au cours des quinze dernières années, l'OMS a entrepris plusieurs études et évaluations systématiques de toutes les bourses octroyées par l'organisation. En 1959, elle a constitué un groupe d'étude à cette fin. Le rapport de ce groupe a déterminé la méthodologie suivie depuis lors par l'organisation pour évaluer les bourses. La dernière de ces études a eu lieu en 1968. D'après cette étude, environ 60 % des bourses peuvent être classées comme étant des succès, 4 à 5 % comme des échecs et 35 % comme des succès partiels ou des cas impossibles à classer 25/. Les principales raisons de considérer ces bourses comme des "succès partiels" ou comme étant des cas "impossibles à classer" étaient que le gouvernement du pays d'origine du boursier n'avait pas donné à ce dernier un emploi dans lequel il pouvait utiliser ses nouvelles connaissances ou que le questionnaire de contrôle envoyé deux ans après le retour du boursier n'avait pas été rempli. Si un boursier ne revenait pas dans son pays, la bourse était considérée comme un échec même si le boursier avait bien réussi dans ses études.

---

(suite de la note 24/)

D'après le Bureau régional de Brazzaville, qui a étudié en 1969 le programme de bourses de 1959 à 1968 en Afrique, l'analyse de 105 rapports finaux des boursiers a montré que 74,3 % d'entre eux s'étaient déclarés satisfaits de leurs études; 5 % étaient mécontents et 20,7 % incertains.

- L'analyse de 132 rapports complémentaires envoyés six mois après le retour des boursiers a montré que 82,7 % des boursiers occupaient des postes en rapport avec leurs études; 7,8 % n'étaient pas satisfaits et 9,5 % n'avaient pas trouvé d'emploi à leur retour.
- Sur les 100 rapports complémentaires reçus par les gouvernements deux ans après le retour des boursiers, 58 % des gouvernements étaient satisfaits des services rendus par les anciens boursiers; 7 % n'utilisaient pas leurs boursiers de façon appropriée; 7 % n'avaient aucune observation à présenter et 28 % ont fourni des renseignements insuffisants ou sans rapport avec le questionnaire.

Une analyse de l'utilisation des anciens boursiers, faite en 1969 par le Bureau régional de l'Asie du Sud-Est à Manille, a donné les résultats suivants :

- 91 % des boursiers travaillaient dans des domaines qui étaient en rapport avec les études qu'ils avaient faites;
- 80 % exerçaient des activités de formation;
- 63 % avaient fait des conférences et avaient communiqué leurs nouvelles connaissances en publiant des articles dans des journaux médicaux;
- 63 % avaient introduit de nouvelles méthodes;
- 57 % avaient assumé des responsabilités plus importantes;
- 46 % avaient créé de nouveaux services;
- 28 % s'employaient à la recherche;
- 12 % avaient été affectés à des postes internationaux.

25/ Pour la région d'Europe, le pourcentage de réussite a atteint 75 % en raison de méthodes d'évaluation plus avancées.

140. Pour autant que l'Inspecteur a pu en juger, la seule évaluation des programmes de formation pour l'ensemble des organismes des Nations Unies est l'étude que le PNUD a faite en 1968, dont il a déjà été question. Cependant, cette étude, qui était fondée sur les renseignements donnés par les différentes organisations, ne se rapportait qu'indirectement aux bourses, puisqu'elle avait essentiellement pour objet les programmes de formation du type "conférence" (séminaires, voyages d'étude, cours de formation, etc.).

141. Les différents efforts d'évaluation mentionnés ci-dessus sont naturellement à encourager et il faut espérer que l'expérience acquise permettra de mettre au point des méthodes encore plus efficaces. Cependant, on ne peut qu'être frappé par le fait qu'il n'existe pas de définition commune précise de ce que les évaluateurs cherchent à déterminer, de sorte que les conclusions, tout en étant assurément intéressantes et même utiles, ne semblent pas converger vers des objectifs bien déterminés à l'avance. On ne voit pas non plus très bien dans quelle mesure ces conclusions ont une influence sur le réexamen des bourses en cours ou sur la programmation des nouvelles bourses. A ce sujet, l'Inspecteur voudrait faire un certain nombre d'observations et de suggestions précises.

142. Comme le montre le diagramme de la page 11, l'évaluation est un domaine dans lequel les intérêts du pays bénéficiaire, du pays d'accueil, de l'organisme donneur et du boursier chevauchent et se combinent. De toute évidence, le pays bénéficiaire a un intérêt vital à déterminer dans quelle mesure tel ou tel boursier a contribué au développement du pays. Le pays d'accueil veut savoir quel usage a été fait des avantages qu'il a accordés au boursier au lieu de les mettre à la disposition de ses propres stagiaires, et dans quelle mesure il a pu contribuer au développement du pays bénéficiaire. L'organisme donneur tient à avoir l'assurance que le boursier a reçu la formation qui lui est nécessaire, que les dépenses faites à cette occasion ont fait apparaître un rapport coût-utilité favorable et que l'expérience acquise dans le cadre du projet pourra profiter à d'autres. Enfin, le boursier souhaite avoir la certitude qu'il a reçu la meilleure formation envisagée pour lui, qu'elle pourra contribuer au développement de son pays et à l'amélioration de ses propres perspectives de carrière.

143. L'absence de coopération étroite entre ces quatre partenaires a longtemps nui à l'utilité et à la fiabilité de l'évaluation. Il semble que l'on ait généralement considéré que la responsabilité de l'évaluation incombait principalement ou même exclusivement à l'organisme donneur, et que la participation bénéficiaire et des gouvernements et institutions d'accueil à l'évaluation ait été réduite au minimum. De plus, les organismes eux-mêmes ont longtemps estimé que l'évaluation devait avoir lieu une seule fois, au cours du projet ou au moment de son achèvement, ou à ces deux stades, mais qu'elle ne serait suivie d'aucune activité consécutive. Ce n'est que tout récemment que l'on a commencé à voir les choses de façon plus réaliste et dans une plus longue perspective, car on s'aperçoit maintenant de plus en plus que l'évaluation doit faire partie intégrante du projet depuis le début jusqu'à la fin et qu'elle doit nécessairement comprendre l'observation des phases intermédiaires, des apports et des résultats, ainsi que les mesures consécutives à prendre après l'achèvement du projet.

144. Autrement dit, l'évaluation doit porter sur toute la durée du programme de bourse, c'est-à-dire commencer dès que la bourse est annoncée, ou incorporée dans un projet, et se poursuivre encore quelque temps après le retour du boursier dans son pays. Cette évaluation doit être fondée sur des rapports du boursier, de son gouvernement, de son supérieur immédiat, du chef du projet (le cas échéant), du directeur d'études du boursier, de l'organisme de gestion et de ses conseillers (le cas échéant) et des administrateurs et experts des organisations, ou sur des entrevues avec ces personnes. Il est évident, en outre, que cette évaluation doit être étroitement liée aux objectifs de programmation, puisqu'il importe peu que le mécanisme fonctionne bien et efficacement, que les boursiers soient ou non satisfaits ou qu'un certain nombre de boursiers venant d'un certain nombre de pays soient formés si le programme lui-même n'a pas été bien conçu.

145. Cette évaluation systématique d'un programme de bourses doit comporter quatre stades :

- a) évaluation de la conception initiale de l'élément formation par rapport à l'ensemble du projet;
- b) évaluation des procédures précédant le commencement de la formation du boursier 26/ :
  - objectifs des études financées par la bourse,
  - conditions et normes,
  - critères de sélection, y compris i) expérience technique de base et emploi exercé; ii) langue d'enseignement; iii) état de santé; iv) personnalité;
- c) évaluation des progrès du boursier au cours de sa formation :
  - lieu d'étude (dans son pays d'origine, dans la région ou ailleurs),
  - le programme d'étude, son calendrier, sa durée, son opportunité et son achèvement,
  - appréciation des dispositions prises en vue du voyage, du type de logement et du montant de la bourse;
- d) évaluation des résultats définitifs de cette formation et activités consécutives 27/.

La totalité des renseignements ainsi obtenus ne servira pas seulement à évaluer le résultat final du programme : elle permettra également aux différents partenaires d'appliquer au besoin des mesures correctives au cours de la formation et peut-être d'améliorer d'une manière générale la planification et la programmation des bourses à l'avenir.

---

26/ D'après les critères décrits au paragraphe 41.

27/ D'après les critères décrits au paragraphe 118.

146. Les deux premiers stades de l'évaluation doivent aussi comporter un élément d'action consécutive, car l'utilisation future de l'expérience que va acquérir un boursier sur le point de commencer sa formation doit être autre chose qu'un simple espoir; elle fait partie intégrante - et c'est l'objectif principal - de cette formation, et il faut qu'elle soit soigneusement planifiée à l'avance.

147. L'évaluation d'un programme de bourse en cours d'exécution doit être continue et permettre au programme de s'adapter à la dynamique de la situation. A cette fin, il est nécessaire d'envoyer au boursier un questionnaire "intérimaire" sur chaque semestre de sa formation ainsi qu'un questionnaire "de fin de stage" sur la base duquel il établira son rapport final. Le questionnaire "de fin de stage" suffira si le cours de formation est de brève durée.

148. La responsabilité de l'évaluation à ce stade incombe au premier chef à l'organisme donneur, qui agira en coopération avec l'organisme de gestion (le cas échéant), le directeur d'études du boursier et l'institution d'accueil. Certains pays d'accueil s'intéressent beaucoup aux objectifs que se sont fixés leurs étudiants étrangers et ont créé leur propre système de surveillance ou d'évaluation. Dans ce cas, une étroite coopération entre l'organisme donneur et le gouvernement d'accueil est naturellement indispensable.

149. Si l'évaluation consécutive est considérée comme souvent décourageante, c'est principalement parce que les boursiers eux-mêmes et les gouvernements bénéficiaires ne se préoccupent pas toujours de répondre aux demandes de renseignements adressées par les organisations. Certes, la responsabilité de l'action consécutive incombe naturellement au premier chef aux gouvernements, mais les organismes donneurs doivent intensifier leurs efforts dans ce sens et les représentants résidents du PNUD devraient être associés plus efficacement à la collecte systématique de renseignements sur les résultats de la bourse et à l'évaluation de ces résultats. A cette fin, il faudrait adresser deux questionnaires de contrôle à tous les boursiers de retour dans leur pays, le premier un an après leur retour, le second dans les quatre années qui suivent, et les résultats devraient être évalués et, si possible, mis sur ordinateur (comme exemple d'un tel système, qui est appliqué à l'ONUDI, voir par. 169, note de bas de page 30).

150. A présent, sauf à l'OMS, les questionnaires de contrôle ne sont généralement envoyés qu'aux boursiers de retour dans leurs pays. L'Inspecteur a examiné un grand nombre de réponses. Elles sont habituellement rédigées en termes très généraux (on lit par exemple "J'estime que ma formation a été utile pour mon travail", "J'ai été en mesure d'introduire des améliorations", etc.) et n'indiquent pas en détail la façon dont le boursier applique dans son travail les connaissances nouvellement acquises, ni les difficultés qu'il a éprouvées, ni la manière dont il les a surmontées, etc. De plus, elles présentent une appréciation portée par le boursier lui-même sur ce qu'il fait et sur l'utilité de son travail, et ne peuvent de ce fait être entièrement objectives. Il semble nécessaire d'envoyer un exemplaire du questionnaire de contrôle au service administratif approprié chargé de la gestion du projet ou de la surveillance du travail en vue d'obtenir une "deuxième opinion".

151. L'Inspecteur estime toutefois que l'évaluation consécutive fondée sur les questionnaires devrait être complétée, dans des groupes de pays, selon les besoins et si l'on dispose de fonds suffisants, par des entrevues personnelles avec les boursiers revenus dans leurs pays et avec leurs supérieurs ou les directeurs de projets, enquêtes qui seraient effectuées dans le pays ou hors du pays par de petites équipes d'évaluation comprenant des représentants des organismes donateurs et du gouvernement bénéficiaire ainsi que des experts extérieurs. Les représentants résidents du PNUD devraient être associés à ces activités.

152. S'il est vrai qu'une certaine souplesse s'impose dans ce domaine comme dans d'autres, la question de l'évaluation dans son ensemble doit être traitée non pas de façon fragmentaire par les différentes organisations, mais plutôt au niveau de l'ensemble des organisations, et l'on doit s'efforcer de pousser plus loin la normalisation, tant en ce qui concerne les objectifs et la nature des enquêtes que la manière de les effectuer, le type de renseignements recherchés et la forme des questionnaires utilisés. A cette fin il faudrait établir pour tous les organismes des Nations Unies des modèles de questionnaires d'évaluation et de questionnaires de contrôle soigneusement mis au point. Ces questionnaires devraient porter en particulier sur les questions visées aux paragraphes 118 et 145 ci-dessus. Chaque organisation serait naturellement libre d'ajouter aux formulaires types des questions particulières se rapportant à son domaine d'activité et au type de formation reçue par le boursier. Peut-être le Sous-Comité de l'éducation et de la formation du CAC pourrait-il prendre l'initiative à ce sujet.

153. Une chose est à craindre particulièrement, c'est que le boursier, une fois revenu dans son pays, s'abandonne à la routine journalière de son emploi et ne se tienne pas au courant de l'évolution dans le domaine particulier de ses connaissances spécialisées et techniques. Pour remédier à cela, il est suggéré de prévoir des fonds destinés;

- à fournir à certains boursiers, pendant trois ans au plus, des publications scientifiques et techniques qui leur permettraient de se tenir au courant des derniers progrès réalisés dans le domaine de leurs connaissances; et
- à organiser, en un seul lien, des cours de recyclage pour les boursiers d'un groupe de pays de retour dans leurs pays d'origine. Ces cours seraient donnés par une équipe itinérante d'experts dans une branche déterminée, ce qui coûterait moins que d'octroyer des bourses individuelles pour des cours de recyclage.

154. En outre, lorsqu'un boursier a été formé en vue de l'utilisation d'un matériel spécial ou très complexe qui devra être aussi utilisé dans le cadre du projet auquel il sera affecté à son retour, mais qui est introuvable dans son pays d'origine, il faudrait inscrire au budget du programme un crédit pour l'achat de ce matériel.

155. Les mesures envisagées ci-dessus présupposent l'existence de répertoires contenant des renseignements sur les boursiers et qui seraient mis à jour chaque année. Actuellement, les bureaux des représentants résidents du PNUD et les bureaux nationaux ou régionaux des organismes donateurs ne tiennent pas de répertoires de ce genre. En fait, deux organisations seulement (l'UNESCO et l'ONUDI) semblent

avoir établi à leur siège un répertoire des boursiers ou quelque chose d'approchant 28/. Il est vrai qu'il n'est pas facile de tenir à jour une telle liste de référence, mais les bureaux susmentionnés devraient faire un effort en ce sens.

156. Comme on a pu le constater, la plupart des organismes donneurs évaluent les bourses d'une manière ou d'une autre pendant ou après (ou à la fois pendant et après) l'exécution du projet. Mais on ne voit pas bien si les organisations ou les gouvernements ont utilisé les leçons et conclusions qui en découlent pour prendre des mesures correctives et dans quelle mesure. C'est le cas, en particulier, des bourses individuelles qui, dans la plupart des organisations, sont moins étroitement surveillées (pour autant qu'elles le soient) que les programmes de formation de groupe. L'Inspecteur croit qu'en plus de l'évaluation systématiquement organisée dans le sens indiqué ci-dessus, il importe de faire en sorte que les résultats de cette évaluation soient appliqués efficacement et en temps opportun aux programmes envisagés ou en cours d'exécution, afin d'assurer, au besoin, l'application de mesures correctives (on trouvera deux exemples de systèmes informatisés de recherche documentaire - à l'UNESCO et à l'ONUDI - aux paragraphes 129 et 169 et dans la note de bas de page 30).

157. Bon nombre des suggestions formulées ci-dessus ne sont pas nouvelles. Leur mise en oeuvre ne devrait pas non plus être coûteuse puisque, dans la plupart des cas, il s'agit simplement d'améliorer les procédures de gestion existantes et non d'en adopter de nouvelles. L'Inspecteur espère cependant que ses recommandations encourageront les organisations du système à engager systématiquement des consultations plus étroites pour tirer un meilleur parti de leurs expériences respectives.

#### 8. Organisation des services chargés des bourses

158. Compte tenu de ce qui vient d'être dit au sujet de l'importance d'une bonne planification et d'une gestion efficace et expéditive des bourses, il est nécessaire que les bureaux du siège des organismes donneurs (ou leurs bureaux régionaux lorsque les programmes de bourses sont décentralisés) disposent, de même que les pays d'accueil, de structures et de dispositifs administratifs adéquats et efficaces.

159. A présent, les structures et les dispositifs administratifs au siège et dans les bureaux régionaux chargés des bourses varient selon l'importance de l'organisme donneur, le nombre des bourses qu'il gère et ses structures administratives internes en général.

---

28/ Voir le paragraphe 133 où il est question des répertoires régionaux de l'UNESCO. L'ONUDI utilise pour les boursiers individuels les répertoires suivants :

- a) une liste informatisée de tous les boursiers de l'ONUDI depuis 1973, et
- b) un registre manuel de tous les boursiers qui ont achevé leur programme de formation, qui va être également mis sur ordinateur pour permettre d'envoyer des renseignements aux anciens boursiers de l'ONUDI et de savoir où ils se trouvent quand on entreprend des enquêtes ou des missions d'évaluation ou d'autres activités consécutives. L'Inspecteur a appris qu'il existe une liste mensuelle de tous les boursiers de l'Office des Nations Unies à Genève qui achèvent leurs études en Europe, laquelle est envoyée au siège des Nations Unies ainsi qu'aux institutions desservies par la Section des bourses de Genève; cette liste pourrait vraisemblablement être présentée sous forme de répertoire sans beaucoup de travail supplémentaire.

160. Dans tous les organismes donateurs, la responsabilité de la teneur proprement dite des programmes de bourses incombe toujours aux services techniques compétents, mais un petit nombre d'organisations seulement disposent d'un service spécial chargé de gérer ou de coordonner tous ou presque tous les aspects d'un programme de bourses (à savoir planification, contacts avec les gouvernements, sélection, admissions, placement, surveillance technique, évaluation, activités consécutives et administration proprement dites)<sup>29/</sup>. C'est le cas, par exemple, de la Section de la formation et des bourses de l'AIEA, qui relève du Directeur général adjoint pour l'assistance technique, ainsi que du Service des bourses de la Division de coopération technique de l'OMCI et de la Division des bourses de l'UNESCO.

161. Dans les autres organisations, les différentes opérations sont réparties entre deux ou plusieurs services. Par exemple, à l'OACI, les questions de politique générale sont traitées par la Section des licences du personnel et des méthodes de formation de la Direction de la navigation aérienne, mais c'est la Section de la formation locale de la Direction de l'assistance technique qui est chargée de la mise en oeuvre du programme de formation. En plus de son propre programme de bourses et du Programme d'enseignement et de formation des Nations Unies pour l'Afrique australe, le Bureau de la coopération technique (BCT) de New York s'occupe aussi des bourses de la CNUCED et de l'ONUDI aux Etats-Unis d'Amérique et au Canada (le placement en Europe - sauf pour l'OMCI - étant la responsabilité de l'Office des Nations Unies à Genève). Pour les projets exécutés par le PNUD, c'est la Division de l'exécution des projets qui est chargée de l'approbation et de l'évaluation des candidats; mais l'exécution du programme de bourses est confiée à des entreprises spécialisées, à des institutions ou des organisations extérieures. A l'ONUDI, les notions générales de formation, l'évaluation et les projets de formation par pays sont la responsabilité de la Division des services et institutions intéressant l'industrie; le placement est effectué (selon la région) par l'ONU (BCT) à New York, par l'Office des Nations Unies à Genève ou par l'ONUDI elle-même par l'intermédiaire du PNUD ou d'autres bureaux régionaux ou nationaux du système; les activités administratives sont confiées à la Section des projets interrégionaux et des bourses de perfectionnement de la Division de la coopération technique. A l'OMM, le Service des bourses de la Division de la planification et de la coordination des programmes, rattachée au Département de la coopération technique, s'occupe normalement de toutes les questions administratives, depuis le placement jusqu'à la fin de la bourse, par l'intermédiaire des bureaux des représentants permanents de l'OMM dans les pays d'accueil intéressés (ces représentants sont généralement les directeurs du Service national responsables des questions météorologiques); la Division de la coordination de l'enseignement et de la formation du Département de l'enseignement, de la formation professionnelle et de la recherche évalue le programme et donne des conseils au Services des bourses. A l'OIT, les différentes fonctions sont encore plus dispersées, les bourses étant administrées en général

---

<sup>29/</sup> Selon l'organisation considérée, le mot "administration" est utilisé, soit au sens générique, c'est-à-dire pour désigner un secrétariat déterminé, soit dans un sens plus étroit, c'est-à-dire dans le sens de "gestion administrative" par opposition aux travaux qui concernent les questions de fond. Dans la présente étude, ce mot est employé dans le deuxième sens, c'est-à-dire qu'il désigne les différentes opérations administratives et financières nécessaires à la gestion d'une bourse donnée, par opposition à la planification, à la programmation et à l'évaluation de cette bourse sur le plan technique.

par les différents services responsables des divers projets d'assistance technique, alors que le Bureau de coordination des activités opérationnelles est chargé de l'administration générale et de la coordination des bourses individuelles entrant dans le cadre des projets. Enfin, le Centre international de perfectionnement professionnel et technique de Turin s'occupe de tous les aspects des programmes dont il a la gestion. Les dispositions appliquées par la FAO, qui sont également très dispersées, seront décrites plus loin de façon détaillée.

162. Les petites organisations, dont les activités portent sur des disciplines techniques spécialisées, n'ont pas de graves problèmes sur le plan de l'organisation. Mais dans les organisations plus importantes où la formation englobe différentes disciplines ou sous-disciplines et où le nombre des bourses est très élevé, les dispositions internes à prendre pour administrer les programmes de bourses posent de nombreux problèmes.

163. Lorsque l'administration des bourses n'est pas décentralisée, les structures et les mécanismes mis en place au siège doivent être de nature à permettre de donner des directives générales, d'établir des normes, de placer les boursiers, de surveiller les différents stades du programme de la bourse, de prendre les mesures consécutives et de jouer un rôle de coordination tant à l'intérieur de l'organisme donneur lui-même qu'entre cet organisme et les autres organisations du système.

164. Sur le plan local, dans l'éventualité d'une décentralisation des bourses (comme il est suggéré à la section 10 ci-dessous), les bureaux régionaux, les bureaux extérieurs et (le cas échéant) la direction du projet sont appelés à jouer un rôle crucial. En pareil cas, les services auxquels des pouvoirs plus grands ont été dévolus par suite de la décentralisation doivent être dotés des moyens d'assumer à la fois les responsabilités d'ordre technique et d'ordre administratif, en consultation et en coopération étroites avec les gouvernements intéressés.

165. Enfin, les dispositions prises dans le pays d'accueil devraient permettre à l'organisme donneur de suivre les progrès du boursier, de s'assurer qu'il reçoit en temps voulu l'aide financière nécessaire, de lui donner de temps à autre les conseils nécessaires pour résoudre les problèmes qui peuvent se poser, etc.

166. Pour être efficace, l'organisation des services chargés des bourses (qu'ils soient centralisés ou décentralisés) doit, d'une façon générale, être fondée sur les principes suivants :

- a) La planification des études, la programmation, l'évaluation et l'action consécutive ne peuvent pas et ne doivent pas être dissociées de l'administration des bourses. Ces deux activités sont complémentaires et il doit y avoir un échange d'informations de l'une à l'autre. En fait, plus la liaison entre les services techniques et les services administratifs est bien établie, plus l'exécution du programme de la bourse sera satisfaisante;
- b) Les dispositions administratives doivent être du ressort d'un seul service;
- c) A l'intérieur du secrétariat, la coopération entre les différents services intéressés devrait être assurée par des dispositions efficaces;
- d) De même, la coopération entre les secrétariats des différentes organisations du système devrait être efficacement organisée.

167. Comme on l'a montré, tous les organismes donneurs ne semblent pas avoir reconnu la validité des considérations ci-dessus; bien souvent, les différentes opérations sont encore dispersées entre deux ou plusieurs services et la coordination interne est encore faible dans la plupart des organisations. Inévitablement, cela retarde ou entrave bien trop fréquemment la mise en oeuvre des programmes de bourse.

168. Pour citer un exemple remarquable d'administration bien coordonnée, à l'UNESCO, la Division des bourses administre toutes les bourses accordées par cette Organisation dans les différentes disciplines, quelle que soit la provenance des fonds utilisés. Le travail s'effectue par l'intermédiaire de deux services d'exécution de la Division (l'un s'occupant de l'Asie, des Etats arabes et de l'Europe et l'autre de l'Amérique latine et de l'Afrique), qui utilisent l'ordinateur du service d'administration centrale. Le service financier de la Division s'occupe des voyages, des allocations et autres indemnités, etc. Lorsqu'un Etat membre lui envoie le dossier d'un candidat, le service d'exécution compétent de la Division le communique à des spécialistes du programme (connaissant la discipline en question) qui procèdent à une évaluation portant sur le candidat et les institutions d'accueil éventuelles. En collaboration avec le service d'exécution, les spécialistes du programme évaluent également le rapport définitif du boursier, et leur évaluation est portée à la connaissance du boursier et du gouvernement bénéficiaire.

169. Une des caractéristiques intéressantes de la gestion des bourses à l'UNESCO est que certaines opérations s'effectuent déjà à l'aide d'un ordinateur et qu'on envisage d'en traiter d'autres de la même façon. L'ordinateur doit être programmé de façon à englober les données concernant la bourse depuis sa notification (ou son incorporation dans le projet) jusqu'à l'évaluation de ses résultats 30/.

170. Pour coordonner les travaux de la Division des bourses avec ceux des services techniques chargés des différents projets, l'UNESCO a constitué en 1972 un Comité intersectoriel pour la coordination des programmes de bourses à l'étranger. Ce dernier est composé de représentants des différents secteurs des programmes et de tous les autres services intéressés et il a été autorisé à créer des comités spéciaux sur des sujets particuliers. Les comptes rendus des réunions montrent que ce Comité a joué un rôle important. Non seulement il a été le lieu d'un échange de vues sur les différents aspects de la formation : type et contenu des programmes, identification et étude des problèmes concrets que pose la mise en oeuvre des programmes et bourses, particulièrement leur faible taux de réalisation, mais encore il est destiné à être un instrument de coordination interne entre les différents services du secrétariat et de coordination externe avec les autres organismes des Nations Unies. L'Inspecteur croit comprendre qu'à la suite des modifications apportées à la structure du secrétariat de l'UNESCO à compter du 1er juillet 1975, un nouvel organe pour la coopération en vue du développement et les relations extérieures est maintenant chargé de cette coordination. Un Comité de coordination des activités opérationnelles continuera à s'acquitter des tâches dont le Comité intersectoriel pour la coordination avait précédemment la responsabilité.

---

30/ En 1973, l'ONUDI a inauguré un système informatisé de gestion des bourses individuelles et de recherche documentaire, qui a atteint son plein régime de fonctionnement en 1974. Ce système comprend des formules spécialement conçues pour les besoins de l'administration courante et en même temps pour fournir des données à l'ordinateur. Grâce à ce système d'information, l'ONUDI peut obtenir non seulement des renseignements sur l'état d'exécution d'un programme de bourse mais aussi des données utiles pour la statistique ou l'action consécutive.

171. A la FAO, la plupart des fonctions qui se rapportent aux bourses individuelles sont exercées par le Groupe des bourses de la Division des opérations agricoles, mais la coordination et l'évaluation de tout le programme de formation en groupe (financé dans une proportion de 90 % par des programmes de coopération des gouvernements et d'autres fonds d'affectation spéciale) sont du ressort du service chargé de la coordination de la formation à l'étranger (EXTRACO) avec la coopération technique des services techniques intéressés.

172. Un Groupe de travail interdivisions sur l'éducation et la formation agricoles a été créé il y a quelques années pour élaborer des politiques et des mesures intéressant les différents départements dans le secteur général de l'éducation, du développement et de la formation agricole. Ce Groupe se réunit plusieurs fois par an. L'Inspecteur a vu certains de ses comptes rendus et il a l'impression que les responsabilités et l'efficacité sont plus limitées que celles de l'organe correspondant de l'UNESCO. En principe, les divisions techniques décident du contenu des programmes de formation, tandis que le Groupe susmentionné peut (si on le lui demande) faire des suggestions concernant le type de formation. L'Inspecteur a cependant appris que, faute de temps, les divisions techniques, et à plus forte raison le Groupe, n'étaient pas consultés, particulièrement si le projet de formation était bien présenté.

173. D'une manière générale et compte tenu de tous les facteurs ci-dessus, il semble que la meilleure solution serait de confier l'administration des bourses au siège ou dans les bureaux régionaux (selon le cas) à un seul service qui assumerait la responsabilité globale du placement des boursiers, de la surveillance de leur formation, de l'évaluation, de l'action consécutive, de l'administration proprement dite, etc. Bien entendu, ce service devrait travailler en consultation et en coopération étroites avec les services techniques responsables du contenu d'un programme de bourses déterminé, qui devraient le tenir au courant des progrès du projet dont la bourse fait partie intégrante (le cas échéant). Pour sa part, le service chargé de l'administration devrait fournir aux services techniques des renseignements complets sur la réalisation du programme de la bourse. Des instructions appropriées à cet effet devraient être incorporées dans le manuel d'administration des bourses de l'organisation. De préférence, le chef de ce service devrait être un fonctionnaire qui a acquis sur le terrain une expérience en matière d'assistance technique et qui a l'expérience de la planification technique des bourses.

174. De plus, puisqu'en pratique la coordination et la consultation entre les différents services s'occupant des bourses ne sont pas également efficaces dans toutes les organisations, l'Inspecteur estime que les principaux organismes des Nations Unies devraient créer des comités de coordination analogues à ceux de l'UNESCO.

## 9. Organismes de gestion

175. Dans un certain nombre de pays, quelques-unes des organisations qui accordent le plus de bourses ont désigné, avec l'accord du gouvernement du pays hôte, un "organisme de gestion" qui a pour tâche principale de s'occuper des boursiers et de les aider pendant leur séjour. Ces organismes sont notamment chargés de placer les boursiers dans des institutions appropriées ou d'organiser à leur intention des visites d'information, de les accueillir à leur arrivée, de suivre l'avancement de leurs études après leur avoir fourni, le cas échéant, le concours d'un directeur d'études, de verser les allocations au nom de l'organisme donneur, de les aider à résoudre les problèmes qui pourraient surgir du fait qu'ils doivent vivre dans un pays étranger et s'adapter aux habitudes locales, et d'organiser à leur intention

des activités culturelles et sociales. Enfin, l'organisme de gestion, en consultation avec les boursiers, envoie à l'organisme donneur les rapports requis sur l'état d'avancement de leurs études et sur la façon dont ils s'adaptent à leurs conditions de vie et de travail. Il envoie également un bref rapport de fin d'études. Certains organismes de gestion sont rémunérés pour leurs services, généralement à un taux forfaitaire par boursier 31/.

176. Dans d'autres pays, d'autres organes s'acquittent de cette tâche : les bureaux extérieurs de l'organisme donneur (le Bureau de liaison de la FAO à Washington, par exemple), les représentants résidents du PNUD, ou un service gouvernemental (par exemple le Ministère de l'agriculture des Etats-Unis à Washington pour la FAO); le Bureau néerlandais pour l'assistance technique internationale, organe du Ministère des affaires étrangères à La Haye (Pays-Bas) ou encore une institution gouvernementale ou non gouvernementale mais bénéficiant de l'appui du gouvernement (par exemple : International Training, Foreign Development Division, ERS, Washington, Etats-Unis d'Amérique; British Council, Londres, Royaume-Uni; Agence pour la coopération technique industrielle et économique (ACTIE), Paris, France; Deutscher Akademischer Austauschdienst (DAAD), Bonn-Bad/Godesberg et Carl Duisberg Gesellschaft (CDG), Cologne, République fédérale d'Allemagne; Agence canadienne pour le développement international (ACADI), Ottawa, Canada; Institut suédois, Stockholm, Suède, etc.), ou encore des commissions nationales (dans le cas de l'UNESCO).

177. D'après les renseignements recueillis par l'Inspecteur, les organismes de gestion jouent un rôle utile encore que le succès dépende également dans une large mesure de l'esprit d'initiative et de l'intérêt que manifestent les institutions d'accueil. L'Inspecteur estime néanmoins que l'on peut réduire sensiblement le coût de ces services, d'autant que les organisations qui ont recours à de tels organismes emploient également à leur siège ou dans leurs bureaux régionaux du personnel chargé de la gestion des bourses, ce qui représente une charge supplémentaire importante.

178. Parmi les solutions que l'on pourrait envisager, citons les suivantes :

- les gouvernements hôtes pourraient accepter (comme cela se fait dans de nombreux pays) de fournir ces services gratuitement par l'intermédiaire d'un organisme qu'ils créeraient ou subventionneraient;

---

31/ Par exemple, l'UNESCO paie aux six organismes de gestion avec lesquels elle a conclu des accords une somme allant de 50 à 975 dollars par boursier et par an. Certes, des mesures ont été prises pour réduire progressivement ces dépenses et l'on envisage de les supprimer complètement au cours des années à venir. A sa dix-huitième session, la Conférence générale a voté à cet effet un crédit de 294 000 dollars qui équivaut à peu près à la moitié des sommes totales qui auraient été versées si les taux des années antérieures avaient été maintenus. En outre, la Conférence générale a clairement exprimé le désir que les boursiers de l'UNESCO soient pris en charge dans les pays hôtes sans que cela augmente les frais généraux des organismes nationaux.

- L'organisme donneur pourrait lui-même, par l'intermédiaire de ses bureaux locaux ou de ceux d'une autre organisation du système (notamment les bureaux des représentants résidents de PNUD), remplir ces fonctions (mais cela ne serait possible que si les boursiers n'étaient pas trop nombreux);
- Ces services pourraient être assurés par d'autres organismes (par exemple les commissions nationales de l'UNESCO ou les associations nationales pour les Nations Unies).

179. On pourrait également envisager que dans certains pays hôtes un organisme de gestion s'occupe des boursiers de toutes les organisations du système (c'est ce que fait le British Council au Royaume-Uni). De l'avis de l'Inspecteur, si dans un pays donné, les organisations du système avaient recours à un seul organisme de gestion cela permettrait de supprimer au siège de ces organisations des dépenses d'un montant supérieur aux frais d'exploitation de l'organisme lui-même.

180. Si les propositions concernant la décentralisation qui sont présentées plus loin dans la section 10 étaient acceptées, le rôle des organismes de gestion (ou de leurs homologues) deviendrait plus important mais aussi peut-être plus complexe puisqu'ils seraient en contact non seulement avec le siège mais avec de nombreux bureaux extérieurs ou directeurs de projets. Les organismes seront donc forcément confrontés à des erreurs et à des difficultés tout du moins au début de la décentralisation.

#### 10. Décentralisation des responsabilités concernant les bourses

181. Si dans un domaine aussi important que la formation il faut que ce soient les sièges des divers organisations qui élaborent et appliquent des politiques, des normes et des procédures et exercent un contrôle d'ensemble, l'Inspecteur estime néanmoins qu'il serait très possible de décentraliser davantage les programmes de bourses dans la plupart des organisations, les bureaux centraux exerçant de plus en plus un rôle consultatif plutôt qu'une surveillance directe. En fait, l'expérience a montré que même si l'organisation était exposée à certains risques inhérents à toute activité décentralisée, c'est néanmoins une formule à la fois plus économique et plus efficace. En outre, même ces risques peuvent être réduits par la mise en place d'un véritable système d'évaluation et d'exploitation des résultats et à condition que les politiques, normes et procédures soient bien comprises de ceux qui seront chargés de les appliquer.

182. Comme on l'a déjà indiqué, l'OMS a confié presque entièrement la gestion des bourses à ses bureaux régionaux (il y a même un fonctionnaire chargé des bourses dans chaque bureau national) et l'Inspecteur croit savoir que cela a permis d'accroître l'efficacité, de réduire le nombre de programmes dont l'exécution est retardée et de diminuer les coûts. L'OIT a également confié avec succès des responsabilités plus limitées concernant les bourses dans la région asiatique à son Bureau régional de Bangkok.

183. Dans des organisations comme la FAO et l'UNESCO, où la décentralisation n'a pas été aussi poussée, l'Inspecteur a constaté dans certains cas des retards considérables. Les bureaux régionaux n'ont participé que de façon marginale aux opérations initiales dans le pays bénéficiaire, sans que leurs responsabilités soient suffisamment précisées. De même les représentants résidents du PNUD ne sont pas consultés, sauf s'il y a un grave problème. L'Inspecteur a appris, par exemple, que le Siège de l'UNESCO avait envoyé des lettres aux représentants résidents du PNUD en Thaïlande à propos de certaines bourses, avec copie au directeur de son bureau régional (qui est également son représentant dans le pays) et, qu'à ce même sujet, il lui arrivait

également d'écrire directement à son bureau régional, avec copie au représentant résident. Il en est résulté une correspondance quadrilatérale, le représentant résident et le bureau régional adressant chacun plusieurs lettres au gouvernement intéressé sur la même question en se tenant mutuellement au courant et en informant le Siège de sorte qu'il a fallu attendre 9 ou 10 mois avant de recevoir les formules de candidature.

184. L'Inspecteur a l'impression que l'on gagnerait du temps si le bureau central (ou régional) utilisait une seule filière pour se mettre en rapport avec les gouvernements au sujet des bourses. Quand une organisation n'a pas de représentant dans le pays, la zone ou la région, ou quand elle a un bureau régional ou de zone mais pas de bureau dans le pays, les communications devraient se faire normalement par les représentants résidents du PNUD. Lorsqu'une organisation a un représentant dans le pays, c'est à lui que devrait incomber cette responsabilité. Quoi qu'il en soit, le représentant résident du PNUD devrait naturellement être tenu au courant et consulté et on devrait avoir recours à ses bons offices en cas de difficultés. Il est à remarquer que pour la FAO, qui est l'une des organisations qui accordent le plus de bourses, le représentant résident du PNUD serait en fait responsable à l'échelon du pays puisque le représentant de la FAO dans le pays fait partie de son bureau.

185. Lorsqu'il n'y a pas encore de décentralisation des programmes de bourse au profit des services extérieurs, le bureau régional ou le représentant régional de l'organisation intéressée devrait être associé beaucoup plus étroitement à la mise en oeuvre des programmes régionaux de bourse. Ils sont en effet bien placés pour avoir une connaissance approfondie des besoins des pays de la région en matière de formation et pour assurer la coordination des politiques et programmes pertinents.

186. L'Inspecteur relève qu'en avril 1975 une équipe de travail OIT/PNUD sur les procédures et les pratiques intéressant la mise en oeuvre des projets s'est prononcée nettement en faveur d'une délégation maximum de pouvoir aux conseillers techniques principaux ou aux directeurs de projets, étant entendu que a) ces derniers seraient habilités à prendre des décisions et non simplement à mettre en oeuvre des décisions déjà prises ailleurs; b) cette délégation de pouvoir se ferait automatiquement à moins qu'on ait la preuve qu'elle comporterait de sérieux risques et c) lorsqu'il y aurait des doutes à ce sujet, le bénéfice du doute jouerait en faveur de la délégation de pouvoir. Dans le cas précis des bourses, le conseiller technique principal (ou le directeur de projet) aurait les pleins pouvoirs pour a) sélectionner les boursiers; b) fixer un calendrier en accord avec les gouvernements; c) proposer le programme d'étude et l'institution d'accueil; et d) suivre les travaux des boursiers (rapports intérimaires et rapport final). Ces suggestions ont été approuvées par le Directeur général, et une circulaire générale de l'OIT contenant les instructions correspondantes a été publiée et a pris effet au 1er janvier 1976.

187. Comme on l'a déjà indiqué, il y a deux sortes de programmes de bourses : ceux qui entrent dans le cadre de projets plus importants - soit la majorité - et ceux qui sont autonomes, quelle qu'en soit la source de financement. En ce qui concerne ces derniers, qui sont généralement préparés et élaborés et parfois conçus au siège des organisations, la mise au point des détails des programmes et des

dispositions administratives nécessaires doit nécessairement incomber aux bureaux du siège qui devraient négocier à la fois avec le gouvernement bénéficiaire et le gouvernement hôte soit directement, soit par l'intermédiaire de leur représentant dans le pays ou du représentant résident du PNUD 32/.

188. En ce qui concerne les bourses qui s'inscrivent dans des projets plus importants, une très large responsabilité devrait être confiée aux services sur le terrain. Cette délégation de pouvoirs pourrait prendre l'une des formes suivantes :

- a) décentralisation complète au profit des bureaux régionaux (comme c'est le cas à l'OMS);
- b) forte décentralisation (comme c'est le cas, à l'OIT, du Bureau régional pour l'Asie à Bangkok);
- c) transfert des responsabilités à la direction du projet et aux bureaux des organisations dans la zone et dans le pays ou aux représentants résidents du PNUD.

Dans les cas a) et b), les bureaux régionaux doivent être dotés de services techniques appropriés, notamment d'administrateurs de programmes qui pourraient assurer, entre autres choses, la planification et la programmation techniques des bourses. Cette délégation de pouvoirs pour les bourses doit aller de pair avec la décentralisation générale des responsabilités opérationnelles de siège au profit des bureaux régionaux et, à vrai dire, en faire partie 33/. La formule c) suppose, comme condition principale, que dans un premier temps on définisse des procédures simples et claires et qu'ensuite on informe en détail les conseillers techniques principaux (ou les directeurs de projet) de ces procédures et de leurs nouvelles responsabilités.

189. En ce qui concerne les coûts, l'Inspecteur pense que les conseillers techniques principaux (ou les directeurs de projet) et les représentants résidents peuvent faire face aux responsabilités supplémentaires qui leur seraient confiées avec leurs effectifs actuels. En réalité, comme les responsables du projet prendraient et appliqueraient la plupart des décisions sur place sans avoir d'interminables consultations avec le siège, le temps de travail nécessaire sur le terrain pourrait diminuer par rapport à ce qu'il est actuellement. Cela entraînerait en outre une réduction des frais au siège.

190. Le tableau récapitulatif ci-après indique quelle pourrait être, après décentralisation, la redistribution des fonctions et des responsabilités pour les bourses qui font partie de projets du PNUD et de projets financés par d'autres programmes (comme les fonds d'affectation spéciale; le programme de coopération de la BIRD, etc.). Les opérations marquées d'un astérisque doivent recevoir l'accord ou l'approbation finale d'un bureau central ou régional selon le cas :

---

32/ L'OMS prétend que même pour ce type de bourse une gestion à l'échelon régional est préférable.

33/ La décentralisation d'une grande partie des responsabilités opérationnelles a été recommandée dans le "Rapport sur la décentralisation des activités de l'Organisation des Nations Unies dans les domaines économique et social et dans les domaines connexes et sur le renforcement des commissions économiques régionales" (JIU/REP/74/5) et dans le "Rapport sur les structures régionales du système des Nations Unies" (JIU/REP/75/2).

Fonctions		Responsable			
Techniques	Administratives	Gouvernement	Organisme donneur		Boursiers
			Siège	Bureaux extérieurs	
<b>A. Préparation et élaboration du programme</b>					
1. *Planification initiale (préparation de l'élément formation du dossier du projet ou de son équivalent)		Gouvernement bénéficiaire	Siège	Représentant résident, Direction du projet	
2. Sélection des boursiers (y compris l'annonce de la bourse, les négociations, l'entrevue avec les candidats et le choix du candidat le plus qualifié)		<u>idem.</u>		<u>idem.</u>	
3. Agrément du candidat au nom de l'organisme donneur				<u>idem.</u>	
<b>B. Mise en oeuvre du programme</b>					
4. Elaboration du programme d'étude en détail (il s'agit de déterminer les connaissances et l'expérience qui manquent au boursier sélectionné pour mener à bien sa tâche; de fixer la méthode et la durée de la formation et de choisir l'établissement d'accueil) compte tenu des programmes antérieurs et avec une projection des activités consécutives		Gouvernement bénéficiaire, organisme de gestion du pays hôte (ou son homologue), institution d'accueil		<u>idem.</u>	Participation du boursier
5. Formation linguistique avant le départ		Gouvernement bénéficiaire		<u>idem.</u>	

Fonctions		Responsable			
Techniques	Administratives	Gouvernement	Organisme donneur		Boursiers
			Siège	Bureaux extérieurs	
6. Réunion d'information avant le départ		<u>idem.</u> (avec le concours de l'ambassade du pays hôte ?)		<u>idem.</u>	Participation du boursier
	7. Paiement des cours de langue	<u>idem.</u>		<u>idem.</u>	
9. Réunion d'information à l'arrivée dans le pays hôte	8. Formalités administratives précédant le départ (visite médicale, visas, billets, avances, paiement des allocations pour moins de 3 mois, etc.)	<u>idem.</u>		Représentant résident, Direction du projet	<u>idem.</u>
		Organisme de gestion (ou son homologue), institution d'accueil		Bureau de l'organisme intéressé ou d'une autre organisation du système dans le pays	
	10. Dispositions matérielles (inscription, logement, paiement des allocations ou de l'indemnité journalière, etc.)	<u>idem.</u>		<u>idem.</u>	
	11. Règlement des problèmes pendant le séjour	<u>idem.</u>		<u>idem.</u>	<u>idem.</u>

Fonctions		Responsable			
Techniques	Administratives	Gouvernement	Organisme donneur		Boursiers
			Siège	Bureaux extérieurs	
12. Evaluation des progrès réalisés (rapports intérimaires)		Institution d'accueil, organisme de gestion ou son homologue		Direction du projet	Participation du boursier
13. Modifications du programme de formation	14. Formalités administratives à la fin du stage d'étude	<u>idem.</u>		<u>idem.</u>	<u>idem.</u>
15. Rapport final		<u>idem.</u>		<u>idem.</u>	<u>idem.</u>
C. <u>Activités consécutives</u>					
16. Placement du boursier à son retour dans son pays		Gouvernement bénéficiaire		Représentant résident, Direction du projet	<u>idem.</u>
17. *Evaluation		<u>idem.</u>	Siège	<u>idem.</u> , bureau régional	<u>idem.</u>

11. Autres questions

a) Coordination intersecrétariats

191. Bien que les bourses constituent depuis plus d'un quart de siècle un important moyen de formation, il est surprenant qu'il y ait encore dans ce domaine si peu de coordination à l'échelle du système. Chaque organisation a eu tendance à considérer les bourses selon sa propre optique et en fonction des besoins de son secteur; il n'y a eu aucun effort sérieux pour mettre au point une méthodologie et des procédures communes et on n'a guère cherché à partager l'expérience acquise afin de trouver des solutions communes à des problèmes communs. Avant 1960, alors que les bourses étaient financées principalement sur les budgets ordinaires des organisations et en partie seulement par le Programme élargi d'assistance technique (PEAT), cela était dans une certaine mesure compréhensible; mais il semble que la situation n'a guère évolué, même après que l'on ait créé le PNUD et qu'on lui ait confié le financement de la majeure partie des bourses de l'Organisation des Nations Unies.

192. Dans les années 50, il existait sous l'égide du CAC, un Groupe de travail technique des bourses, constitué des administrateurs chargés des bourses dans les différentes organisations, qui se réunissait au moins une fois par an pour examiner les problèmes communs que posaient la programmation et la gestion des bourses. Le Sous-Comité de l'éducation et de la formation du CAC a été créé dans les années 60; il a existé jusqu'en 1966, date à laquelle il est devenu le Sous-Comité des ressources humaines. Les résultats obtenus par ce nouvel organe (qui s'est préoccupé essentiellement du problème de l'exode des compétences) n'ont pas répondu à l'attente et en 1973 le CAC a reconstitué le Sous-Comité de l'éducation et de la formation, lequel a tenu sa deuxième session en février 1974; à cette occasion, le Groupe de travail technique des bourses a été également convoqué à nouveau. L'Inspecteur croit savoir que les résultats de ces réunions ont été décevants en partie parce que certains des participants n'avaient pas la volonté, ou la possibilité, de prendre des décisions même techniques.

193. Une lecture attentive du rapport de cette session conduit à conclure ce qui suit : a) le Sous-Comité s'occupe d'un domaine très vaste, peut-être trop vaste, qui va de la "coordination dans le domaine de l'éducation et de la formation, y compris l'élaboration de politiques et les questions concernant la mise au point d'une stratégie en matière d'éducation et l'adoption de conceptions globales de l'éducation et de la formation" aux "techniques d'éducation" et au problème de l'"exode des compétences"; b) en raison peut-être de la nature même de son mandat, le Sous-Comité s'occupe de questions générales de politique dans le domaine de la planification, de la programmation et de la coordination interorganisations et non des questions de détail qui exigent une coordination au niveau administratif; c) le fait d'associer "éducation" et "formation" conduit peut-être inévitablement à négliger la seconde au profit de la première.

194. L'éducation et la formation dans le domaine de l'agriculture englobent des activités qui intéressent au premier chef diverses organisations du système; aussi, pour éviter autant que possible les chevauchements et les doubles emplois, les Directeurs généraux de l'UNESCO, de la FAO et du BIT ont officiellement demandé la création d'un Groupe de travail intersecrétariats sur l'enseignement, la formation et les sciences agricoles. Ce Groupe est composé des représentants de la Division de l'éducation pour le développement rural de l'UNESCO, du Service de l'éducation

et de la vulgarisation agricoles de la FAO et du Service de la formation et de l'orientation professionnelle du BIT. Le Groupe se réunit régulièrement une fois par an au siège de l'une ou l'autre de ces organisations. Des représentants d'autres services du secrétariat de l'organisation qui accueille la réunion et d'autres organismes donneurs sont invités à participer aux débats sur des questions d'intérêt commun. Le PNUD envoie des observateurs. Les rapports sont distribués à toutes les parties intéressées, y compris les bureaux extérieurs. Ce Groupe, malgré quelques difficultés de démarrage, a aidé les organisations à s'informer réciproquement et à coordonner leurs politiques et leurs programmes dans son domaine d'activité. En particulier, il a contribué à aplanir les difficultés que posait le chevauchement des compétences des trois organisations dans ce domaine. Toutefois, si l'on consulte des comptes rendus des réunions du Groupe, on constate qu'il ne s'occupe pas, normalement, des problèmes que pose la gestion des programmes de formation et de bourses.

195. L'Inspecteur pense que si certains efforts ont bien été faits pour coordonner l'action des diverses organisations dans ce domaine, ils n'ont pas été soutenus ni tout à fait suffisants, et ils pourraient être intensifiés. La modification du titre et du mandat du Sous-Comité de l'éducation et de la formation du CAC n'a pas abouti à la mise en place d'une coordination systématique interorganisations. On peut fort bien avoir un seul Sous-Comité de l'éducation et de la formation, mais les deux expressions ne sont pas pour autant synonymes. Les termes "éducation" et "formation" englobent des domaines qui ne se chevauchent pas entièrement.

196. L'Inspecteur est d'avis que le Sous-Comité de l'éducation et de la formation du CAC devrait envisager la possibilité soit a) de créer un groupe de travail permanent spécial qui se réunirait pendant des périodes déterminées et qui serait expressément chargé de la formation et de l'examen de problèmes précis que pose la gestion des bourses; soit b) de désigner un ou plusieurs rapporteurs expérimentés pour examiner ces problèmes précis et présenter leurs conclusions. L'Inspecteur préférerait la deuxième solution qui serait probablement à la fois plus efficace et moins coûteuse.

197. En tant que principale source de financement des bourses, le PNUD devrait s'intéresser de près au renforcement de cette coordination interinstitutions et participer activement aux travaux du Sous-Comité du CAC et du groupe de travail ou des rapporteurs qu'il est proposé de créer ou de désigner.

#### b) Uniformisation

198. Parmi les questions qui devraient être examinées par le Sous-Comité de l'éducation et de la formation du CAC ou le groupe de travail ou le (ou les) rapporteurs, selon le cas, il y a celle de l'uniformisation de la terminologie, des modalités et des formulaires concernant les bourses et la mise au point d'une méthodologie commune pour l'évaluation et les activités consécutives.

199. La diversité des termes utilisés pour définir les différents types de formation offerts par le système (le paragraphe 15 et la note de bas de page 3 en sont un exemple) tient à des facteurs qui sont souvent étrangers à la nature de ces activités (tradition, sémantique, etc.). Cela entraîne forcément de regrettables confusions.

200. L'uniformisation des questionnaires concernant l'évaluation et les activités consécutives a déjà été suggérée au paragraphe 152. Actuellement chaque organisation a son propre manuel d'administration des bourses, ses propres modalités et ses

propres formules de candidatures et questionnaires pour l'évaluation. Il y a quelques années le Sous-Comité du CAC décida d'adopter des formules types; l'UNESCO a étudié la question mais apparemment sans résultat, et d'après les renseignements recueillis par l'Inspecteur il y a déjà une organisation qui, ne voulant pas attendre davantage, a entrepris de réviser pour son compte les formules qu'elle utilise.

201. L'Inspecteur ne recommande pas l'uniformité absolue, mais il pense qu'il devrait y avoir une certaine harmonisation dans ce domaine, les différentes organisations ayant la possibilité de compléter les formules et les questionnaires en fonction de leurs propres besoins. Cette uniformisation, accompagnée d'une certaine souplesse, devrait elle-même être le résultat d'une approche plus cohérente de l'ensemble du système des bourses, grâce à la mise en commun des données d'expérience des diverses organisations du système, et devrait permettre d'améliorer la planification et la mise en oeuvre des programmes de bourses. Le Sous-Comité du CAC devrait prendre l'initiative de cette uniformisation.

c) Montant des bourses

202. Le Bureau des services financiers du Siège de l'Organisation des Nations Unies, à New York, fixe un barème d'allocations qui doit être appliqué par les organisations du régime commun. Ce barème est communiqué au PNUD aux fins de publication. Pour l'établir, le Bureau des services financiers demande non seulement des avis et des renseignements au PNUD mais il consulte aussi les autres organisations et les gouvernements intéressés. La Commission de la fonction publique internationale (CFPI) possède beaucoup de renseignements sur le coût des chambres d'hôtel et des repas de restaurant, qu'elle rassemble essentiellement pour établir les taux des indemnités de subsistance, et le secrétariat de la CFPI donne en conséquence des avis au Bureau des services financiers sur le montant des allocations pour les différents pays.

203. Le montant des bourses varie selon la durée de la bourse : courte (par exemple voyages d'étude, journées d'étude, séminaires, cours accélérés de formation, etc.), moyenne ou longue, ou selon qu'il s'agit ou non d'une bourse d'enseignement universitaire. Il y a actuellement trois taux d'allocation : un taux de voyage, un taux de résidence et un taux d'étude 34/. Le taux de voyage est plus élevé que le taux de résidence. Le taux d'étude est plus faible parce que le boursier peut vivre à l'université ou dans un logement qui lui est fourni gratuitement ou à moindres frais par l'institution d'accueil.

204. Pour les bourses de courte durée, la règle normale est que les boursiers ont droit à une allocation mensuelle au taux de voyage pendant les trente premiers jours passés dans un endroit donné. S'ils doivent se rendre ailleurs, ils ont alors droit à une nouvelle allocation au taux de voyage pendant 30 jours. Une allocation au taux de voyage peut être accordée pour les 31 premiers jours même si la bourse couvre une période qui ne dépasse pas 30 jours. Certains programmes consistent, par exemple, à réunir un groupe de fonctionnaires gouvernementaux de rang relativement élevé pour participer à un séminaire ou à un cours de formation analogue pendant une courte période. Les organisations qui appliquent le régime commun sont convenues d'accorder en pareil cas une indemnité journalière plutôt qu'une allocation mensuelle, étant entendu que cette indemnité ne devrait normalement pas dépasser le taux de l'indemnité de subsistance appliqué après 60 jours.

---

34/ Les taux maximaux applicables aux Etats-Unis au 1er septembre 1975 sont les suivants : taux de voyage : 900 dollars par mois; taux de résidence : 600 dollars par mois; taux d'étude : 400 à 450 dollars par mois.

205. Tous ces taux (y compris l'indemnité journalière de subsistance) sont des taux maximaux, dans les limites desquels l'organisme donneur est libre de fixer le montant des allocations. Dans la pratique, comme on pouvait le prévoir, les taux maximaux ont tendance à devenir les taux effectifs.

206. Au cours des enquêtes qu'il a effectuées dans divers pays, l'Inspecteur s'est rendu compte que le montant des allocations n'était pas toujours jugé suffisant. Le fait même que les avis aient été partagés montre que, dans l'ensemble, les allocations sont raisonnables. En revanche, tout le monde s'est plaint de l'insuffisance des indemnités pour l'achat de livres qui, semble-t-il, ont été depuis lors augmentées. Par ailleurs, il n'y a apparemment aucune raison d'appliquer le taux en vigueur "après soixante jours" aux personnes qui assistent à des séminaires, journées d'étude, cours de formation ou voyages d'étude de courte durée (c'est-à-dire de moins de 30 jours) et qui occupent pour la plupart dans leur pays des postes de rang élevé. Ce qui paraît à l'Inspecteur un grief légitime n'aurait plus de raison d'être si le taux mensuel normal était appliqué dans de tels cas.

207. Récemment encore les taux étaient révisés (avec l'accord du Bureau des services financiers de l'Organisation des Nations Unies) sur l'initiative des représentants résidents du PNUD en fonction des variations de prix et d'autres facteurs dans un pays donné. Toutefois, en raison de l'inflation galopante qui sévit dans de nombreux pays, la révision des taux est généralement en retard sur les hausses de prix.

208. L'Inspecteur croit savoir que le siège du PNUD a demandé à être déchargé de toute responsabilité concernant l'examen et la révision des taux d'allocations (encore que les représentants résidents du PNUD continueraient probablement à fournir des renseignements sur les coûts et à faire des observations sur le montant des allocations) et que la Commission de la fonction publique internationale y participe de plus en plus. Tout en se félicitant du rôle accru de la Commission, l'Inspecteur pense que pour exercer un certain contrôle et appliquer dans toute la mesure du possible des normes uniformes et sans préjudice de l'initiative du représentant résident qui est le mieux placé pour connaître la situation dans un pays donné, le PNUD lui-même devrait jouer, à intervalles fixes, un rôle actif de coordination. Au moins une fois par an, à une date fixe, il devrait demander des rapports à ses représentants résidents et examiner leurs recommandations. Après quoi, il ferait à son tour des recommandations à la Commission de la fonction publique internationale et au Bureau des services financiers de l'Organisation des Nations Unies, qui détermineraient les nouveaux plafonds 35/.

---

35/ Pendant la Réunion que le Sous-Comité de l'éducation et de la formation du CAC a tenue en 1974 sur les bourses, il a été décidé que la Section des bourses de Genève entreprendrait au nom de toutes les institutions du système des Nations Unies un examen annuel des taux d'allocations en vigueur en Europe avec le concours des organismes qui gèrent les bourses qu'elle accorde. Cet examen a été effectué en 1974 et renouvelé cette année, et le PNUD et les institutions intéressées ont été extrêmement satisfaits de la coordination réalisée. A la même réunion de 1974, l'accord s'était également fait sur un système commun d'allocations pour les boursiers.

d) Réorientation des programmes de bourses

209. Le développement dans un secteur donné requiert entre autres choses la création ou l'amélioration d'institutions capables de fournir les connaissances et les compétences nécessaires pour amorcer et soutenir ce développement. Un pays en développement ne devrait pas être toujours obligé de compter sur d'autres pays pour assurer la formation de ses ressortissants. Il est donc évident qu'au fur et à mesure que les pays d'une région donnée avancent sur la voie du progrès économique et social, les moyens de formation à l'échelon national et régional devraient être accrus, notamment dans le domaine de la formation des enseignants, de manière à avoir de moins en moins besoin de recourir à la formation à l'étranger par l'intermédiaire de bourses et autres facilités. Les organismes donneurs devraient faciliter une telle évolution. Il ne s'agit pas de dire que la formation à l'étranger devrait être totalement éliminée : ce serait aller à l'encontre de la notion même et des tendances de la coopération internationale étant donné que même les pays extrêmement développés tirent profit des connaissances plus approfondies que d'autres pays développés ont acquises dans un secteur donné.

210. Il faudrait donc peut-être réviser et éventuellement réorienter légèrement les activités de formation des organisations qui accordent des bourses. On pourrait par exemple se préoccuper davantage de renforcer, par des moyens divers, les institutions nationales et régionales de formation qui existent actuellement et d'encourager la création d'institutions nouvelles en accordant une attention particulière à la formation d'enseignants. C'est une politique qui a déjà été approuvée par une organisation (OMS), même si elle n'a pas encore été suffisamment mise en pratique.

211. Parallèlement, il paraît souhaitable de ne conserver que les programmes qui ont donné de bons résultats, et cela non seulement pour des raisons d'efficacité mais aussi parce que la plupart des organismes donneurs font état d'échecs plus ou moins graves ou d'échecs partiels dans l'application des programmes de bourses.

212. De l'avis de l'Inspecteur, il serait bon de réduire légèrement, par exemple de 5 à 10 %, les dépenses afférentes aux bourses et en même temps d'accroître l'aide accordée aux gouvernements pour renforcer les institutions de formation existantes ou en créer de nouvelles à l'échelon national ou régional. Cette aide serait accordée à condition notamment que ces institutions acceptent un certain nombre de stagiaires venant d'autres pays de la même région ou de régions différentes.

e) Rôle des gouvernements bénéficiaires

213. Tout au long du présent rapport on a insisté sur le rôle du gouvernement bénéficiaire en tant que principal partenaire pour l'exécution d'un programme de bourses. Il est évident que le succès d'un tel programme dépend dans une large mesure de la valeur des procédures et des mesures qu'adopte le gouvernement bénéficiaire, notamment pour choisir les candidats les plus qualifiés, utiliser au mieux les compétences du boursier à son retour dans le pays, lui offrir des possibilités de carrière, etc. On a également souligné qu'une coordination étroite entre les différents partenaires, surtout entre l'organisme donneur et le gouvernement bénéficiaire, est indispensable pour assurer le succès d'un programme de bourses.

214. Les programmes de bourses devraient également être pris en considération lors de l'examen périodique des projets du PNUD auquel procèdent le PNUD, les organisations chargées de l'exécution et les autorités gouvernementales. Mais en outre, il serait utile que les fonctionnaires qui sont chargés de la gestion des bourses au siège ou dans les bureaux régionaux des organisations rencontrent les responsables, à l'échelon du pays, de la sélection des boursiers et de leur réinsertion après la période de formation. A cet égard, l'Inspecteur croit savoir qu'à la suite d'un séminaire organisé par l'UNESCO à Kuala Lumpur en décembre 1973 et réunissant les fonctionnaires de la Division des bourses et les fonctionnaires responsables dans les différents pays de la région, un meilleur rapport s'est établi entre le siège de l'UNESCO et les gouvernements intéressés. L'OMS a organisé, dans la région européenne et dans la région de la Méditerranée orientale, des réunions régionales analogues qui ont été très fructueuses. La révision de toutes les formules de demande de bourse de l'OMS a été par exemple mise au point à une réunion des fonctionnaires nationaux chargés des bourses dans la région de la Méditerranée orientale.

215. Les organismes donneurs devraient organiser régulièrement de telles réunions dans toutes les régions dans un triple but :

- 1) avoir - chose importante - des contacts personnels et des échanges réciproques;
- 2) donner aux pays la possibilité de comparer leurs méthodes dans un climat d'émulation;
- 3) parvenir à des conclusions communes et élaborer des principes directeurs communs pour la gestion des bourses.

#### IV. RECOMMANDATIONS

##### Planification et programmation des bourses

1. Les besoins de formation nécessitant l'octroi de bourses devraient être planifiés de préférence à moyen ou à long terme, en tenant compte des besoins estimatifs en main-d'oeuvre d'un pays ou d'une région, dans un secteur ou dans une discipline donnés (paragraphe 33 et 34).
2. Le PNUD devrait, au nom et à la demande des gouvernements intéressés, accorder un soutien financier et aider à organiser des enquêtes sur la main-d'oeuvre dans certains secteurs (paragraphe 34 et 35).
3. Les programmes de formation et de bourses devraient être planifiés de façon aussi complète que possible, en coordination avec tous les autres organismes (y compris ceux qui ne sont pas rattachés aux Nations Unies) qui fournissent une aide au développement dans ce domaine. Cette coordination devrait être organisée et dirigée par le représentant résident du PNUD, et la politique générale devant régir cette coordination (notamment ses principes directeurs) devrait être approuvée par le PNUD et les organisations et institutions mentionnées ci-dessus au niveau des sièges centraux (paragraphe 36).
4. Les objectifs ultimes de l'élément de formation nécessitant l'octroi de bourses devraient être énoncés avec suffisamment de détail dans le document final du projet. Le document du projet, au moment de son approbation, devrait indiquer la somme globale qui sera affectée aux bourses; le détail pour chaque programme ne serait donné que quelque temps après la mise à exécution du projet. Il devrait appartenir aux organismes donateurs et au PNUD, ce dernier par l'intermédiaire de son représentant résident, d'augmenter ou de diminuer cette somme (au besoin), une fois qu'un programme de bourses détaillé aura été établi (paragraphe 37 et 38).
5. Les programmes de bourses devraient être établis de façon systématique, avoir un caractère pratique, et être en rapport étroit, d'une part, avec les objectifs de l'élément de formation et, d'autre part, avec les qualifications et les compétences réelles des personnes qui doivent suivre cette formation et les responsabilités qu'il est effectivement prévu de leur confier (paragraphe 40 et 41).
6. Les boursiers devraient, dans toute la mesure du possible, participer à l'établissement de leur programme de formation et pouvoir proposer d'éventuelles modifications ou améliorations en cours de stage (paragraphe 42).
7. Les diverses étapes du programme de bourses devraient correspondre à un calendrier qui tienne compte de certaines exigences, imposées notamment par la nécessité d'obtenir les candidatures à temps, la durée réelle (et non théorique) de divers types de formation, et la relation entre les divers éléments du projet. Le pays bénéficiaire, l'organisme donneur, l'institution d'accueil et les boursiers devraient faire tout leur possible pour respecter ce calendrier (paragraphe 60, 63 à 70, 71 à 74, 75 à 78, 87).

### Problèmes de langue

8. Les connaissances linguistiques requises devraient être adaptées au type de formation que le boursier doit suivre et à son programme d'études effectif (paragraphe 60).

9. S'il y a lieu de prévoir des cours de langues, ces cours devraient commencer dans le pays du boursier avant son départ et, au besoin, se poursuivre dans le pays hôte. La formation linguistique dans le pays hôte (qui devrait être aussi courte que possible) devrait être programmée comme une partie intégrante du stage de formation et prise en considération lors de l'établissement du calendrier du stage (paragraphe 60).

10. Dans les pays qui bénéficient d'un grand nombre de bourses mais qui ne disposent pas d'installations adéquates pour les cours de langues, le PNUD devrait aider à créer des instituts de langue de conception moderne, l'une des conditions de l'assistance du PNUD étant que les stagiaires, les futurs stagiaires et les boursiers venant de pays voisins soient admis dans ces instituts (paragraphe 61).

11. Le PNUD et les organisations donatrices devraient établir et distribuer une note expliquant leurs politiques et leurs pratiques en matière de formation linguistique préliminaire, et contenant la liste de toutes les installations disponibles pour les cours de langue (paragraphe 62).

### Types de bourses et durée des études financées par les bourses

12. Les buts spécifiques et distincts des divers types de formation devraient être analysés et ces buts devraient déterminer le choix d'un type donné de bourse. Il faudrait les expliciter dans chaque programme de bourse proposé (paragraphe 10, 13, 15, 81, 88).

13. Il importe de fixer de façon réaliste une durée appropriée pour les études financées par la bourse, de façon à éviter des prolongations inutiles (paragraphe 86).

14. Avant qu'une bourse individuelle de courte durée soit accordée, il faudrait définir clairement les buts de cette bourse et les avantages que le boursier peut en attendre, notamment des possibilités qui s'offriront à lui, à son retour dans son pays, ainsi que les applications immédiates des connaissances qu'il vient d'acquérir (paragraphe 82 à 84, 97 à 98, 102).

15. Les déplacements coûteux entrepris par des particuliers vers des pays éloignés pour de courts voyages d'étude devraient être réduits; il vaudrait mieux organiser des programmes de formation de courte durée et des voyages d'étude pour des groupes. Les programmes de courte durée prévoyant des étapes dans plus de deux ou trois pays devraient être réservés aux spécialistes qualifiés qui ont besoin d'entreprendre un tel voyage d'observation pour pouvoir s'entretenir des plus récents progrès de la recherche avec des personnes qui appartiennent à la même discipline qu'eux (paragraphe 82 à 85, 88).

16. Les programmes de formation et les voyages d'étude en groupe, quelle qu'en soit la durée, devraient être préparés minutieusement par l'organisme donneur (paragraphe 88).

17. Les personnes qui font des voyages d'étude en groupe ou à titre individuel devraient être soigneusement sélectionnées, et la préférence devrait aller aux cadres supérieurs ayant de l'expérience (paragraphe 83, 88).

18. Il faudra particulièrement tenir compte de la mesure dans laquelle l'institution ou les institutions d'accueil où les boursiers devront se rendre au cours de leur voyage d'étude sont adéquates (paragraphe 84, 88).

19. La méthode des stages de formation itinérants, qui se déroulent chez les participants, dans un pays, une région ou une sous-région spécifique, par opposition à la pratique normale qui consiste à faire venir les participants dans le pays qui organise le stage, devrait être étudiée plus à fond (paragraphe 88, 101, 127, 128).

#### Placement

20. En étudiant les diverses possibilités de placements, il faudrait se demander, tout d'abord, si la formation nécessaire peut être organisée de façon appropriée dans le pays lui-même; ensuite, si elle peut être organisée dans une institution de la région ou d'une autre région en développement; enfin, si elle devrait être dispensée dans un autre endroit et lequel (paragraphe 41, 92 à 99).

21. Les organismes donneurs devraient faire en sorte que les institutions d'accueil choisies dans les pays développés soient réparties dans un plus grand nombre de pays (paragraphe 95 et 96).

22. Il faudrait accorder davantage de bourses pour la formation dans le pays d'origine du boursier, quel que soit son lieu de résidence dans ce pays, le montant de la bourse étant déterminé dans chaque cas suivant les circonstances (paragraphe 100).

23. Il faudrait encourager le développement de la formation intrarégionale, au titre de laquelle les pays en développement organiseraient sur le plan local des stages de formation dont les programmes d'étude seraient établis pour répondre à leurs besoins particuliers. De tels stages pourraient être fixes ou mobiles, et seraient organisés pour des groupes de boursiers sous la direction de consultants ou de professeurs originaires de la région ou venant de l'étranger (paragraphe 82 à 85, 88, 101).

24. Chaque fois que la possibilité existe et n'est pas trop coûteuse, les boursiers, au cours de leur stage ou en revenant d'un pays développé, devraient passer quelque temps dans une institution ou un établissement en rapport avec la formation qu'ils ont reçue, dans un pays en développement de leur propre région ou d'une région voisine (paragraphe 102).

25. Les organisations qui ne l'ont pas encore fait devraient entreprendre, par l'intermédiaire de leurs bureaux régionaux et nationaux et en coopération avec les gouvernements intéressés, une étude détaillée sur les moyens de formation qui existent actuellement dans les pays des diverses régions et communiquer également les répertoires ainsi établis aux Etats membres (paragraphe 102).

### Les problèmes des boursiers dans le pays d'accueil

26. Des séances d'orientation et d'information devraient être organisées régulièrement avant le départ, en collaboration avec les ambassades des pays d'accueil. On pourrait également mettre les boursiers qui sont sur le point de se rendre dans des pays étrangers en rapport avec leurs prédécesseurs qui ont suivi un stage dans ces pays et en sont rentrés depuis peu (paragraphe 107 et 108).

27. A leur arrivée au centre d'accueil du pays hôte, les boursiers devraient assister à une brève réunion d'information et d'orientation traitant essentiellement des aspects pratiques de leur vie courante. Ces réunions pourraient être organisées par le bureau local de l'organisme donneur ou, s'il n'en existe pas, par celui d'une autre organisation au nom de l'organisme donneur. Dans un pays en développement, le représentant résident du PNUD pourrait se charger de cette tâche. Si une organisation a nommé un organisme de gestion, ce dernier, ainsi que les commissions nationales ou les associations pour les Nations Unies, pourraient peut-être organiser ces activités d'orientation (paragraphe 109 et 110).

28. Lorsqu'une bourse est accordée pour deux ans ou plus, il faudrait prévoir, dans ce cas :

a) un billet aller et retour pour l'épouse du boursier ou le remboursement de ce billet à concurrence de 50 %;

b) un congé dans les foyers après deux années d'absence pour les titulaires de bourses d'une durée supérieure ou égale à trois ans (paragraphe 112).

### Evaluation et activités consécutives

29. L'évaluation d'un programme de bourses devrait porter sur toute la durée du programme, c'est-à-dire commencer avec l'annonce de la bourse ou son inclusion dans un projet, et se poursuivre quelque temps après le retour du boursier. Elle devrait faire partie intégrante du projet (paragraphe 126, 135, 144 à 146).

30. Chaque boursier devrait recevoir un questionnaire tous les six mois pendant le stage, ainsi qu'un questionnaire de fin de stage à partir duquel il établirait son rapport final. Si le stage de formation est court, un simple questionnaire de fin de stage suffira. Deux questionnaires de contrôle devraient également être envoyés au boursier, le premier un an après la fin du stage, le second au cours des quatre années suivantes (paragraphe 147 à 149).

31. Il faudrait également envoyer des questionnaires de contrôle à l'administration appropriée, au directeur du projet ou au directeur des études dans le pays bénéficiaire pour avoir une opinion supplémentaire (paragraphe 150).

32. L'évaluation consécutive fondée sur les questionnaires devrait être complétée, dans les cas où cela sera approprié, possible et d'un coût raisonnable, par des entretiens personnels, dans des groupes de pays, entre les boursiers qui viennent de terminer leur stage, les directeurs de projet ou les directeurs des études, et de petites équipes chargées de l'évaluation, qui comprendraient des représentants de l'organisme donneur, du gouvernement bénéficiaire et des experts indépendants, venant ou non du pays. Le représentant résident du PNUD devrait s'associer à cette tâche (paragraphe 136, 138, 151).

33. Il faudrait établir avec soin des modèles de questionnaires d'évaluation et de questionnaires de contrôle pour tous les organismes des Nations Unies. Le Sous-Comité de l'éducation et de la formation du CAC pourrait en prendre l'initiative. Ces questionnaires devraient avoir trait en particulier aux questions indiquées aux paragraphes 118 et 145 ci-dessus. Chaque organisation serait naturellement libre d'ajouter à ces modèles des questions particulières en rapport avec son secteur d'activité et avec le type de formation reçue par le boursier (paragraphe 152).

34. Des ressources devraient être prévues pour :

a) fournir à certains boursiers ayant terminé leur stage, pendant une période allant jusqu'à trois ans, des publications scientifiques et techniques qui leur permettraient de se tenir au courant des progrès les plus récents réalisés dans leur spécialité;

b) organiser des cours de recyclage en un lieu unique, à l'intention des boursiers originaires d'un certain groupe de pays et revenus après leur stage. Ces cours pourraient être dispensés par une équipe mobile d'experts dans un secteur donné (paragraphes 128, 153).

35. Si un boursier a été formé à utiliser un matériel spécial ou très perfectionné qu'il doit continuer à utiliser pour la suite du projet et si ce matériel n'existe pas dans son pays d'origine, il faudrait prévoir un crédit dans le budget du projet pour la fourniture de ce matériel (paragraphes 128, 154).

36. Chaque fois que cela sera possible, les résultats de l'évaluation faite pendant le stage, à la fin du stage et après le stage, devraient être mis sur ordinateur, afin que l'on puisse les retrouver et les exploiter rapidement si le besoin s'en fait sentir (paragraphes 30, 129, 169).

37. Les organismes donneurs qui ne l'ont pas encore fait devraient dresser des répertoires des boursiers ayant terminé leur stage dans chaque discipline dont ils ont la responsabilité (paragraphes 133, 155).

#### Organisation des bureaux chargés des bourses

38. La gestion des bourses au siège ou dans les bureaux régionaux (selon le cas) devrait être confiée à un service unique qui serait chargé du placement des boursiers, du contrôle de leur formation, de l'évaluation, des activités consécutives, de l'administration proprement dite, etc. Ce service devrait agir en consultation et en coopération étroite avec les services organiques responsables de la teneur d'un programme de bourses donné, lesquels devraient, lorsque le programme de bourse est un élément d'un projet, tenir le service chargé des bourses au courant de l'état d'avancement du projet. Pour sa part, le service de gestion devrait fournir aux services organiques intéressés tous les renseignements possibles sur l'application du programme de bourses. Des directives appropriées à cet effet devraient figurer dans le manuel d'administration des bourses de l'organisation. Le chef de ce service devrait de préférence avoir une expérience de l'assistance technique acquise sur le terrain, et l'expérience de la planification technique des bourses (paragraphes 164, 166, 168, 173, section 10 du chapitre III).

39. Lorsqu'il n'en existe pas encore, il faudrait créer dans les plus grandes organisations du système des comités internes chargés de coordonner les travaux des divers services s'occupant de l'exécution et de l'administration des programmes de bourses (paragraphe 166, 170, 174).

#### Organismes de gestion

40. Un plus grand nombre de pays hôtes devraient envisager la possibilité d'instituer un organisme de gestion unique qui serait au service de toutes les organisations du système (comme c'est déjà le cas dans certains pays) (paragraphe 179). D'autres formules sont possibles :

a) les gouvernements hôtes pourraient décider (comme cela se passe dans de nombreux pays) d'offrir gratuitement ces services par l'intermédiaire d'un organisme créé ou subventionné par eux;

b) l'organisme donneur pourrait assumer lui-même ces fonctions par l'intermédiaire de ses bureaux locaux ou de ceux d'une organisation apparentée (notamment les représentants résidents du PNUD);

c) un autre organisme (par exemple les commissions nationales de l'UNESCO, les associations nationales pour les Nations Unies) pourrait s'en charger (paragraphe 178).

#### Décentralisation des responsabilités concernant les bourses

41. Le bureau central (ou régional) devrait, à propos de l'administration des bourses, utiliser une seule filière de communication avec les gouvernements. Si une organisation n'a pas de représentant au niveau du pays, de la zone ou de la région ou si elle a un bureau pour la région ou pour la zone mais pas de bureau pour le pays, la communication devrait normalement s'établir par l'intermédiaire des représentants résidents du PNUD. Si une organisation a un représentant pour le pays, c'est à lui que cette responsabilité devrait être confiée. Dans tous les cas, le représentant résident du PNUD devrait être consulté et informé; on devrait avoir recours à ses bons offices pour résoudre d'éventuelles difficultés (paragraphe 183 et 184).

42. Lorsqu'il n'existe aucune décentralisation des responsabilités concernant les bourses, les représentants régionaux d'une organisation devraient suivre de beaucoup plus près l'application des programmes de bourses régionaux (paragraphe 185).

43. Dans le cas de bourses qui ne sont pas des éléments de projets plus importants, ce sont les bureaux du siège qui devront nécessairement s'occuper des détails des programmes et des dispositions administratives nécessaires et négocier aussi bien avec les gouvernements bénéficiaires qu'avec les gouvernements hôtes, soit directement, soit par l'intermédiaire de leurs représentants pour le pays, pour la zone ou pour la région, ou du représentant résident du PNUD (paragraphe 187).

44. Dans les cas de bourses qui font partie de projets plus importants, une part importante des responsabilités devrait être confiée aux institutions locales. Cette délégation de pouvoirs pourrait s'effectuer selon le schéma proposé au paragraphe 190 (paragraphe 186, 188 à 190).

#### Coordination intersecrétariats

45. Le Sous-Comité de l'éducation et de la formation du CAC devrait envisager :

a) de créer un groupe de travail spécial permanent qui se réunirait pendant des durées déterminées, et qui serait particulièrement chargé d'examiner les problèmes spécifiques qui se posent à propos de la gestion des bourses ou, de préférence, de nommer un rapporteur (ou des rapporteurs) expérimentés avec mission d'examiner ces problèmes particuliers et de présenter un rapport à ce sujet (paragraphe 196 et 197); et

b) de demander à ce groupe de travail spécial permanent ou, de préférence, au rapporteur (ou aux rapporteurs) d'étudier, entre autres choses, la normalisation de la terminologie, des formules de candidature, des procédures et des questionnaires d'évaluation et des procédures et des questionnaires consécutifs, etc. (paragraphe 10, 15, 81, 198 à 201).

#### Montant des bourses

46. Les boursiers suivant des séminaires de courte durée, des journées d'études, des stages de formation, des voyages d'étude, etc., d'une durée inférieure à 30 jours, devraient recevoir une allocation mensuelle au taux de voyage normal (paragraphe 204, 206).

47. Le PNUD devrait continuer à jouer un rôle actif de coordination à intervalles réguliers, lors de la révision du montant de l'allocation et de l'indemnité de subsistance. Il devrait, au moins une fois par an, à une date fixe, demander aux représentants résidents de lui soumettre des rapports, sans préjudice de ceux dont ils auraient pris l'initiative, et examiner les recommandations présentées. Il pourrait ensuite, à son tour, présenter des recommandations à la Commission de la fonction publique internationale ou au Bureau des services financiers de l'Organisation des Nations Unies qui établirait les montants maximaux révisés (paragraphe 202, 207 et 208).

#### Réorientation des programmes de bourses

48. Les activités des organismes donneurs dans le domaine de la formation devraient être quelque peu réorientées et il faudrait s'attacher, en particulier, à renforcer, de diverses façons, les institutions de formation nationales et régionales existantes, à aider la création de nouvelles institutions, et à accorder une attention particulière à la formation de stagiaires (ou des professeurs) (paragraphe 209 et 210, 212). Il faudrait ne conserver que les programmes de bourses qui donnent de bons résultats et les économies ainsi réalisées pourraient être utilisées aux fins décrites ci-dessus (paragraphe 211 et 212).

Participation des gouvernements bénéficiaires aux programmes de bourses. Examen des programmes de bourses et des procédures

49. Les programmes de bourses devraient faire l'objet d'une étude dans le cadre de l'examen périodique des projets du PNUD auquel procèdent, au niveau national, le PNUD, les organisations chargées de l'exécution et les autorités gouvernementales (paragraphe 213 et 214).

50. Les responsables des bourses au siège ou dans les bureaux régionaux devraient rencontrer périodiquement leurs homologues des administrations nationales afin :

- a) d'améliorer les rapports personnels et les communications;
- b) de permettre aux pays de comparer leurs méthodes et de rivaliser sur le plan de la qualité;
- c) de parvenir à des conclusions communes et d'établir des principes directeurs communs pour la gestion des bourses (paragraphe 214 et 215).