

**Assistance fournie par le système des
Nations Unies aux institutions
multinationales régionales
de coopération technique**

Etabli par

J. C. Rodriguez-Arias

Corps Commun d'Inspection



Corps Commun d'Inspection

**Genève
Décembre 1980**

ASSISTANCE FOURNIE PAR LE SYSTEME DES NATIONS UNIES
AUX INSTITUTIONS MULTINATIONALES REGIONALES
DE COOPERATION TECHNIQUE

Etabli par J.C. Rodriguez-Arias
Corps commun d'inspection

Table des matières

	<u>Paragraphes</u>
<u>Introduction</u>	1- 8
1. <u>Le problème</u>	
Besoins régionaux et coopération technique multinationale	9-14
Définitions	15-19
Ce qu'est une institution multinationale régionale de coopération technique	20-25
Secteurs prioritaires de la coopération technique régionale	26-27
Utilisation d'autres ressources du système des Nations Unies pour la coopération technique régionale	28-30
2. <u>Conclusions de précédentes études du Corps commun d'inspection (CCI)</u>	
Gestion et financement des institutions par les gouvernements	32-37
Sources de financement	38-41
Participation du système des Nations Unies	42-44
Acceptation et impact des services fournis	45-50
Possibilités en matière de CTPD	51-54
Organisation de réseaux	55-59
3. <u>Principales questions de politique générale concernant l'appui fourni par le système des Nations Unies</u>	
Le rôle du système des Nations Unies : principes généraux	60-66
Importance de tous ces principes généraux pour les institutions multinationales régionales	67-70
Les ressources des programmes régionaux et comment les utiliser au mieux : nécessité d'adopter une approche systématique	71-79
Priorités et préférences	80-92
Conditions d'octroi de l'assistance fournie par le système des Nations Unies et exigences préalables	93-94
Programmation	95-96

Table des matières (suite)

	<u>Paragraphe</u> s
Evaluation des demandes d'assistance	97-102
Formulation des accords d'assistance	103-104
Mise en oeuvre des projets d'assistance : gestion et exécution	105-110
Supervision et activités complémentaires	111-133
Nature et durée de l'appui fourni par le système des Nations Unies aux institutions multinationales régionales	134-141
L'interaction comme moyen d'appui technique dans le cadre du système des Nations Unies	142-147
4. <u>Création d'institutions régionales de coopération technique multinationale</u>	
Considérations fondamentales	148-150
Portée et objectifs : dimension, acceptation et rôle	151-158
Nature de l'institution : cadre juridique	159-166
Autonomie et viabilité de l'institution : sources de financement	167-177
Gestion de l'institution	178-187
Principales fonctions de l'institution; relations de travail	188-199
L'institution, élément vital d'un réseau régional	200-216
Dotation en personnel des institutions	217-221
Le cadre de la CTPD	222-232
Le problème particulier des institutions existantes	233-240
<u>Résumé des principales conclusions et recommandations</u>	241-280
Annexes I et II	

Introduction

1. La coopération technique visant à renforcer la capacité d'autonomie des pays en développement est considérée comme l'un des secteurs d'activité les plus importants du système des Nations Unies pour le développement. L'appui fourni pour produire et échanger des informations et des techniques, qui est un aspect essentiel de la coopération technique, joue un rôle important dans la stratégie internationale du développement. Au cours des trente dernières années, les organismes des Nations Unies ont très largement contribué à former des milliers de spécialistes dans des disciplines où l'on en avait grand besoin. Leurs apports ont permis de constituer un fonds de données d'expérience extrêmement précieux pour évaluer la situation actuelle et les perspectives d'avenir des institutions multinationales régionales de coopération technique.

2. Bien que certains secteurs d'activité du système présentent encore des points faibles, les grands principes généraux qui ont déjà été définis par les organes directeurs des organismes des Nations Unies dans le domaine de la coopération technique sont suffisamment clairs pour faciliter la cohésion et l'efficacité des activités. En outre, la capacité du système d'aboutir à des résultats concrets dépend essentiellement des politiques et des procédures opérationnelles qui sont effectivement appliquées. Il faut donc soumettre à un examen constant ces politiques et procédures, compte tenu en particulier des changements rapides qui se produisent sans cesse dans les pays développés comme dans les pays en développement.

3. Le système des Nations Unies a consacré des ressources considérables aux activités visant à promouvoir la coopération technique aux niveaux mondial, inter-régional et - surtout - régional, et aussi longtemps que la masse des ressources du système continuera de croître, les fonds disponibles pour financer ce type d'activités en feront autant. Le PNUD, par exemple, compte allouer un total de quelque 918 millions de dollars à ses programmes multinationaux au cours du cycle de financement 1981-1986; sur ce total, 730 millions de dollars seront réservés aux programmes régionaux 1/.

4. Cela signifie que l'examen constant des politiques et procédures applicables en la matière n'est pas moins important pour les programmes multinationaux que pour les programmes nationaux. L'auteur espère que la présente étude contribuera à cet examen.

1/ En outre, les organismes des Nations Unies financent des activités de coopération technique régionale à l'aide de leurs budgets ordinaires ou au moyen de fonds extra-budgétaires autres que ceux du PNUD. En 1979, ces dépenses ont atteint un total de près de 100 millions de dollars, c'est-à-dire beaucoup plus que ce que le PNUD a lui-même consacré aux projets régionaux. On peut donc raisonnablement présumer qu'au cours du troisième cycle (1981-1986) ces organismes consacreront aux projets régionaux davantage de fonds que le PNUD lui-même qui, d'après les projections, devrait allouer à ces projets 730 millions de dollars (voir annexe I).

Objet de la présente étude

5. Dans la présente étude, l'Inspecteur a examiné comment le système des Nations Unies a utilisé les ressources disponibles au titre de la coopération technique pour aider à développer les institutions multinationales régionales en tant qu'instruments propres à faciliter l'acquisition, l'adaptation, l'échange et le transfert des connaissances et des techniques dont les pays participants ont besoin pour progresser sur le plan économique et social. En évaluant le fonctionnement de ces institutions, il a examiné leurs méthodes de coopération, eu égard notamment aux possibilités qu'elles offrent comme instruments de la coopération technique entre pays en développement (CTPD). Compte tenu des résultats de cet examen, l'Inspecteur suggère des moyens d'accroître l'efficacité de ces institutions, grâce notamment à une meilleure utilisation des ressources fournies par le système des Nations Unies.

6. L'Inspecteur se rend compte que les mesures prises jusqu'à présent pour régler bon nombre des problèmes mis en lumière dans la présente étude n'ont donné que des résultats limités. Il ne lui a pas été possible, à l'occasion de cette étude, d'analyser globalement l'apport financier du système des Nations Unies dans ce domaine, la raison principale étant que, dans la plupart des cas, le statut juridique de ces institutions est encore confus, ce qui fait qu'il est difficile d'utiliser les données disponibles. Dans ce rapport, l'Inspecteur ne prétend pas apporter une réponse définitive à tous les problèmes - il faudra poursuivre les recherches sur la base de données qu'il reste encore à recueillir et à analyser - mais il a tenté de définir les domaines à étudier en priorité et il propose des approches générales dont l'expérience prouve qu'elles peuvent se révéler les plus efficaces.

Fondement de l'étude

7. L'étude a été élaborée essentiellement à partir des données recueillies par la voie de questionnaires et d'entretiens, et d'un examen de nombreux documents ayant trait à la question. L'Inspecteur a également tenu compte des conclusions d'études réalisées par le Corps commun d'inspection entre 1971 et 1980, concernant 23 institutions régionales. Il a accordé une attention particulière aux vues des gouvernements qui ont participé à des entreprises régionales ayant bénéficié de l'aide d'organismes des Nations Unies.

Remerciements

8. Les organismes des Nations Unies les plus directement concernés, y compris les commissions régionales, ont été priés de coopérer à la présente étude. Certains ont fourni des renseignements utiles sur leur participation à des projets régionaux, et le PNUD a apporté une contribution particulièrement précieuse en fournissant les services d'un fonctionnaire ayant une vaste expérience en la matière, qui a collaboré personnellement avec l'Inspecteur pendant deux semaines. L'Inspecteur a également eu l'occasion de mieux se documenter sur la question grâce à des entretiens et échanges de données d'expérience extrêmement fructueux avec de nombreux hauts fonctionnaires du système des Nations Unies.

1. Le problème

Besoins régionaux et coopération technique multinationale

9. L'approche régionale en matière de développement témoigne du fait que, lorsque des pays présentant les mêmes caractéristiques géographiques, économiques et culturelles sont aux prises avec de nombreux problèmes importants de même nature, le meilleur moyen de régler ces problèmes est de s'y attaquer de concert. L'augmentation régulière - tant dans les régions en développement que dans les régions développées - du nombre des mouvements d'intégration, marchés communs, programmes conjoints de mise en valeur des ressources et autres actions concertées au niveau régional ou sous-régional, montre bien que les pays ont pris conscience de ce fait, qui est lui-même une conséquence de l'interdépendance croissante et indispensable des nations. La coopération technique, y compris les ressources disponibles dans le cadre du système des Nations Unies, a été largement utilisée pour contribuer à la réalisation des objectifs de toutes ces activités communes.

10. Certains des besoins "régionaux" auxquels répond la coopération technique ne sont qu'un assemblage de besoins nationaux distincts pour lesquels les pays font appel à une même source d'assistance. Ces besoins peuvent être parfaitement justifiés et l'aide fournie peut être précieuse, mais il ne s'agit pas là, à proprement parler, de coopération technique régionale. La coopération technique régionale, au sens propre du terme, doit servir à renforcer la communication, l'interaction et la collaboration entre les pays participants, de façon à les aider à se doter des capacités nécessaires pour régler par eux-mêmes les problèmes de développement qu'ils ont en commun.

11. L'une des thèses défendues dans la présente étude est que la meilleure façon de tirer parti des ressources régionales du système des Nations Unies est de les affecter aux fins visées plus haut, notamment en appuyant et en développant les institutions multinationales régionales viables. De l'avis de l'Inspecteur, c'est là un aspect d'autant plus important qu'il est vital d'encourager la CTPD, activité qui, en principe, se prête particulièrement bien à des programmes régionaux de coopération technique du système des Nations Unies.

12. Il faut donc que les organismes des Nations Unies élaborent des politiques et des solutions juridiques adéquates de façon à transformer progressivement ces institutions régionales de coopération technique, qui avaient à l'origine une vocation multinationale mais qui en fait continuent d'être gérées et financées comme si elles faisaient définitivement partie intégrante du système des Nations Unies, et ce, en dépit de leurs caractéristiques fondamentales et des possibilités qu'elles offrent en matière de CTPD.

13. De multiples raisons justifient la coopération technique régionale, les plus importantes étant souvent, par exemple, que cette coopération permet de réaliser des économies d'échelle ou de faire face à des besoins et à des problèmes particuliers exigeant une action collective et l'emploi coordonné et complémentaire des ressources de plusieurs pays. Mais quels que soient les raisons qui amènent à les entreprendre, les activités de coopération technique ont pour caractéristique essentielle d'impliquer un échange technique suivi et actif entre les pays participants - autrement dit, une authentique CTPD. Cette caractéristique revêt

une importance capitale lorsque des organismes des Nations Unies prêtent leur collaboration, soit en lançant de nouvelles activités multinationales régionales, soit en soutenant des activités en cours, dans la mesure où l'assistance fournie par le système des Nations Unies ne peut être véritablement efficace que si elle vient appuyer et compléter les efforts mutuels des pays participants.

14. Si la participation du système des Nations Unies tend, de quelque façon que ce soit, à sous-estimer l'importance réelle de la coopération multinationale, elle sera fatalement improductive et préjudiciable aux efforts visant à promouvoir l'autonomie collective en matière de développement.

Définitions

15. Aux fins du présent rapport, il convient d'établir au départ une distinction entre a) les institutions régionales et mondiales qui relèvent directement d'un organisme des Nations Unies et sont placées sous son entière responsabilité, ce qui signifie qu'elles font partie intégrante du système des Nations Unies même si elles sont financées par des sources extra-budgétaires, et b) les institutions qui sont créées à l'initiative d'un groupe de gouvernements en tant qu'entreprises multinationales collectives et qui sont financées partiellement et temporairement par au moins un organisme des Nations Unies.

16. Les instituts ou centres relevant directement du système des Nations Unies présentent un certain intérêt pour la présente étude, vu que leur existence et les services qu'ils rendent peuvent influencer sur les décisions touchant la création et le champ d'action des institutions de la catégorie b). Ils pourraient et même devraient participer et contribuer aux activités de coopération technique menées par les institutions multinationales. Toutefois, le présent rapport traite essentiellement de l'utilité et de l'efficacité de l'assistance fournie directement par les organismes des Nations Unies pour permettre aux institutions régionales intergouvernementales d'obtenir plus facilement un appui technique.

17. Bien qu'il s'agisse en partie d'une question de sémantique, il convient aussi, par souci de précision, d'expliquer ce que recouvrent les noms de ces institutions, qui, selon les cas s'intitulent "centres", "instituts", "programmes" "services" ou "réseaux". Pour la plupart d'entre elles, on trouve comme dénominateur commun, un objectif de formation, la formation étant aussi, en général, leur principale activité.

18. Au fil des années, de nombreuses institutions de formation se sont diversifiées en entreprenant de nouvelles activités - travaux de recherche, services consultatifs et services d'information essentiellement - qui, soit prolongent ou complètent la fonction initiale de formation, soit constituent des services entièrement nouveaux qui n'étaient pas prévus à l'origine dans les statuts de l'institution mais qui répondent à la demande expresse des pays de la région ou qui leur ont été offerts pour les inciter à appuyer l'institution et à participer à ses activités. Néanmoins, à de très rares exceptions près, cette évolution vers un "service polyvalent" est encore assez peu marquée et l'objectif initial de formation continue à dominer les programmes de ces institutions.

19. Le présent rapport porte donc principalement sur les institutions multinationales régionales qui bénéficient de l'assistance d'organismes des Nations Unies et qui s'occupent essentiellement de formation. D'autres types d'institutions assimilables par ailleurs aux institutions de formation mais s'occupant surtout de recherche appliquée (par exemple, certains services régionaux dans les domaines de l'agriculture ou de l'industrie seront évoqués de temps à autre, simplement pour permettre des comparaisons. Dans les chapitres 3 et 4, qui traitent des possibilités d'améliorer les structures et le fonctionnement des institutions régionales, on reviendra sur la question des définitions à propos du partage des responsabilités entre les pays qui financent ces institutions et les organismes des Nations Unies qui leur prêtent une assistance.

Ce qu'est une institution multinationale régionale de coopération technique

20. Il est largement reconnu que les institutions multinationales régionales de coopération technique peuvent compléter et soutenir de manière utile et rentable les activités des institutions nationales travaillant dans des domaines voisins et favorisent ainsi l'autonomie nationale et collective. Une telle institution régionale fonctionnant efficacement peut en fait apporter une contribution unique au progrès des pays en développement en aidant à promouvoir des approches novatrices à l'égard des problèmes de développement et en adaptant et diffusant de nouvelles méthodes pour mobiliser les connaissances et les compétences scientifiques et techniques. Ces institutions sont particulièrement bien placées pour traiter des grands problèmes de développement auxquels se heurtent des groupes de pays d'une région donnée; pour promouvoir la mise au point et l'échange de connaissances et de données d'expérience en appuyant et en renforçant les institutions nationales; pour contribuer aux efforts d'intégration économique; et pour jouer un rôle concret dans le contexte de la CTPD.

21. Les institutions régionales organisées en centres d'études avancées peuvent aussi fournir directement des services qui, autrement, seraient trop coûteux ou trop difficiles à obtenir (elles permettent par exemple, de former de petits groupes de spécialistes ou de formateurs hautement qualifiés dont les pays ont besoin, ou de fournir des services consultatifs de premier ordre), et elles peuvent également faciliter l'échange de données d'expérience et d'informations par le biais des réseaux de services nationaux et sous-régionaux opérant dans le même domaine technique.

22. Pour pouvoir s'acquitter de ces fonctions, les institutions doivent non seulement disposer de fonds, de personnel et de matériel suffisants, mais elles doivent aussi être bien structurées. A ce propos, si l'on veut qu'elles fonctionnent convenablement, il faut avant tout qu'elles soient créées aux termes d'un accord clair et précis entre les gouvernements participants, témoignant de leur volonté de poursuivre des objectifs communs.

23. Il faut en outre doter chaque institution d'un statut juridique approprié, la faire gérer par une direction indépendante et qualifiée pouvant disposer librement de ses ressources et convenir d'un programme d'activités bien précis répondant entièrement aux politiques et aux objectifs définis par les pays participants. Les pays hôtes jouent naturellement un rôle particulièrement

important dans la mesure où ils fournissent aux institutions régionales un siège où elles centralisent leurs opérations, mais les contributions versées par les autres pays participants pour couvrir les frais de gestion et d'administration revêtent aussi une importance décisive.

24. S'agissant du rôle que jouent les organismes des Nations Unies en appuyant les institutions régionales, il convient de noter que cette assistance a pour objectif essentiel d'aider à promouvoir l'autonomie des pays considérés. L'assistance du système des Nations Unies doit donc appuyer, et non supplanter, les activités d'entraide des pays participants et elle ne doit pas empiéter sur les responsabilités fondamentales qui incombent à ces pays dans la gestion et l'administration des institutions. Les différents volets de l'assistance technique fournie par les organismes des Nations Unies demeurent les mêmes que par le passé, à savoir essentiellement des services d'experts, des bourses de perfectionnement, des contrats de sous-traitance et du matériel; tous ces moyens, individuellement ou collectivement, peuvent s'avérer utiles et nécessaires pour appuyer le développement des institutions régionales. Mais il faudra peut-être modifier sensiblement la manière dont on les utilise, de façon à les rendre plus acceptables et plus efficaces.

25. Pour ce qui est de l'utilisation des ressources des institutions régionales - qu'elles soient fournies par des organismes des Nations Unies ou par les gouvernements participants - il importe de garder constamment présents à l'esprit les enseignements tirés des expériences passées, et notamment la nécessité de renforcer les institutions nationales pour qu'elles dispensent une formation de base, les institutions régionales devant servir avant tout à dispenser une formation intensive hautement spécialisée répondant à des besoins professionnels concrets dans des domaines bien précis.

Secteurs prioritaires de la coopération technique régionale

26. Les ressources des programmes régionaux peuvent s'avérer particulièrement efficaces pour transposer les priorités régionales et mondiales définies par les organes directeurs intergouvernementaux, y compris ceux du système des Nations Unies, en stratégies et techniques pratiques applicables au niveau national. Parmi les priorités ainsi définies, on peut citer les mesures visant à répondre aux besoins fondamentaux (alimentation, santé, éducation, etc.) des couches les plus pauvres de la population des pays en développement; à favoriser l'instauration du nouvel ordre économique international; à promouvoir des conceptions intégrées en matière de développement rural; à défendre les intérêts des femmes dans le développement, etc. S'attaquer à ces problèmes et à des problèmes semblables au niveau régional peut souvent s'avérer être la façon la plus rentable d'utiliser les maigres ressources disponibles au titre de la coopération technique; à cet égard, les institutions multinationales régionales peuvent jouer un rôle particulièrement utile en permettant les échanges nécessaires de connaissances, de données d'expérience et de techniques.

27. Ceci étant, quels que soient les moyens utilisés pour déterminer les priorités, il importe au plus haut point de veiller à ce que celles-ci correspondent très étroitement aux vœux des pays en développement intéressés, tels qu'ils sont exprimés par leurs gouvernements. C'est là une condition essentielle si l'on veut pouvoir garantir que la volonté bien arrêtée de s'engager

activement dans la coopération multinationale est présente au départ dans toute activité de coopération technique. Sinon, les organismes des Nations Unies qui fourniront une assistance, quelle qu'elle soit, à des pays en développement, se trouvant face à une absence quasi totale de volonté politique, auront tendance à s'attribuer le rôle central que seuls les gouvernements peuvent remplir comme il convient.

Utilisation d'autres ressources du système des Nations Unies pour la coopération technique régionale

28. Les organismes des Nations Unies peuvent aider à mettre en place des institutions multinationales et/ou à renforcer leurs programmes d'activités. Ils peuvent aussi prêter une aide technique à des groupes de pays qui entreprennent des projets régionaux, soit en leur fournissant des connaissances techniques et des conseils par le biais de leur siège et de leurs bureaux régionaux, soit en leur offrant des services techniques, par l'entremise, éventuellement, de leurs institutions régionales et mondiales.

29. Cette activité parallèle du système des Nations Unies, ainsi que toutes les mesures complémentaires utiles (bourses d'études et installations supplémentaires) pour des séminaires, organisation d'ateliers et de voyages d'étude, séries de conférences, études de préinvestissement et de faisabilité, etc.), devraient être soigneusement planifiées et organisées à l'échelon régional.

30. Toutefois, lorsque cette coopération est fournie directement à une institution multinationale, elle ne devrait en aucune façon tendre à atténuer le caractère intergouvernemental de ladite institution ou à placer celle-ci sous l'égide du ou des organismes des Nations Unies intéressés.

2. Conclusions de précédentes études du Corps commun d'inspection (CCI)

31. Entre 1971 et 1980, le CCI a étudié 23 centres multinationaux régionaux de formation qui, d'une façon ou d'une autre, ont bénéficié ou bénéficient de l'assistance d'organismes des Nations Unies. Onze d'entre eux recevaient l'aide de l'UNESCO, trois celle de la FAO et deux celle de l'UPU, les autres étant aidés, respectivement, par l'ONU, la CEPAL, la CEAO, la CESAP, l'OIT, l'OMCI et l'OMS. Ces évaluations et d'autres études connexes ont permis au CCI de dégager un certain nombre de conclusions qui semblent présenter un intérêt particulier pour la présente étude et qui sont donc évoquées ci-après. Ces conclusions concernent principalement la nature et l'ampleur de la participation des gouvernements, les sources de financement, le type et la portée de la participation des organismes des Nations Unies, l'acceptation et l'impact des services fournis, les possibilités de CTPD et l'organisation de réseaux.

Gestion et financement des institutions par les gouvernements

32. Lorsqu'on parle de l'approche adoptée par les organismes des Nations Unies en matière de coopération technique, tant au niveau national que multinational, il est courant de faire la distinction entre l'approche en usage avant l'adoption du "Consensus" par le Conseil d'administration du PNUD et celle qui est appliquée depuis. Le "Consensus" a notamment mis l'accent sur le droit des gouvernements de décider eux-mêmes, en fonction de leurs objectifs et de leurs priorités en matière de développement, de la façon d'utiliser les ressources que le PNUD met à leur disposition. Mais, contrairement à ce qu'on pourrait en déduire, il n'est pas évident que les gouvernements aient réellement assumé le rôle qu'ils étaient censés jouer - à savoir déterminer les priorités des institutions régionales et soutenir celles-ci une fois qu'elles ont été créées - ni que les organismes des Nations Unies aient su s'adapter pleinement aux nouvelles exigences.

33. Les informations recueillies par le CCI au cours de ses études donnent à penser qu'avant l'adoption du "Consensus" par l'Assemblée générale, dans la plupart des cas, les gouvernements intervenaient relativement peu dans la définition des objectifs et dans la fixation des modalités de fonctionnement des institutions régionales. Il était rare qu'ils prennent eux-mêmes l'initiative de créer de telles institutions ou qu'ils participent activement au processus politique ou au processus de prise de décisions ayant conduit à leur création. Les institutions régionales étaient créées presque toujours à l'initiative d'organismes des Nations Unies et avaient tendance à profiter essentiellement aux pays hôtes, qui étaient généralement très étroitement associés à leur gestion et à leur fonctionnement et fournissaient l'essentiel du financement de contre-partie.

34. Même dans la phase actuelle du programme d'assistance du système des Nations Unies, bien des institutions sont loin d'être parvenues à l'autonomie, faute d'appui de la part des pays intéressés. En fait, bon nombre d'entre elles ont été créées longtemps avant l'adoption du "Consensus" ou des "Dimensions nouvelles", qui ont instauré une nouvelle approche en matière de coopération technique, de sorte qu'elles sont demeurées dans une situation ambiguë : théoriquement elles sont gérées et financées par les pays directement intéressés mais, dans la pratique, leur survie dépend, à des degrés divers, de l'assistance qu'elles reçoivent du système des Nations Unies.

35. Dans la mesure où les pays intéressés ne se sont pas sentis solidaires ni engagés vis-à-vis d'elles, considérant qu'elles ne répondaient pas à des besoins qu'ils jugeaient prioritaires, bon nombre de ces institutions ont disparu lorsque l'assistance des Nations Unies a pris fin. Il se peut que ce manque d'intérêt de la part des pays soit dû également au fait que les buts et objectifs des institutions étaient mal définis, et que les descriptifs des projets étaient souvent trop axés sur les apports et pas assez sur les résultats. En outre, nombre de ces institutions n'étaient en fait que des annexes des secrétariats des organismes des Nations Unies.

36. L'adoption de la programmation par pays, de la programmation multinationale et du système des CIP, et le fait que les gouvernements soient mieux conscients de leurs prérogatives, donnent à penser que les conditions sont réunies pour que les organismes des Nations Unies cessent désormais de prendre l'initiative de créer des institutions régionales, pour en laisser le soin aux pays de la région. En effet, c'est de toute évidence aux gouvernements intéressés qu'il incombe en premier lieu de créer et de gérer de telles institutions, et il ne devrait plus y avoir aucun doute à ce sujet.

37. Toutefois, l'autonomie et la viabilité - et, partant, la durabilité - de nombreuses institutions régionales continuent d'être compromises par l'absence d'un cadre juridique bien défini, notamment d'accords intergouvernementaux ou autres instruments légalement contraignants. C'est là, sans aucun doute, une des raisons pour lesquelles ces institutions n'ont pas bénéficié, de la part des pays qui étaient censés participer à leurs activités, d'un appui solide et durable, notamment sur les plans financier et logistique. A cet égard, il convient de noter qu'un certain nombre d'institutions qui avaient à l'origine une vocation régionale ont acquis un statut purement national (dans le pays hôte) lorsqu'elles ont cessé de bénéficier de l'assistance du système des Nations Unies.

Sources de financement

38. Le CCI a constaté que l'une des caractéristiques de la plupart des institutions régionales étudiées était la contribution financière minime, voire inexistante, des pays participants. L'essentiel des ressources financières de ces institutions leur est fourni en partie par les pays hôtes - dans certains cas pour moitié ou même plus - et en partie par le PNUD et par des programmes d'assistance multilatéraux et bilatéraux. Il est très rare que tous les pays participants versent régulièrement des contributions au budget de l'institution. Dans un cas, pourtant, qui vaut d'être signalé, les contributions sont calculées sur la base des contributions statutaires versées à l'organisation intergouvernementale régionale dont les pays participants sont également membres.

39. Mis à part des cas exceptionnels de ce genre, les institutions étudiées ont souvent eu beaucoup de mal à développer au maximum leurs activités et à exploiter pleinement leurs possibilités, en raison de difficultés budgétaires

dues à l'irrégularité de leurs recettes et au fait qu'elles sont excessivement tributaires de sources de financement extérieures à la région.

40. Un problème particulièrement sérieux s'est posé dans le cas des institutions où la majorité des pays participants appartiennent au groupe des pays les moins avancés et n'ont donc absolument pas les moyens de verser davantage qu'une contribution symbolique auxdites institutions, tout en leur garantissant un appui politique. Des cas de ce genre mériteraient peut-être que le système des Nations Unies pour le développement les étudie tout spécialement, afin d'assurer la viabilité financière des institutions en question grâce à des formules souples qui allégeraient la charge financière des pays susmentionnés.

41. Pour plusieurs des institutions qu'il a étudiées, le CCI a proposé que l'on recherche de nouvelles sources de financement de façon à compléter les contributions versées par les pays participants et à renforcer ainsi la viabilité financière des institutions. Il a notamment suggéré que ces institutions fournissent des services consultatifs moyennant rémunération ou qu'elles soient chargées de certaines tâches (par exemple des travaux de recherche ou des activités d'assistance dans le cadre de projets de coopération pour le développement) en vertu de contrats de sous-traitance passés avec des organismes des Nations Unies ou des organismes d'aide multilatéraux ou bilatéraux patronnés par le système des Nations Unies. Ces accords de sous-traitance permettraient aux institutions régionales, non seulement de se procurer des revenus supplémentaires, mais aussi d'améliorer leurs compétences techniques et de resserrer leurs liens avec les organismes des Nations Unies, ce qui faciliterait les échanges réciproques de données d'expérience et d'informations.

Participation du système des Nations Unies

42. La participation du système des Nations Unies aux 23 institutions régionales considérées a pris des formes variables; limitée parfois à des services consultatifs et à des bourses de perfectionnement, elle a dans d'autres cas permis de couvrir le coût de toute une équipe de personnel d'information, de financer un programme de bourses de perfectionnement et des matériels et équipements d'enseignement, et de subvenir à une partie des dépenses locales de fonctionnement, l'organisme dispensateur d'aide disposant d'une voix décisive au sein de l'organe directeur de l'institution considérée. Dans près de la moitié de ces institutions, les directeurs ont à l'origine été nommés et rémunérés par un organisme des Nations Unies. Dans quelques-unes, le directeur est aujourd'hui encore un fonctionnaire des Nations Unies.

43. Tant que les pays participants gardent la haute main sur la gestion effective des institutions régionales, il peut paraître justifié que, dans certains cas, ces dernières s'en remettent provisoirement au système des Nations Unies pour ce qui est de la dotation en personnel, lorsque les pays participants manquent eux-mêmes de personnel qualifié et peuvent difficilement se priver des services de celui dont ils disposent. Il arrive toutefois un moment où cette participation du système des Nations Unies devrait cesser et où les institutions devraient voler de leurs propres ailes. Des plans devraient être expressément établis pour mettre fin dès que possible à cette forme de dépendance.

44. S'agissant de l'appui fourni par le système des Nations Unies aux institutions régionales, il semble qu'on ait tendance maintenant à faire une distinction entre l'appui institutionnel et l'appui au programme, les ressources des organismes des Nations Unies étant de plus en plus utilisées pour financer les activités techniques des institutions notamment pour aider celles-ci à devenir des centres d'études avancées et les éléments centraux des réseaux d'institutions nationales. Cette tendance, qui est tout à fait conforme aux recommandations du Plan d'action de Buenos Aires pour la promotion et la mise en oeuvre de la CTFD, devrait être vivement encouragée.

Acceptation et impact des services fournis

45. Si le degré d'acceptation et l'impact des services rendus par les institutions régionales se mesurait d'après l'appui financier offert par les pays participants, il faudrait conclure à l'échec de la plupart des institutions étudiées par le CCI. Quelques-unes pourtant ont connu la réussite et ont été largement acceptées, en dépit d'une absence quasi totale d'appui financier de la part des pays intéressés : dans leur cas, cette situation apparemment paradoxale est due au fait que la plupart des pays participants étaient - et sont toujours - parmi les plus pauvres.

46. Dans un cas, par exemple, on a jugé que l'institution fournissait des services tout à fait satisfaisants et qu'elle devait être maintenue. Néanmoins, lorsque l'assistance des Nations Unies a pris fin, les pays participants, se trouvant eux-mêmes aux prises avec des difficultés financières, ont préféré que l'institution passe entièrement sous le contrôle du pays hôte.

47. L'inverse s'est également produit, c'est-à-dire qu'une institution à vocation régionale n'a pu devenir une institution multinationale pleinement autonome, gérée par les pays participants, en raison essentiellement de la répugnance du pays hôte à renoncer à ses prérogatives, et ce parce qu'il avait fourni à lui seul la totalité de la contribution de contrepartie.

48. Toutefois, dans l'ensemble, près de la moitié des institutions étudiées ont fini par devenir complètement autonomes et sont pleinement acceptées, les pays participants assumant les principales responsabilités en matière de finances et d'orientation générale.

49. Il a été difficile de mesurer l'impact des services fournis par les institutions étant donné que, dans presque tous les cas étudiés, il n'existait aucun système permettant de suivre l'évolution professionnelle et le déroulement de la carrière des personnes formées.

50. L'analyse des statistiques sur les stages de formation et sur les participants à ces stages semble indiquer que les institutions ont de plus en plus tendance à former des formateurs et des instructeurs, ainsi que des personnes occupant des postes politiques clés ou d'autres postes très importants. Cette évolution, si elle pouvait être vérifiée, marquerait un progrès certain car elle révélerait une amélioration de l'effet multiplicateur de la formation et, partant, une utilisation plus rationnelle des ressources.

Possibilités en matière de CTFD

51. Si, au cours des dernières années, le CCI a choisi d'étudier un certain nombre d'institutions régionales, c'est essentiellement pour en évaluer l'efficacité en tant qu'instruments de la CTFD aux niveaux régional ou sous-régional.

Le CCI a ainsi constaté que la plupart des institutions étudiées étaient en mesure de devenir des éléments centraux en matière de CTPD, à condition qu'en pratique comme en théorie, leur gestion soit assurée au premier chef par les pays participants.

52. Comme les études l'ont montré, chaque institution pourrait, compte tenu de ses besoins et de ses moyens propres et avec l'aide du système des Nations Unies, exploiter davantage ses possibilités en matière de CTPD conformément au Plan d'action de Buenos Aires. Quelques institutions sont parvenues à un niveau de compétence technique et d'organisation qui leur a permis de jouer un rôle efficace dans le domaine de la CTPD, avec simplement des apports marginaux de la part du système des Nations Unies. Toutefois, la plupart ont encore besoin que ce système leur fournisse un appui important pour pouvoir exploiter à fond leurs possibilités dans ce domaine : certaines par exemple manquent de personnel dûment formé tandis que d'autres doivent renforcer leurs structures administratives.

53. L'aide fournie par le système des Nations Unies aux institutions régionales devrait tendre de plus en plus à promouvoir l'autonomie technologique ainsi que la coordination et la mise en commun des informations et des données d'expérience.

54. En fin de compte, les institutions régionales pourraient devenir les agents d'exécution de projets financés par le PNUD. Elles pourraient aussi jouer le rôle de catalyseurs en coordonnant les efforts au niveau régional de façon à mettre sur pied des programmes et des projets communs. Franchissant une étape supplémentaire, les institutions régionales pourraient, avec l'aide du système des Nations Unies, se lancer dans la CTPD interrégionale, comme cela a déjà été tenté avec succès dans plusieurs cas qui ont été signalés au CCI.

Organisation de réseaux

55. Un bon moyen pour les institutions régionales de renforcer leur rôle en matière de CTPD est de nouer des liens plus étroits avec les institutions nationales des pays participants. Dans l'une des institutions régionales considérées, par exemple, les programmes de formation sont conçus en fonction des institutions nationales, de façon à permettre à celles-ci d'accroître et de renforcer leurs propres capacités, l'objectif final étant de mettre en place un réseau d'institutions nationales autonomes capables de former les ressortissants de pays ne disposant pas de tels moyens de formation. Une autre institution régionale a mis en place toute une structure de coopération qui a permis aux pays participants de mettre en commun leur expérience et leurs ressources humaines et financières, au service d'activités communes de développement.

56. A l'occasion des études qu'il a réalisées, le CCI a rencontré deux types de réseaux institutionnels particulièrement intéressants. Dans un cas, l'institution régionale - qui bénéficie de l'aide du PNUD - fonctionne par le biais d'établissements d'enseignement nationaux - offrant chacun des cours dans diverses disciplines touchant les sciences de la santé - qui acceptent que des ressortissants d'autres pays ou territoires de la région participant à l'institution régionale suivent leurs cours gratuitement ou moyennant des droits d'inscription minimes. Ce réseau d'établissements d'enseignement faisant office de "centres régionaux" est complété par une multiplicité d'"institutions coopérantes" (ministères de la santé, autres établissements universitaires, secrétariat de l'organisation d'intégration régionale, etc.), qui contribuent elles aussi au programme de formation.

57. Dans l'autre type de réseau, il s'agit d'organismes nationaux de formation professionnelle coopérant entre eux par l'intermédiaire d'un centre régional de recherche et de documentation qui maintient également des contacts avec d'autres organismes publics et privés des pays de la région, notamment des organisations d'employeurs et de travailleurs. Avec un personnel réduit et un réseau de collaborateurs extérieurs (particuliers et institutions) disséminés dans toute la région, le centre s'efforce de faciliter la création et le développement d'institutions et de programmes de formation professionnelle au niveau national et, surtout, de promouvoir la coopération entre pays participants, par divers moyens : accords de coopération bilatéraux ou multilatéraux, échanges d'idées et de données d'expérience lors de réunions techniques, séminaires et journées d'études organisés dans toute la région, études, bulletins d'information et manuels de formation élaborés selon un processus décentralisé, et création d'un centre de documentation qui a mis sur pied un réseau de systèmes nationaux d'orientation pour la documentation et l'information concernant la formation. La coopération entre institutions nationales a également permis, avec des ressources limitées, de former une grande partie du personnel desdites institutions à la planification, à l'administration et l'évaluation des programmes de formation, à la préparation de matériels de formation, etc. L'assistance technique fournie par le centre a reposé largement sur la coopération entre institutions et sur l'emploi des compétences techniques directement disponibles dans la région.

58. Les exemples qui précèdent ont simplement valeur d'illustration; si on les a cités, c'est pour montrer que les pays en développement, pris individuellement et collectivement, disposent en propre d'un potentiel qui pourrait être exploité dans leur intérêt mutuel. En matière de développement, il n'est guère de secteur où l'importance du rôle de la CTPD n'ait pas été reconnue.

59. A l'avenir, l'une des tâches primordiales du système des Nations Unies pour le développement sera de faciliter les activités de CTPD, notamment par le biais des institutions régionales. Comme on l'a déjà fait observer, si l'on veut utiliser efficacement les ressources du système des Nations Unies aux fins de la CTPD, il faut absolument que les institutions compétentes soient créées et gérées par les gouvernements participants eux-mêmes, et que les responsabilités fondamentales des gouvernements à leur endroit soient expressément énoncées dans leurs statuts : en prenant l'initiative de lancer, de financer ou de gérer des activités de coopération intergouvernementale dans le cadre de la CTPD, le système des Nations Unies contreviendrait au principe accepté de l'autonomie et ne contribuerait pas au développement de la CTPD.

3. Principales questions de politique générale concernant l'appui
fourni par le système des Nations Unies

Le rôle du système des Nations Unies : principes généraux

60. Au cours des dix dernières années en particulier, le système des Nations Unies a mis au point un ensemble cohérent de principes directeurs à l'intention de tous ceux - c'est-à-dire aussi bien les Etats Membres que les organismes des Nations Unies - qui coopèrent en vue de l'instauration d'un ordre mondial plus équitable. Les questions relatives à la coopération technique ont occupé une large place dans les déclarations et directives pertinentes adoptées par l'Assemblée générale et le Conseil économique et social. Dans la présente section, l'Inspecteur a tenté de récapituler, dans l'ordre chronologique, les décisions de principe qui sont le plus directement en rapport avec la question de l'appui fourni par le système des Nations Unies aux activités de coopération technique régionale.

61. La conception unifiée de l'analyse et de la planification du développement^{2/}. La notion de conception unifiée du développement procède en partie des désillusions suscitées par les résultats décevants de la première Décennie du développement. Vers la fin des années 60, il est devenu de plus en plus manifeste que les théories traditionnelles de la croissance économique fournissaient des modèles qui ne convenaient pas entièrement aux pays en développement, et qu'on avait besoin d'instruments plus souples permettant de combiner l'essor matériel et la justice sociale et de tenir dûment compte des différences considérables existant entre les divers systèmes économiques, culturels et politiques. Cette notion de conception unifiée a en particulier fait ressortir clairement qu'il fallait adopter des stratégies de développement national autonome spécialement adaptées aux besoins des pays, dans le contexte d'un ordre mondial fondé sur la coopération, et que les gouvernements et le système des Nations Unies devaient assurer la coordination des politiques de développement sectoriel.

62. Le consensus adopté par le Conseil d'administration du PNUD. Les événements qui sont à l'origine de la notion de conception unifiée ont également mis de nouveau en relief la nécessité de mettre au point des procédures et des mécanismes plus cohérents, qui permettraient au système des Nations Unies, avec les ressources limitées dont il dispose, d'aider les pays à venir à bout des tâches de plus en plus complexes qu'exige le développement économique et social. C'est alors que le Conseil d'administration du PNUD a demandé à Sir Robert Jackson d'entreprendre une Etude de la capacité du système des Nations Unies pour le développement ^{3/}, étude dont le Conseil s'est ensuite inspiré pour adopter le consensus ^{4/}. Le consensus est axé essentiellement sur les programmes des pays, mais il comprend aussi un certain nombre de dispositions de base concernant les

^{2/} Résolution 2681 (XXV) de l'Assemblée générale des Nations Unies. Voir également la résolution 3409 (XXX) de l'Assemblée générale.

^{3/} Organisation des Nations Unies (Genève, 1969).

^{4/} Le consensus, qui reprenait les principales conclusions et recommandations de l'Etude sur la capacité, a été approuvé par l'Assemblée générale dans sa résolution 2688 (XXV); le texte du consensus est reproduit en annexe à cette résolution.

programmes multinationaux, lesquels sont définis comme étant "des programmes d'assistance destinés à des groupes de pays sur une base sous-régionale, régionale, interrégionale ou globale" et établis compte tenu des priorités de développement des pays intéressés. Ces dispositions du consensus montrent clairement que le Conseil d'administration a considéré la promotion de la coopération technique supranationale comme un complément essentiel des activités menées au niveau national.

63. Le nouvel ordre économique international. La Déclaration et le Programme d'action concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international 5/, qui demandaient l'établissement de relations nouvelles et plus équitables entre pays développés et pays en développement, ont surtout mis en relief l'interdépendance des membres de la communauté internationale et, partant, la nécessité d'une solidarité internationale pour parvenir à combler le fossé de plus en plus grand qui sépare le monde développé du monde en développement. A cet égard, les décisions relatives au nouvel ordre économique international ont souligné la nécessité absolue d'accélérer le rythme et d'accroître le volume de l'assistance internationale aux pays en développement. Les pays en développement ont été invités à renforcer leur coopération et leur autonomie collective, en créant des structures d'intégration économique et technique aux niveaux régional et sous-régional ou en consolidant celles qui existaient déjà. Les pays développés ont été instamment priés d'aider les pays en développement dans cette tâche en leur fournissant un appui financier et technique, et les pays en développement eux-mêmes ont été encouragés à prendre des mesures parallèles en recourant plus largement à la CTPD.

64. Les "Dimensions nouvelles" du PNUD. Le PNUD ayant besoin d'une plus grande souplesse pour pouvoir répondre aux besoins complexes résultant de la recherche d'un nouvel ordre économique international, son Conseil d'administration a adopté en 1975 une série de principes directeurs, connus collectivement sous le nom de "Dimensions nouvelles" de la coopération technique 6/, réaffirmant le Consensus de 1970 en tant que cadre général des activités du PNUD. Dans le texte de ces "Dimensions nouvelles", le Conseil d'administration du PNUD a expressément reconnu que le but essentiel de la coopération technique était d'"... aider les pays en développement à progresser par leurs propres moyens en renforçant notamment leur capacité de production et leurs ressources propres et en développant les moyens de gestion, les capacités techniques et administratives et les moyens de recherche qu'exige le processus de développement". Dans les dispositions visant à renforcer l'autonomie des pays en développement, le Conseil d'administration du PNUD a souligné l'importance cruciale de la CTPD et exposé une nouvelle approche, selon laquelle les gouvernements des pays en développement pourraient se charger de plus en plus souvent d'exécuter des projets bénéficiant de l'aide du PNUD.

5/ Résolutions 3201 (S-VI) et 3202 (S-VI) de l'Assemblée générale.

6/ Approuvées par l'Assemblée générale dans la résolution 3405 (XXX).

65. Coopération technique entre pays en développement. La CTFD est devenue une politique officielle du système des Nations Unies lorsqu'en 1978 l'Assemblée générale a approuvé le Plan d'action de Buenos Aires 7/. Elle est maintenant considérée comme l'un des instruments les plus dynamiques pour renforcer l'autonomie nationale et collective et, par conséquent, comme un élément important dans l'instauration d'un nouvel ordre économique international. Le Plan d'action a énoncé les mesures concrètes à prendre aux niveaux national, sous-régional, régional, interrégional et mondial pour appuyer et renforcer la CTFD, en appelant notamment l'attention sur le rôle des institutions sous-régionales et régionales. En outre, la Conférence sur la CTFD a adopté une résolution spéciale (qui a également été approuvée par l'Assemblée générale), dans laquelle elle a insisté sur la contribution importante que les centres nationaux de formation et de recherche pouvaient apporter à la CTFD s'ils développaient leurs activités dans ce sens 8/. Le Plan d'action a souligné que les organismes des Nations Unies, notamment le PNUD, devraient, par tous ces moyens, fournir un appui accru aux activités de la CTFD.

66. La Stratégie internationale du développement pour la troisième Décennie du développement. Tenant compte des principales décisions prises par les organismes des Nations Unies concernant le développement économique et social mondial durant les années 70, l'Assemblée générale a souligné que la stratégie du développement pour la troisième Décennie du développement devrait être formulée dans le contexte du nouvel ordre économique international et axée sur la réalisation de ses objectifs 9/. Elle a précisé qu'un des objectifs essentiels de cette stratégie était de promouvoir l'autosuffisance nationale et collective des pays en développement en encourageant et en soutenant la coopération économique et technique entre ces pays : là encore, l'importance de la coopération sous-régionale et régionale a été mise en évidence.

Importance de tous ces principes généraux pour les institutions multinationales régionales

67. On notera que, bien qu'ils aient été adoptés à des époques différentes et par différents organes directeurs du système des Nations Unies, les principes généraux rappelés plus haut sont parfaitement cohérents et se renforcent mutuellement en ce sens qu'ils font tous ressortir avant tout la nécessité d'aider les pays en développement à progresser par leurs propres moyens.

68. Aussi importante soit-elle, la croissance économique et matérielle n'est pas considérée en soi comme une condition suffisante du développement : si les pays en développement veulent connaître une croissance véritable et durable, il leur faut choisir un modèle de croissance qui contribue activement à accroître leur capacité d'autonomie. Les organismes des Nations Unies doivent donc accorder la plus grande attention à ces considérations avant de décider s'ils doivent répondre et, le cas échéant, comment ils doivent répondre, aux demandes d'assistance qui leur sont adressées à tous les niveaux, en vue notamment de la création ou du renforcement d'institutions multinationales régionales. Ainsi, pour pouvoir au départ prétendre à une assistance, les institutions en question devraient apporter la preuve qu'elles sont à même de contribuer à l'autonomie des pays de la région dans les domaines essentiels.

7/ Résolution 33/134 de l'Assemblée générale.

8/ 18ème séance plénière.

9/ Résolution 33/193 de l'Assemblée générale.

69. Les programmes de travail et les objectifs fondamentaux de ces institutions devraient systématiquement refléter une conception unifiée du développement et être délibérément orientés vers la recherche du nouvel ordre économique international.

70. Les institutions devraient, en pratique comme en théorie, être créées et gérées par les pays participants, lesquels devraient leur verser des contributions suffisantes 10/ pour en assurer régulièrement l'entretien et la gestion, jetant ainsi les bases de l'autonomie et de la CTPD.

Les ressources des programmes régionaux et comment les utiliser au mieux :
nécessité d'adopter une approche systématique

71. Les ressources que le système des Nations Unies consacre à la coopération technique servent principalement à appuyer des activités au niveau des pays, mais une part de plus en plus importante est affectée à des activités multinationales menées à l'échelon régional. C'est du moins ce que donne à penser la répartition des ressources allouées par le PNUD : les allocations au titre des CIP régionaux, qui ont augmenté de 66 % entre le premier et le deuxième cycle de programmation, doivent, d'après les prévisions, augmenter à nouveau de 137 % durant le troisième cycle. Même en tenant compte de l'inflation, l'augmentation en chiffres absolus, des CIP régionaux qui, de 188 millions de dollars pour la période 1972-1976, doivent passer à 730 millions de dollars au cours de la période 1982-1986, révèle une croissance considérable 11/. Bien entendu, le montant total des ressources consacrées aux programmes régionaux dont le système des Nations Unies est encore plus élevé (voir note infrapaginale 1/), mais les organismes des Nations Unies n'ayant pas tous fourni au CCI des renseignements détaillés au sujet des institutions multinationales régionales, on ne sait toujours pas quelle est leur contribution globale auxdites institutions.

72. En dépit de l'augmentation rapide qu'elles ont connue ces dernières années (tout au moins dans le cadre des programmes du PNUD), les ressources que le système des Nations Unies peut consacrer à la coopération technique régionale sont strictement limitées, et il demeure impératif de veiller à ce qu'elles soient utilisées au mieux. Périodiquement, les Etats membres et les chefs de secrétariat de tous les organismes des Nations Unies se préoccupent d'éliminer les dépenses inutiles ou le gaspillage des ressources, surtout lorsqu'ils sont dus à des doubles emplois dans les activités ou à des lourdeurs dans l'organisation et le fonctionnement des rouages administratifs. Pour que les ressources que ces organismes consacrent à la coopération technique soient utilisées efficacement, il faut donc adopter une approche systématique qui puisse guider objectivement les organismes en question dans la tâche importante et délicate qui consiste à amener les pays à s'aider eux-mêmes. Ce besoin est d'autant plus pressant que la plupart des organismes des Nations Unies que le CCI a contactés dans le cadre de la présente

10/ Il s'agit là d'un principe général. Dans la pratique, il peut s'avérer nécessaire de faire des exceptions, dans certaines conditions soigneusement définies pour les pays les moins avancés participant à des institutions multinationales régionales. L'Inspecteur reviendra sur cette question dans le chapitre 4.

11/ Voir le tableau analytique reproduit à l'annexe II.

étude - à l'exception peut-être de l'UNESCO - n'ont pas encore adopté officiellement de règles et de directives auxquelles ils puissent se référer systématiquement pour utiliser les ressources destinées à la coopération technique régionale.

73. Les organismes des Nations Unies conviennent généralement qu'il est essentiel d'adopter une approche systématique, supposant à la fois un cadre politique et des procédures opérationnelles, si l'on veut pouvoir obtenir des résultats optimaux des ressources destinées à la coopération technique. De tels systèmes ont déjà été mis au point dans le détail pour l'utilisation des ressources au niveau des pays, mais pour l'utilisation des ressources au niveau régional, ils sont encore assez rudimentaires. L'exemple le plus caractéristique en l'occurrence est peut-être celui du PNUD, qui a lui seul fournit le plus de ressources aux programmes régionaux dans le cadre du système des Nations Unies : le Manuel de politiques et procédures du PNUD contient des directives rationnelles et détaillées pour l'élaboration des projets et programmes de pays, mais ne donne aucune indication pour l'élaboration des projets et programmes régionaux 12/.

74. Etant donné que les activités d'élaboration des programmes et des projets varient considérablement selon qu'il s'agit d'un pays ou d'une région, il conviendrait de combler cette lacune dès que possible. Les initiatives que le PNUD a prises récemment en matière de programmation régionale et dont on donne un aperçu dans les paragraphes 85 et 86 marquent un pas important dans la bonne direction, mais ne constituent encore qu'une étape d'un processus dont il faut espérer qu'il débouchera sur la codification de politiques et de procédures détaillées.

75. La même lacune semble plus ou moins exister dans les autres organismes des Nations Unies finançant des activités de coopération technique régionale. Tout comme le PNUD, ces organismes paraissent agir de façon largement empirique, en s'inspirant des politiques et procédures mises au point pour les activités au niveau des pays ou en fixant cas par cas les critères d'exécution des projets régionaux.

76. Comme on l'a signalé plus haut, l'UNESCO constitue une exception importante, puisque cet organisme a adopté officiellement un ensemble de principes régissant l'utilisation des ressources destinées à aider des institutions internationales et régionales 13/. On trouve dans le document 109 EX/6, établi pour la 109^{ème} session du Conseil exécutif, 1) une typologie des centres internationaux et régionaux avec lesquels l'UNESCO entretient des relations, 2) les principes sur lesquels devrait reposer la politique générale de l'Organisation dans ce domaine, et 3) des directives concernant la procédure à suivre.

12/ On s'efforce actuellement de combler cette lacune. En consultation avec tous les autres organismes du système des Nations Unies pour le développement, le PNUD a conçu un ensemble de politiques et procédures concernant les programmes et projets régionaux, interrégionaux et mondiaux, destinées à être appliquées dans le cadre des activités appuyées par le PNUD. Toutefois, au moment où le présent rapport a été rédigé, ces directives n'avaient pas encore été publiées officiellement.

13/ Résolution 21/C/37 de la Conférence générale de l'UNESCO (octobre 1980).

77. La philosophie générale qui sous-tend les politiques générales ainsi adoptées par l'UNESCO pour ses activités régionales fait ressortir la nécessité de prendre en considération, non seulement la question de la répartition des ressources, mais aussi la qualité et l'efficacité des activités menées ou appuyées par l'UNESCO et leurs effets particuliers dans la région, en insistant sur la complémentarité de ces activités l'aspect promotion de la CTPD et de la nécessité d'éviter les doubles emplois.

78. Un chapitre spécial du rapport que le Directeur général du BIT a présenté à la Conférence internationale du travail en 1977 portait sur les questions de principe concernant les projets multinationaux et la CTPD, notamment la promotion des instituts de formation régionaux; toutefois, cela ne remplace pas un véritable manuel de procédures, du type de celui que l'Inspecteur juge nécessaire d'élaborer.

79. Etant donné que ce sont les organismes des Nations Unies intéressés qui devront eux-mêmes définir dans le détail les politiques et procédures à suivre pour élaborer des projets et programmes régionaux, les paragraphes qui suivent examinent simplement les principes fondamentaux qui devraient sous-tendre ces politiques et procédures et proposent des méthodes de base jugées nécessaires et applicables dans pratiquement tous le système des Nations Unies. Finalement, il s'agit de mettre au point des politiques et procédures opérationnelles qui soient rationnelles et que toutes les parties intéressées puissent facilement comprendre : elles devraient être suffisamment souples pour qu'on puisse les adapter compte tenu des réalités et des situations régionales différentes, mais impératives sur certains points essentiels concernant notamment les responsabilités des deux principales parties - à savoir les gouvernements et les organismes des Nations Unies - et les relations entre celles-ci.

Priorités et préférences

80. Chaque organisme des Nations Unies définit à sa façon les priorités de ses programmes régionaux, du point de vue des secteurs et des projets devant bénéficier d'une assistance prioritaire. Dans ce domaine, c'est le PNUD qui a la tâche la plus complexe, étant donné que son mandat couvre pratiquement tous les secteurs du développement et qu'il est le seul à consacrer autant de ressources aux programmes régionaux. Il est donc particulièrement intéressant d'examiner assez en détail comment le PNUD a procédé jusqu'à présent et comment il entend procéder à l'avenir.

81. Selon le consensus adopté par le Conseil d'administration du PNUD, l'établissement des programmes d'assistance en faveur d'activités multinationales devrait "... être fonction des priorités de développement des pays intéressés, et se faire autant que possible à l'avance pour un certain nombre d'années". Cette directive a été renforcée par la politique des Dimensions nouvelles, selon laquelle "... le choix des secteurs prioritaires dans lesquels l'aide du PNUD sera demandée doit demeurer la responsabilité exclusive des gouvernements des pays bénéficiaires ... le PNUD devant tenir compte de ce qu'il importe d'aider les groupes les plus pauvres et les plus vulnérables de la société et d'améliorer la qualité de leur existence".

82. Il s'est avéré extrêmement difficile pour le PNUD de fixer les priorités des programmes régionaux sur la base des principes définis par le Conseil d'administration, la raison essentielle étant l'absence d'organes intergouvernementaux régionaux habilités à prendre des décisions en la matière au nom de tous les gouvernements intéressés. Autrement dit, on ne trouve pas au niveau régional d'organes de coordination parfaitement compétents comparables aux organes nationaux qui fixent les priorités des programmes de pays du PNUD.

83. En conséquence, les priorités des programmes régionaux du PNUD ont jusqu'à présent été établies grâce à des consultations ad hoc avec des organes intergouvernementaux régionaux lorsqu'il en existe (aussi limités que soient leurs pouvoirs et leur champ d'action) et avec les organismes des Nations Unies. Dans la pratique, c'est l'avis de ces derniers qu'il a été le plus facile d'obtenir et qui l'a souvent emporté - à tel point que dans le passé de nombreux projets régionaux ont été identifiés et formulés avant d'avoir été soumis pour approbation officielle aux gouvernements qui comptaient y participer. Dans de nombreux cas, ceci a conduit les gouvernements à n'apporter qu'une contribution purement symbolique à la mise en oeuvre et au financement des projets.

84. Jusqu'au début du deuxième cycle de programmation (1977-1981), les programmes régionaux du PNUD (contrairement aux programmes de pays) ne faisaient pas l'objet d'une documentation officielle visant à définir les problèmes à résoudre, les priorités et stratégies à respecter, et la nature générale des projets à financer. Cette situation était due en grande partie au caractère généralement ad hoc du processus de programmation, hérité de la période précédant le consensus et brièvement évoqué au paragraphe précédent. Toutefois, à la vingt-troisième session du Conseil d'administration du PNUD, en janvier 1977, des documents portant sur chacun des programmes multinationaux (mondiaux, interrégionaux et régionaux) ont pour la première fois été élaborés et soumis à l'examen du Conseil. Bien qu'ils aient eu un caractère assez expérimental et qu'ils ne soient pas encore parvenus, ce qui était inévitable, à rendre compte de façon précise et fiable des besoins prioritaires des pays en développement concernés, ils représentaient cependant un pas important sur la voie d'une rationalisation du processus de détermination des priorités 14/.

85. A sa vingt-sixième session, le Conseil d'administration a décidé d'examiner les méthodes utilisées pour déterminer les priorités des programmes multinationaux "afin d'augmenter la participation collective des pays en développement de chaque région". A cette fin, l'Administrateur du PNUD, en consultation avec les institutions spécialisées et les commissions régionales, a proposé d'adopter un nouveau système de consultation 15/ permettant à toutes les parties intéressées, mais surtout aux gouvernements, de participer le plus étroitement possible

14/ Les programmes régionaux étaient présentés dans les documents suivants : DP/217 (Asie et Pacifique), DP/218 (Europe, Méditerranée et Moyen-Orient), DP/219 (Afrique) et DP/225 (Amérique latine).

15/ DP/435. Rapport de l'Administrateur sur la Planification du programme, 13 mars 1980.

à la détermination des priorités des programmes du troisième cycle. Parmi les mesures prévues, l'Administrateur organisera, en collaboration avec les secrétaires exécutifs des commissions régionales, une réunion extraordinaire des représentants des gouvernements, dans chacune des zones que recouvrent les programmes régionaux, afin de discuter et d'examiner le projet de programme pour 1982-1986 préparé par l'Administrateur. Chaque gouvernement sera juge de la façon dont il souhaite être représenté à ces réunions, la seule condition étant que les représentants soient pleinement informés et habilités à parler au nom de leurs gouvernements respectifs en ce qui concerne les priorités du programme.

86. Dans le cadre de ce processus consultatif, les institutions spécialisées seront priées de fournir des analyses sectorielles des tendances et besoins régionaux dans leurs domaines de compétence respectifs. Les organisations assumant des responsabilités multisectorielles telles que l'ONU et la CNUCED, ainsi que les commissions régionales, seront invitées, selon que de besoin, à assister aux réunions régionales et sous-régionales des autres organisations. Sur la base des résultats de ces consultations, l'Administrateur préparera et soumettra au Conseil d'administration la version définitive des projets de programme, ainsi qu'un rapport sur les principales conclusions des diverses réunions intergouvernementales.

87. De l'avis de l'Inspecteur, le nouveau mode de consultation institué par le PNUD, s'il est appliqué systématiquement et énergiquement, devrait contribuer de manière décisive à résoudre le problème ardu que pose la détermination des priorités des programmes régionaux de coopération technique. Il devrait s'avérer particulièrement utile pour rationaliser l'approche à adopter à l'égard des institutions régionales, ce qui constitue le thème essentiel du présent rapport.

88. Les institutions multinationales régionales s'intéressent à des questions fondamentalement différentes, qui peuvent toutes, à un moment donné et dans une région donnée, se voir accorder un rang de priorité élevé. Mais, quelles que soient ces questions, il existe un certain nombre de facteurs particulièrement importants lorsqu'il s'agit de déterminer, parmi les différentes institutions, celles qui doivent bénéficier en priorité de l'assistance du système des Nations Unies, surtout lorsqu'il faut choisir entre des demandes d'assistance concernant des institutions dont le champ d'action et les programmes d'activité sont similaires.

89. De l'avis de l'Inspecteur, il faudrait toujours accorder la préférence aux institutions qui suscitent le plus d'intérêt et d'attachement chez les pays participants, ce qui est la meilleure garantie d'efficacité et d'autonomie. Ces institutions auront normalement les caractéristiques suivantes : autogestion, sous la direction d'un conseil intergouvernemental, et autofinancement grâce aux contributions que les pays participants sont convenus de verser.

90. Outre ces considérations fondamentales touchant le rôle que doivent jouer les gouvernements participants dans l'administration et le financement des institutions régionales, il existe un certain nombre d'autres aspects d'importance primordiale pour déterminer les institutions que le système des Nations Unies devrait aider en priorité. Les principaux sont les suivants : nombre de pays

desservis par les institutions (en règle générale, il vaudrait mieux qu'ils soient les plus nombreux possible, à condition que leurs gouvernements aient pris des engagements fermes et précis vis-à-vis des institutions considérées) et nature des pays desservis : il est évident que les institutions s'occupant des problèmes des pays en développement les moins avancés, les plus gravement touchés, sans littoral ou insulaires devraient être privilégiées, à condition, là encore, que les gouvernements intéressés se soient réellement engagés à les soutenir.

91. Un réseau régional comportant des accords de jumelage simple ou multiple ou des accords de coopération entre diverses institutions nationales travaillant dans des domaines voisins constitue une forme spéciale de coopération multinationale interinstitutions à laquelle le système des Nations Unies devrait envisager de fournir une assistance prioritaire. Ces réseaux présentent l'avantage d'assurer la participation directe du gouvernement de chaque pays, complétée par une collaboration interinstitutions assurée par des centres régionaux de coordination. Les organismes des Nations Unies pourraient, en utilisant les fonds dont ils disposent au titre des programmes régionaux, aider utilement ces centres.

92. En cas de besoins particuliers, par exemple lorsqu'il s'agit de pays les moins avancés, on pourrait également envisager d'utiliser les fonds disponibles au titre des programmes régionaux pour renforcer les institutions nationales qui font ou feront partie de réseaux régionaux.

Conditions d'octroi de l'assistance fournie par le système des Nations Unies et exigences préalables

93. Comme on l'a noté plus haut, les organismes des Nations Unies ont mis au point toute une gamme de procédures ad hoc pour examiner les demandes d'assistance concernant des institutions multinationales et déterminer les conditions d'octroi de cette assistance. Les suggestions ci-après sont donc limitées aux aspects les plus fondamentaux du problème, les pratiques actuelles de ces organismes étant mentionnées selon que de besoin. Deux séries de principes sont en jeu et sont examinées séparément, à savoir d'une part les principes concernant l'assistance proprement dite et la meilleure façon pour le système des Nations Unies de dispenser cette assistance, et d'autre part les principes touchant les caractéristiques (constitution, organisation et administration) de l'institution régionale pour laquelle une assistance est demandée.

94. Une institution multinationale est, par définition, une entreprise intergouvernementale dont la création et les activités relèvent de la responsabilité des pays participants. Toutefois, l'appui qui lui est fourni par un organisme des Nations Unies grâce aux ressources de la communauté internationale suppose une association et un engagement qui devraient reposer sur des principes objectifs, prévoyant expressément que l'organisme en question doit aider à tirer le maximum de profits du projet. Une fois l'assistance approuvée, les apports des organismes des Nations Unies devraient se fondre avec les contributions des gouvernements participants; autrement dit, l'institution devrait assimiler l'assistance de façon qu'il n'y ait plus qu'un projet intégré unique, entièrement placé sous l'autorité des gouvernements promoteurs.

Programmation

95. Les demandes d'assistance devraient être examinées dans le cadre d'un programme régional officiel définissant, dans leurs grandes lignes, les priorités et stratégies devant régir l'utilisation des ressources, adopté à l'issue de consultations avec les gouvernements des pays de la région et, si nécessaire, avec d'autres organismes des Nations Unies intéressés (comme le fait le PNUD, dont les procédures actuelles ont été brièvement évoquées dans les paragraphes 85 et 86).

96. Le descriptif du programme, en exposant les priorités et stratégies directrices, devrait indiquer comment appliquer les politiques globales et fondamentales du système des Nations Unies et comment les fusionner compte tenu des préférences exprimées par les gouvernements. Il devrait également expliquer clairement les méthodes à suivre pour fournir une assistance à des activités régionales et préciser en particulier le rôle respectif du système des Nations Unies et des gouvernements participants.

Evaluation des demandes d'assistance

97. Une fois qu'on a établi qu'une demande d'assistance concernant une institution multinationale est compatible avec les priorités du programme régional, il faudrait soigneusement évaluer la demande afin de déterminer son bien-fondé et la viabilité de l'institution concernée. L'évaluation devrait vérifier que la demande répond au moins aux critères suivants.

98. Origine de la demande : La demande devrait émaner directement des gouvernements participant aux institutions régionales considérées 16/ et être transmise par les voies officielles. Les résolutions ou recommandations adoptées lors de réunions d'organes régionaux du système des Nations Unies (conférences, groupes d'experts, etc.) ne sauraient à elles seules tenir lieu de demandes, mais pourraient, le cas échéant, être prises en considération pour déterminer dans quelle mesure les pays d'une région s'intéressent à tel ou tel domaine d'assistance.

99. Informations de base : La demande devrait au moins contenir les informations de base suivantes : i) objectifs et fonctions de l'institution existante ou envisagée pour laquelle une assistance est sollicitée; ii) durée et nature de l'assistance nécessaire; iii) teneur du programme de travail (prévu ou en cours) de l'institution (formation, recherche, services d'information et services consultatifs, etc.); iv) projet de budget-programme de l'institution pour la période sur laquelle porte la demande d'assistance, et indication des sources de financement requises; v) cadres et personnel administratif mis à la disposition de l'institution par les pays participants; vi) installations que doit fournir le futur pays hôte et vii) résultats attendus du fait des travaux de l'institution 17/.

16/ Le PNUD exige que les demandes officielles d'assistance qui lui sont soumises au titre de ses programmes régionaux soient appuyées par au moins deux gouvernements; toutefois, ils doivent normalement être beaucoup plus nombreux lorsque les demandes d'assistance concernent des institutions régionales.

17/ Voir résolution 21/C/37 adoptée par la Conférence générale de l'UNESCO (octobre 1980).

100. Viabilité de l'institution : La viabilité d'une institution régionale est l'un des critères essentiels à prendre en considération avant d'approuver une demande d'assistance, et cette viabilité devrait être clairement vérifiée au moment de l'évaluation de la demande. Ceci présuppose l'existence d'un accord de coopération officiel entre les pays demandeurs, qu'il s'agisse d'un accord intergouvernemental concernant le statut juridique, la gestion et le financement de l'institution, ou d'un engagement collectif portant sur les mêmes questions, aux termes duquel les pays participants s'engagent à fournir les fonds nécessaires pour couvrir les dépenses courantes de fonctionnement de l'institution, pour financer son infrastructure matérielle et autres installations de base et pour rémunérer son personnel permanent, notamment le personnel administratif dont elle a besoin pour pouvoir fonctionner de façon autonome.

101. Comme on peut le voir d'après les critères visés plus haut, nombre des facteurs à prendre en compte pour évaluer les demandes d'assistance concernant des institutions régionales sont extrêmement complexes : leur étude complète nécessitera généralement des enquêtes minutieuses et des discussions approfondies entre toutes les parties intéressées, mais tout particulièrement avec les gouvernements participants. Si les circonstances l'exigent, les organismes des Nations Unies intéressés devraient être prêts à fournir à cette fin du personnel ou des consultants.

102. Quoiqu'il en soit, on n'insistera jamais assez sur l'importance qu'il y a à évaluer avec soin les demandes d'assistance. L'opération devrait naturellement être effectuée compte dûment tenu du rapport coût/efficacité, mais ne devrait en aucun cas être bâclée sous de faux prétextes d'économie : en effet, des évaluations trop hâtives permettent peut-être d'économiser du temps et de l'argent, mais se traduiront par des engagements inconsidérés envers des projets peu valables, ce qui entraînera finalement un sérieux gaspillage. C'est là un point sur lequel il convient d'insister tout particulièrement à propos des institutions régionales, vu qu'il n'est pas toujours facile dans leur cas de déterminer le degré d'engagement des pays participants, alors que c'est là la condition essentielle de leur réussite.

Formulation des accords d'assistance 18/

103. Du point de vue technique, l'évaluation et la formulation des projets sont des opérations distinctes mais, dans la pratique, il arrive souvent qu'elles soient combinées. Cette façon de faire est acceptable à condition qu'il soit bien entendu au départ que l'évaluation est décisive et qu'elle peut conduire à modifier considérablement, voire à rejeter, la demande d'assistance initiale. Dans tous les cas, la formulation des accords d'assistance relatifs à des projets régionaux, notamment à des institutions régionales, devrait se faire sur le terrain 19/, c'est-à-dire par voie de consultations directes, sur place, entre les représentants des organismes des Nations Unies intéressés et les gouvernements participants, et

18/ Plus connus généralement dans le système des Nations Unies sous le nom de "descriptifs de projets".

19/ Voir le consensus, qui stipule que : "Pour assurer la validité des projets, la formulation sera effectuée à l'échelon du pays".

avec l'entière participation des représentants résidents du PNUD dans les pays concernés. Les remarques formulées au paragraphe précédent au sujet de l'évaluation des projets valent tout autant pour la formulation des projets.

104. La planification rationnelle et rigoureuse des projets est une condition absolue d'une bonne exécution; si la planification est bâclée ou entreprise sans méthode, l'exécution du projet connaîtra fatalement des problèmes, des retards et des échecs sérieux. Lorsqu'on formule des projets concernant des institutions multinationales régionales, il faudrait s'attacher tout spécialement à définir les engagements des gouvernements participants et à préciser les rapports qui doivent s'instaurer entre les institutions et les organismes des Nations Unies qui leur fournissent une assistance.

Mise en oeuvre des projets d'assistance : gestion et exécution

105. Dans le présent rapport, le terme "projet" est le plus souvent utilisé dans le sens qui lui est couramment donné dans le système des Nations Unies, c'est-à-dire qu'il désigne l'ensemble de l'assistance fournie à des activités entreprises par des gouvernements. Au sens propre, bien entendu, le terme de projet désigne l'activité du gouvernement proprement dite, activité que l'assistance fournie par le système des Nations Unies, même si elle est capitale, ne fait que compléter.

106. Il n'y a pas si longtemps, lorsqu'on parlait de "l'exécution du projet", il était sous-entendu que l'organisme des Nations Unies chargé de fournir un soutien technique et un appui administratif (recrutement d'experts et de consultants, achats de matériel, organisation de bourses de perfectionnement, etc.) devait également assurer la gestion du projet, soit seul, soit avec un chef de projet nommé au niveau national - d'où l'expression "directeur de projet" qui a souvent été utilisée pour désigner l'expert international principal affecté à un projet bénéficiant de l'appui du système des Nations Unies.

107. Dans son Rapport sur le rôle des experts dans la coopération pour le développement 20/, établi à la demande du Conseil d'administration du PNUD, le CCI a déjà fait observer que c'était là une interprétation erronée de l'"exécution", qui non seulement avait conduit à des confusions nombreuses et inutiles quant aux responsabilités et aux rôles respectifs des gouvernements et des organismes des Nations Unies, mais avait également compromis les efforts visant à promouvoir l'autonomie dans le développement, objectif fondamental des activités de coopération technique du système des Nations Unies. Le rapport en question traitait essentiellement de la coopération technique au niveau des pays, mais les principes qui y sont énoncés valent tout autant pour la plupart des activités régionales, y compris et tout spécialement l'assistance aux institutions régionales. L'expérience a d'ailleurs montré que l'un des principaux défauts d'un grand nombre d'institutions régionales bénéficiant de l'assistance du système des Nations Unies a précisément été cette dépendance quasi totale vis-à-vis des organismes des Nations Unies intéressés pour tous les aspects de la gestion et pour le financement d'une part importante des dépenses de fonctionnement et d'administration. Cette pratique est totalement incompatible avec l'objectif fondamental qui est de promouvoir l'autonomie et elle devrait donc cesser.

108. Toutes les institutions régionales recevant pour la première fois une assistance devraient être gérées d'emblée au niveau intergouvernemental; quant à celles qui bénéficient déjà d'une assistance, elles devraient, si elles ne l'ont pas déjà fait, mettre en place des arrangements tels que leur gestion devienne dès que possible intergouvernementale 21/. Cette disposition capitale devrait figurer expressément dans les accords d'assistance pertinents.

109. Comme le CCI l'a noté également dans son Rapport sur le rôle des experts dans la coopération pour le développement, on peut, dans la pratique, faire une nette distinction entre, d'une part, la gestion des projets au niveau gouvernemental (ou intergouvernemental) et, d'autre part, l'exécution des projets au niveau gouvernemental (ou intergouvernemental) - l'"exécution" désignant ici le recrutement du personnel et les achats de services, tâches qui incombent normalement à l'organisme des Nations Unies chargé de fournir un soutien technique et de gérer les activités d'assistance. Bien que, de l'avis du CCI, les gouvernements aient dans ce sens, le droit d'"exécuter" le projet, ils peuvent aussi, s'ils le souhaitent, (la mise en oeuvre, y compris l'exécution, entrant dans le cadre de la gestion d'un projet), confier cette tâche à l'organisme des Nations Unies intéressé. Certes, dans la pratique, l'exécution du projet par l'organisme des Nations Unies représente la règle plutôt que l'exception, sans doute parce que les gouvernements jugent cette formule plus commode 22/. Toutefois, dans le cas des projets régionaux, les gouvernements qui le souhaitent devraient pouvoir prendre en charge les fonctions d'exécution incombant traditionnellement aux organismes des Nations Unies, si besoin est avec l'aide de l'organisme des Nations Unies intéressé 23/.

110. Les institutions multinationales régionales devraient se prêter particulièrement bien à cette méthode d'exécution à condition que, suivant les principes préconisés dans le présent rapport, leurs structures de gestion et d'administration soient axées sur l'autonomie.

21/ Une gestion gouvernementale ou intergouvernementale n'empêche nullement de recourir au système des Nations Unies pour qu'il fournisse une assistance technique en matière de gestion. Dans le cas d'une institution multinationale régionale, cette assistance peut consister en services consultatifs de gestion, fournis pendant une période plus ou moins longue ou par intermittence. L'essentiel est que toutes les parties intéressées reconnaissent bien que ce sont les gouvernements participants eux-mêmes qui sont responsables de la gestion d'ensemble et qui disposent de tous les pouvoirs dans ce domaine.

22/ Bien que la politique des Dimensions nouvelles adoptée par le PNUD en 1975 prévoie pour les gouvernements la possibilité d'exécuter les projets à la place des organismes des Nations Unies, au milieu de 1980, 40 seulement des projets de pays bénéficiant de l'assistance du PNUD étaient exécutés par les gouvernements.

23/ Au milieu de 1980, sept seulement des projets régionaux du PNUD étaient exécutés par les gouvernements.

Supervision et activités complémentaires

111. Il ressort de ce qui précède que la supervision et le suivi des activités des institutions multinationales régionales, y compris des activités entreprises avec l'aide du système des Nations Unies, sont des aspects de la gestion dont les gouvernements participants sont donc en premier lieu responsables. Ceci suppose toutefois une entente préalable complète entre les gouvernements concernés et les organismes des Nations Unies intéressés, de façon que les ressources que fournira le système des Nations Unies soient utilisées au mieux. Il faut pour cela prévoir dans les accords d'assistance des dispositions expresses et adéquates concernant les opérations de suivi, l'évaluation et toutes les activités complémentaires éventuellement nécessaires.

112. Il convient de noter ici que les gouvernements qui le souhaitent peuvent dissocier ces fonctions de supervision, c'est-à-dire suivre et évaluer, d'une part, les activités des institutions régionales proprement dites et, d'autre part, l'assistance fournie par le système des Nations Unies. Toutefois, étant donné que les gouvernements et les organismes des Nations Unies poursuivent, ou devraient poursuivre, des objectifs parallèles, et que les apports des uns et des autres sont généralement fusionnés dans le cadre du projet, il serait préférable, à condition là encore que les gouvernements participants le souhaitent, de suivre et d'évaluer conjointement ces deux aspects des activités. De toute façon, le suivi et l'évaluation de l'assistance fournie par le système des Nations Unies devraient toujours être des activités communes, planifiées et exécutées par les gouvernements participants en étroite collaboration avec les organismes des Nations Unies intéressés.

113. Le suivi et l'évaluation des activités sont deux aspects extrêmement importants de la coopération technique, mais l'Inspecteur a l'impression que, dans le contexte de l'assistance aux institutions multinationales, on ne leur a généralement pas accordé suffisamment d'attention. Ils appellent donc quelques observations spéciales, compte tenu en particulier des procédures adoptées par le PNUD.

114. Le suivi est l'opération qui consiste à surveiller en permanence la mise en oeuvre d'une activité pour s'assurer que les apports sont fournis en temps utile, que le calendrier des travaux est respecté, que l'on obtient les résultats escomptés, etc. C'est une technique de gestion qui devrait conduire à prendre des mesures correctives lorsqu'on constate des insuffisances.

115. Les opérations de suivi devraient permettre aux organismes des Nations Unies de prévoir et d'éviter tout "dérapage", de prendre note des problèmes rencontrés et des succès enregistrés et, chaque fois qu'il le faut, de concevoir et de proposer en temps utile des ajustements adéquats pour surmonter les difficultés de mise en oeuvre. Etant donné que ce processus suppose une surveillance constante de l'exécution des tâches, il ne peut être véritablement efficace que si des dispositions expresses sont prévues à cette fin dans l'accord d'assistance et si les organismes des Nations Unies d'une part et les gouvernements participants et la direction des institutions d'autre part se consultent et collaborent étroitement dans ce domaine.

116. A l'heure actuelle, dans le cas du PNUD, le suivi des activités régionales incombe dans une très large mesure au Représentant résident en poste dans le pays hôte - parfois désigné sous le nom de Représentant principal pour le projet (RPP). Apparemment, ce représentant - qui est surtout chargé de rassembler et de transmettre l'information, en liaison avec les organismes des Nations Unies intéressés et avec l'assistance des représentants résidents en poste dans les autres pays participants - a pour tâche principale de tenir toutes les parties

intéressées dûment informées du lieu où se trouve le personnel international affecté au projet, ainsi que d'autres aspects de la mise en oeuvre du projet.

117. Pour se tenir au courant de ces "autres aspects", le RPP se fonde essentiellement sur les rapports semestriels établis par le chef de l'équipe du personnel international affecté au projet. Le Manuel de politiques et procédures du PNUD exige la présentation régulière de toutes sortes de rapports, les principaux étant : i) le rapport d'activité semestriel mentionné ci-dessus, que le RPP doit transmettre au siège du PNUD avec ses propres observations; ii) le rapport que l'agent d'exécution peut publier comme supplément au rapport semestriel; iii) le rapport d'examen à mi-parcours; iv) le projet de rapport final du chef d'équipe, établi aux fins d'examen quatre mois avant l'achèvement des activités opérationnelles et v) le rapport d'évaluation final, établi par le RPP sur la base des résultats définitifs de l'assistance et des recommandations pertinentes.

118. Toutefois, dans le cas de l'assistance à des institutions régionales, ce système de rapports a souvent mal fonctionné et il a donc fallu organiser de très nombreuses missions d'enquête spéciales, moyennant un coût élevé.

119. Pour suivre la mise en oeuvre des projets bénéficiant de l'assistance du PNUD, il existe également un autre mécanisme, à savoir l'Examen tripartite, qui est censé avoir lieu au moins une fois par an. Ces réunions, auxquelles prennent part les gouvernements participants, les organismes techniques des Nations Unies intéressés et le PNUD, sont organisées par le RPP et la discussion porte essentiellement sur le rapport sur l'état d'avancement du projet établi par ce dernier, compte tenu du dernier rapport d'activité semestriel et de tout autre renseignement pertinent concernant les problèmes, les difficultés et les réalisations. Le rapport sur les résultats de l'Examen tripartite est ensuite diffusé par le RPP, accompagné de ses propres observations. Le RPP convoque aussi une dernière réunion d'Examen tripartite pour discuter du projet de rapport final.

120. Ce mécanisme est certes précieux en ce sens qu'il permet des échanges de vues sur tous les aspects de la mise en oeuvre d'un projet, et il s'est avéré fort utile à des fins d'examen, d'évaluation générale et d'information, mais il ne suffit pas en soi pour répondre à tous les besoins qu'implique le suivi d'un projet.

121. Dans le cas du PNUD, il semble que l'on pourrait encore améliorer le processus de suivi en préparant mieux les descriptifs de projets (c'est-à-dire les accords d'assistance), de façon qu'ils puissent servir de cadre général pour l'orientation et la supervision des activités, et en renforçant les moyens dont disposent les organismes techniques des Nations Unies pour effectuer ces opérations de suivi; ceux-ci devraient en effet être techniquement capables d'apprécier la qualité de l'assistance et de veiller à son utilisation adéquate. Pour qu'un projet soit couronné de succès, il importe certes que l'assistance soit fournie en temps utile, mais il est tout aussi important d'apprécier objectivement la qualité des apports : or, à l'heure actuelle, cet aspect du suivi, qui se rapproche de l'évaluation, est celui qui laisse le plus à désirer.

122. Pour les opérations de suivi, y compris les procédures d'examen des activités et d'établissement de rapports, il faudrait donc au départ disposer de moyens plus perfectionnés permettant d'apprécier et d'améliorer la qualité de l'assistance, et adopter des solutions novatrices chaque fois que cela apparaît nécessaire. Si les opérations de suivi révèlent que les objectifs d'une institution et/ou l'assistance qu'elle reçoit du système des Nations Unies doivent être revus et corrigés, on pourrait alors décider d'entreprendre une évaluation complète.

123. L'évaluation est un processus qui vise à déterminer de façon aussi méthodique et aussi objective que possible l'intérêt, l'efficacité et l'impact des activités, compte tenu des objectifs visés. Des données fiables obtenues grâce aux opérations de suivi et autres rapports et examens peuvent faciliter ce processus.

124. Les opérations antérieures d'examen et de suivi peuvent faciliter beaucoup l'évaluation surtout si, comme on l'a déjà suggéré, elles sont organisées de façon plus systématique, avec la participation active des autorités chargées de la gestion du projet. Toutefois, dans la plupart des cas, on obtiendra des résultats optimaux lorsque l'évaluation sera confiée à des individus ou à des équipes indépendants desdites autorités.

125. C'est aux responsables de la gestion des projets, c'est-à-dire, dans le cas d'une institution multinationale, aux gouvernements participants agissant par l'intermédiaire de l'organe qu'ils ont créé pour gérer l'institution, que devrait incomber au premier chef la responsabilité de l'évaluation. L'organe en question devrait toutefois être libre de demander à cette fin l'assistance de l'organisme des Nations Unies intéressé, ou de faire appel à des experts indépendants. Il devrait rarement être nécessaire d'évaluer seulement l'assistance fournie par le système des Nations Unies, vu que cette assistance n'aboutit pas en elle-même à la réalisation des objectifs du projet. En fait, les opérations de suivi devraient normalement être suffisantes pour contrôler la qualité des apports du système des Nations Unies et vérifier s'ils ont été fournis en temps voulu.

126. Il est bien évident que les questions précises sur lesquelles portera l'évaluation varieront selon la nature des institutions régionales considérées, mais il existe un certain nombre de points qui devront à chaque fois retenir plus spécialement l'attention. Un aspect important consiste à vérifier l'état des connaissances dans le domaine considéré, puisque l'évaluation d'une institution de formation ou de recherche a essentiellement pour but de déterminer l'efficacité de cette institution sur le plan technique. Mais ce qui est plus important encore, ce sont les objectifs des institutions et ce que fait le système des Nations Unies pour contribuer à leur réalisation - d'où la nécessité de définir clairement ces objectifs dans l'accord d'assistance 24/. En supposant que tout cela ait été prévu dans l'accord d'assistance, on peut encore dresser une liste de vérifications complémentaires pouvant servir de cadre de référence d'application générale pour les activités d'évaluation.

127. Sur cette liste complémentaire pourraient figurer notamment les questions suivantes :

- L'institution recueille-t-elle et analyse-t-elle des données, fait-elle des projections, et propose-t-elle des solutions nouvelles pour aider les pays de la région à progresser par leurs propres moyens dans le domaine technique ?
- L'institution est-elle capable d'aider ses pays membres à organiser et à exploiter, à côté des voies bilatérales de coopération technique, des voies multilatérales d'entraide et d'échange ?

24/ Voir à ce sujet les rapports 77/1 et 79/2 du CCI, ainsi que les Directives pour l'évaluation d'un programme de formation du personnel sanitaire, par F.M. Katz (Genève, 1978), Organisation mondiale de la santé, et les Procédures relatives à la conception et à l'évaluation des projets de l'OIT (Genève, juin 1979), Bureau international du Travail.

- L'institution est-elle en mesure de faciliter les relations entre ses pays membres et les pays développés ?
- L'institution est-elle à même d'aider à concevoir et à soutenir de nouveaux centres régionaux destinés à promouvoir la coopération et à intensifier les échanges de renseignements, de connaissances et de compétences ?
- L'institution est-elle capable d'aider les institutions nationales s'intéressant fondamentalement aux mêmes questions à coordonner leurs activités, à conclure des accords de jumelage, à mettre en place des réseaux institutionnels et à mettre en commun des expériences, des informations et des résultats ?
- L'institution participe-t-elle activement à la recherche de solutions novatrices aux problèmes socio-économiques du développement et à la mise en oeuvre des politiques et des stratégies internationales fondamentales, notamment de celles visant à promouvoir l'autonomie nationale et collective 25/ ?

128. Les principes du PNUD en matière d'évaluation sont énoncés dans son Manuel de politiques et procédures et peuvent se résumer comme suit :

- Réexamen de la conception du projet;
- Evaluation des progrès réalisés compte tenu du calendrier des travaux et des résultats escomptés;
- Evaluation des résultats compte tenu des objectifs du projet;
- Identification des facteurs qui ont soit facilité, soit freiné, la réalisation des objectifs du projet;
- Recommandations concernant l'avenir du projet, ou éventuellement un nouveau projet comprenant des propositions visant à éliminer les facteurs qui ont nui à l'efficacité du projet.

Ces principes peuvent certainement servir de base pour l'évaluation des institutions multinationales régionales, mais pour les appliquer avec un maximum d'efficacité il conviendrait de les amplifier : la liste de vérifications complémentaires suggérée au paragraphe précédent pourrait être utile à cet égard.

129. Quant aux activités complémentaires à entreprendre pour prolonger les effets de l'assistance fournie à une institution régionale, l'idéal serait de les identifier au stade de la formulation du projet et de les mentionner dans l'accord d'assistance. Si cela n'est pas possible, elles devraient être identifiées par

25/ Cette liste est purement indicative : le nombre et la nature des questions devant y figurer dépendraient naturellement du champ d'action, de l'étendue des responsabilités et des fonctions de l'institution faisant l'objet de l'évaluation.

les gouvernements participants lors de la mise en oeuvre du projet. De toute façon, elles devraient être précisées dans le rapport final et/ou les rapports d'évaluation.

130. Pour entreprendre ces activités complémentaires, l'institution et les gouvernements qui la financent pourraient, soit agir seuls, soit demander l'assistance des organismes des Nations Unies intéressés. Dans ce dernier cas, tout nouvel appui envisagé par un organisme des Nations Unies devrait naturellement être compatible avec les priorités de son programme régional et pouvoir être fourni dans les limites des fonds disponibles.

131. Bien qu'on les néglige souvent, ces activités qui font suite à un projet d'assistance et qui le complètent sont souvent d'une importance capitale dans le cas des institutions régionales dont l'un des objectifs est de promouvoir ou de préparer des investissements en capital et de coopérer avec des institutions financières.

132. Le système des Nations Unies et plus particulièrement les représentants résidents du PNUD et leurs collaborateurs qui s'occupent d'institutions régionales bénéficiant de l'appui du système, devront consentir des efforts supplémentaires considérables pour que les conditions et exigences préalables visées plus haut - notamment en matière de programmation et d'élaboration de projets, de soutien, de supervision et de suivi - soient effectivement remplies.

133. De l'avis de l'Inspecteur, il faudrait sans tarder envisager sérieusement de renforcer les bureaux extérieurs du PNUD, pour qu'ils puissent participer de façon plus active et plus créative à la tâche astreignante qui consiste à raffermir l'appui fourni par le PNUD et d'autres organismes des Nations Unies aux institutions multinationales régionales, ainsi qu'à d'autres activités de coopération technique régionale.

Nature et durée de l'appui fourni par le système des Nations Unies aux institutions multinationales régionales

134. La nature et la durée de l'appui fourni par le système des Nations Unies à des institutions régionales sont d'une importance capitale pour la viabilité des institutions, ainsi que pour l'efficacité de l'assistance proprement dite. Un grand nombre d'institutions régionales, créées dans le passé, sont presque entièrement tributaires des ressources que leur fournit le système des Nations Unies, aussi bien pour couvrir leurs dépenses ordinaires de fonctionnement que pour financer leurs activités techniques. On a fréquemment adopté cette approche en expliquant que les apports du système des Nations Unies constituaient simplement un préinvestissement destiné à permettre aux institutions de démarrer, le raisonnement - explicite ou implicite - étant qu'après une période préparatoire (de trois à cinq ans) les institutions en question finiraient par devenir autonomes ou auraient au moins nettement progressé dans cette voie.

135. Dans la pratique, ces attentes se sont généralement révélées trop optimistes, et l'on trouve ainsi un peu partout dans les régions en développement un nombre considérable d'institutions desservies par le système des Nations Unies, qui non seulement dépendent financièrement d'organismes des Nations Unies depuis de nombreuses années - 15 ans ou plus dans certains cas - mais qui en outre ne semblent aucunement progresser sur la voie de l'indépendance financière.

Il est bien évident que si les organismes des Nations Unies cessaient de les aider, ces institutions disparaîtraient purement et simplement : on peut déguiser en partie cette réalité en parlant de "phases d'assistance complémentaires" ou d'"assistance relais", mais ces artifices de langage ne peuvent pas camoufler le fait que ces institutions sont à l'heure actuelle aussi éloignées de l'autonomie budgétaire qu'au moment de leur création. Cette situation est manifestement en contradiction presque totale avec l'objectif du système des Nations Unies pour le développement. En outre, elle impose une charge de plus en plus lourde au système qui, pour utiliser au mieux les ressources dont il dispose, doit fournir un appui diversifié aux nouvelles institutions régionales que l'évolution rapide des besoins des pays en développement amène à créer 26/.

136. De l'avis de l'Inspecteur, la véritable solution du problème réside dans l'application rigoureuse du principe capital souligné maintes fois dans le présent rapport, à savoir qu'en règle générale, pour pouvoir prétendre à l'appui du système des Nations Unies, les institutions régionales doivent être créées et soutenues avant tout par les gouvernements participants, et non pas créées par le système des Nations Unies lui-même et présentées ensuite comme étant soi-disant des entreprises de coopération multinationale. A cet égard, il est important de faire une distinction entre les deux principaux types de dépenses qu'entraînent la création et l'entretien d'institutions multinationales régionales.

137. Frais généraux et dépenses institutionnelles. Entrent dans cette catégorie les dépenses de gestion et d'administration de caractère continu et à long terme, telles que les dépenses de l'organe directeur, les dépenses de personnel permanent, le coût des locaux, des fournitures et du matériel de bureau, les frais d'éclairage, chauffage, énergie et eau, le coût des véhicules, etc. Dans les projets de pays bénéficiant de l'assistance des organismes des Nations Unies, ce sont en principe les gouvernements intéressés qui financent la totalité de ces dépenses. Dans le cas des institutions multinationales on devrait appliquer la même politique, c'est-à-dire que les dépenses devraient être financées par tous les pays participants, selon une formule convenue de partage des coûts. De cette façon, on saurait clairement que les institutions appartenant à un groupe de pays participants peuvent compter pour leurs dépenses courantes sur une source de financement assurée. Naturellement toute contribution de caractère exceptionnel qui pourrait être offerte dans le cadre de programmes bilatéraux ou d'autres programmes d'aide pour financer ce type de dépenses, des locaux ou du matériel, pourrait toujours être acceptée. Il serait préférable toutefois que, pendant un certain nombre d'années, toutes les contributions extérieures soient affectées à des activités du programme, par exemple des activités de formation.

26/ Le Conseil d'administration du PNUD a franchement reconnu l'existence de ce problème en 1977, lorsque "de nombreux membres ont appelé l'attention sur le fait que les instituts régionaux ne disposaient pas d'autres sources de financement, ce qui avait souvent pour conséquence que le PNUD était contraint de leur apporter indéfiniment son appui, sous peine de compromettre leur existence même" (Rapport du Conseil d'administration, vingt-troisième session, page 44).

138. Dépenses afférentes au programme. Ces dépenses sont directement liées au programme approuvé et proportionnelles à son ampleur. On pourrait en augmenter ou en diminuer le montant chaque année en fonction des besoins et des fonds disponibles. Les fonds destinés à couvrir les dépenses afférentes aux programmes serviraient notamment à rémunérer des conférenciers invités et à financer des cours de formation, des bourses d'étude, l'achat du matériel nécessaire pour faire des démonstrations ou des expériences, la publication d'ouvrages, etc. Il ne servirait pas à grand chose d'engager des dépenses institutionnelles si les fonds disponibles pour couvrir les dépenses afférentes au programme étaient insuffisants pour permettre à l'institution d'exécuter un programme de travail utile. Il importe donc que chaque institution recherche, pour couvrir les dépenses afférentes à son programme, un financement assuré. Il y a de grandes chances pour que les contributions des gouvernements participants constituent la principale source de financement, mais les institutions pourront souvent recourir à d'autres sources d'assistance, dont, bien entendu, le système des Nations Unies. Cette assistance aurait un maximum d'efficacité et le plus de chances d'être approuvée si elle était directement liée à la réalisation d'objectifs à délai déterminé prévus au programme de l'institution.

139. L'Inspecteur reconnaît que, dans certains cas particuliers, il peut être vraiment nécessaire que le système des Nations Unies contribue au financement de dépenses ayant un caractère essentiellement institutionnel, pour permettre à une institution régionale viable, par ailleurs, de prendre un bon départ. On pourrait, par exemple, avoir besoin de fonds pour obtenir une assistance en vue de planifier le programme de l'institution, ou pour élaborer et négocier l'instrument juridique ou la Charte qui sera le fondement juridique de l'institution, ou pour d'autres tâches tout aussi capitales. En pareil cas, le système des Nations Unies devrait donc, s'il est sollicité, envisager de fournir une assistance après avoir examiné chaque demande séparément.

140. Toutefois, il faudrait alors définir avec le plus grand soin les conditions d'octroi de cette assistance, de façon à éviter qu'elle prenne un caractère permanent. On pourrait aussi autoriser certaines exceptions dans le cas des pays les moins avancés ou des pays gravement désavantagés qui participent à des institutions régionales; si sa contribution s'avérait véritablement nécessaire, le système des Nations Unies pourrait verser des subventions à ces pays pour les aider à contribuer au budget de fonctionnement des institutions, à condition, là encore, que cette assistance soit limitée dans le temps et que les conditions auxquelles elle est fournie soient définies avec soin.

141. Si l'on veut assurer la viabilité des institutions multinationales régionales, il importe au plus haut point d'examiner très attentivement la question de leur financement et de déterminer avec beaucoup de soin les engagements budgétaires des parties intéressées, à savoir d'une part les gouvernements et, de l'autre, le système des Nations Unies. L'expérience acquise par les organismes des Nations Unies a bien montré que dans ce secteur, comme dans bien d'autres secteurs de l'activité humaine, la meilleure façon de prouver que l'on s'intéresse à une entreprise donnée et que l'on s'engage à la soutenir est de se montrer prêt à supporter une part équitable des dépenses qu'elle entraîne.

L'interaction comme moyen d'appui technique dans le cadre du système des Nations Unies

142. Il est reconnu que la formation technique et l'échange de connaissances et de données d'expérience sont les conditions indispensables d'un développement rationnel. Les institutions multinationales régionales jouant un rôle clé dans ces domaines, le système des Nations Unies pour le développement se doit de leur fournir un appui technique par tous les moyens dont il dispose. Lorsque cet appui est demandé par les gouvernements, il faudrait autant que possible adopter à cet égard une approche intégrée, compte dûment tenu de l'ensemble des ressources dont le système des Nations Unies dispose dans le domaine technique considéré.

143. Les services techniques des institutions spécialisées, les centres des Nations Unies à vocation universelle, les commissions régionales et les autres organes des Nations Unies peuvent tous concourir efficacement à cette entreprise en fournissant des apports techniques, en favorisant l'instauration d'une coopération entre les institutions et en aidant les institutions à maintenir cette coopération ^{27/}. Outre les profits que les institutions régionales peuvent en tirer, cette interaction et cette coordination peuvent grandement contribuer à une meilleure planification de l'ensemble des activités de coopération technique du système des Nations Unies, en ce sens qu'elles permettent d'éviter les doubles emplois et la prolifération des activités et qu'elles facilitent la recherche d'une approche coordonnée ayant un bon rapport coût/efficacité, en utilisant au mieux les moyens dont disposent le système des Nations Unies et le monde en développement.

144. L'appui fourni par les services techniques des organismes des Nations Unies et par les centres de recherche et de formation des Nations Unies à vocation universelle serait particulièrement utile pour rechercher dans le cadre des institutions régionales des solutions novatrices aux problèmes de développement les plus graves, mises à l'essai au plan international, et pour adapter au niveau régional les politiques et stratégies mondiales du système. A cet égard, il ne faudrait pas perdre de vue que les institutions multinationales régionales sont principalement chargées de dispenser une formation pratique fondée sur la recherche appliquée; elles ne sont donc généralement pas à même de consacrer des ressources à la recherche fondamentale ou théorique, et ont de ce fait besoin de recevoir d'autres sources des informations dans ces domaines.

^{27/} Les réunions annuelles des chefs des centres de recherche et de formation bénéficiant d'une aide du système des Nations Unies qui sont organisées par l'UNITAR représentent une initiative louable à cet égard, même si, concrètement, leurs résultats en matière de coopération et de programmation commune sont encore insuffisants (JIU/REP/79/18, par. 65-71).

Le plan à moyen terme de l'UNESCO (1977-1982) prévoit un ensemble relativement complet d'activités visant à promouvoir l'échange de renseignements et la coopération dans les domaines de l'éducation, de la formation et de la science et de la technique aux niveaux régional et interrégional.

145. Pour organiser les réseaux mondiaux et régionaux qu'il faudrait mettre en place pour réaliser ces objectifs, on pourrait se servir de l'infrastructure actuelle du système des Nations Unies. Au niveau régional, les bureaux régionaux des institutions spécialisées et leurs représentants, les bureaux des représentants résidents du PNUD et les commissions régionales, ont tous un rôle important à jouer à cet égard.

146. Les commissions régionales sont particulièrement bien placées pour encourager les consultations réciproques (y compris les activités de promotion de la CTPD) et pourraient, de multiples façons, accroître utilement leur appui aux institutions multinationales régionales sans porter atteinte à l'autonomie de celles-ci.

147. Le Comité administratif de coordination peut lui aussi fournir une aide importante en maintenant à l'étude et en encourageant toutes les initiatives interinstitutions visant à renforcer ce type de coopération.

4. Création d'institutions régionales de coopération technique multinationale

Considérations fondamentales

148. La coopération technique internationale dont s'occupent les institutions multinationales régionales aidées par les organismes des Nations Unies doit être organisée de façon à donner des résultats satisfaisants au moindre coût possible. Il n'existe pas de solution universelle ou de formules précises qui puissent être recommandées à cette fin; aussi s'est-on gardé de suggérer un schéma idéal en exposant, dans la section ci-après du rapport, les conditions fondamentales d'une organisation et d'une gestion efficaces de ces institutions.

149. Cette approche est d'autant plus nécessaire que les activités fondamentales de ces institutions et les zones qu'elles desservent - pour ne rien dire de leur double environnement socio-économique et culturel - varient si largement qu'il serait à peu près vain de tenter des généralisations. Néanmoins, l'expérience acquise à l'intérieur comme à l'extérieur du système des Nations Unies montre qu'il existe un petit nombre de conditions déterminantes du succès qui sont d'une application générale.

150. En bref, ces conditions concernent : la création et la constitution de ces institutions à l'initiative et sous la responsabilité de plusieurs pays; l'utilité de leurs objectifs et de leurs activités; l'adéquation de leur statut juridique et de leurs sources de financement; la nature de leur gestion; la qualité de leur personnel et leur efficacité en tant qu'instrument de la CTPD.

Portée et objectifs : dimension, acceptation et rôle

151. D'un point de vue fonctionnel, une institution régionale peut avoir à s'occuper de tout secteur ou sujet concernant le développement auquel les pays participants attribuent un degré de priorité élevé. Les organismes des Nations Unies peuvent apporter leur coopération technique dans tous les domaines qui relèvent de leur compétence. En ce qui concerne l'assistance financière, les priorités des programmes régionaux qu'établissent les organismes des Nations Unies peuvent évidemment imposer des limites à cette assistance.

152. Il convient toutefois de faire une distinction importante entre le champ d'action d'une institution régionale et l'ampleur de l'assistance qu'elle reçoit. Les institutions régionales ont - ou devraient avoir - leur propre champ d'action, qu'elles soient libres de fixer, et qui peut déborder largement le cadre des priorités des programmes régionaux qu'établissent les organismes des Nations Unies. Les institutions régionales n'ont pas à respecter strictement ces priorités pour pouvoir prétendre à une aide, d'autant plus que toute assistance qui leur sera fournie deviendra tout simplement un élément de leurs programmes.

153. En fonction du champ d'action géographique ou physique, on peut aussi envisager des différences sensibles suivant les caractéristiques régionales, sous-régionales ou typologiques, que présentent, par exemple, les pays des Caraïbes, du Pacifique sud, de l'Afrique anglophone et francophone, des pays peu développés,

des pays sans littoral, des groupes de pays participant à des programmes d'intégration, etc. A cet égard, l'Inspecteur estime que les vertus des diverses approches sous-régionales mériteraient d'être étudiées de plus près à l'avenir, car il semble qu'à l'heure actuelle, les besoins qui se manifestent à ce niveau ne sont pas satisfaits comme il conviendrait. Au contraire, l'aide fournie par les organismes des Nations Unies aux institutions multinationales régionales paraît être axée de manière excessive sur des types d'activités très généraux et relativement théoriques.

154. Les approches sous-régionales, lorsqu'elles sont possibles, ont pour avantage de mieux répondre aux intérêts pratiques communs aux pays participants et de rendre plus faciles la concentration et l'orientation des activités dans les programmes des institutions multinationales intéressées.

155. La question de la taille et du champ d'action de chaque institution, qui a une importance fondamentale, est en partie liée à celle de savoir si l'institution adopte une approche unique ou une approche polyvalente. Nous reviendrons en détail sur ce point lorsque nous examinerons les fonctions des institutions. Pour le moment, nous nous bornerons à dire que, d'après les conclusions du Corps commun d'inspection 28/, il semblerait souhaitable que la plupart des institutions régionales adoptent une approche polyvalente étant donné la complexité croissante des problèmes de développement dans le monde d'aujourd'hui et de demain, et le rôle que les institutions régionales peuvent jouer en contribuant à résoudre économiquement des problèmes complexes.

156. Ces résultats ne peuvent être obtenus que si les institutions jouissent d'un haut prestige et exercent une heureuse influence sur le développement dans les pays participants; pour atteindre ces objectifs, il faut que les institutions disposent de moyens dont l'importance, la qualité et la diversité soient en rapport avec les tâches qu'elles sont appelées à accomplir.

157. Sur ce point particulier, l'Inspecteur a l'impression que dans les conditions actuelles, la constitution d'une telle "masse critique" de ressources nécessaires pour faire face aux principaux problèmes de développement, se trouve entravée en raison de certains doubles emplois dans les activités des institutions régionales qui, sous des noms différents, s'occupent souvent des mêmes questions. C'est ainsi que se crée entre elles une concurrence inutile pour de maigres ressources financières et professionnelles, ce qui, non seulement entraîne un gaspillage, mais compromet sérieusement ce qu'une concentration judicieuse des ressources permettrait d'accomplir 29/.

28/ Voir le chapitre 2 ci-dessus.

29/ Le PNUD a adopté une nouvelle politique qui va dans ce sens comme le montre bien la fusion (ou intégration) de quatre instituts régionaux pour l'Asie et le Pacifique réalisée récemment en accord avec les gouvernements des pays participants.

158. Selon l'Inspecteur, il vaut certainement mieux avoir un nombre limité d'institutions régionales aux ressources importantes et aux fonctions bien définies, exerçant une influence réelle dans les domaines qui leur sont assignés, plutôt qu'une multitude de petites institutions insuffisamment pourvues de fonds et de personnel, concurrentes entre elles, incapables de jouer le rôle dirigeant qu'on attend d'elles.

Nature de l'institution : cadre juridique

159. Dans le système de coopération technique des Nations Unies, on peut distinguer cinq types principaux d'institutions régionales :

- i) L'institution nationale qui fournit des services multinationaux sur la base d'un ou plusieurs accords conclus entre les gouvernements intéressés et pour laquelle l'aide des organismes des Nations Unies est sollicitée au titre d'un programme régional;
- ii) L'institution régionale créée en vertu d'un accord entre un organisme des Nations Unies et un certain nombre de gouvernements, et bénéficiant d'une aide financière des organismes des Nations Unies, prélevée sur les fonds d'affectation spéciale;
- iii) L'institution régionale créée en toute indépendance par un certain nombre de gouvernements qui sollicitent ensuite l'assistance d'un organisme des Nations Unies;
- iv) Le groupement d'institutions nationales constituant un réseau régional reconnu par les gouvernements participants qui sollicitent ensuite l'aide des organismes des Nations Unies;
- v) La combinaison d'une partie ou de l'ensemble des types d'institution ci-dessus sur la base d'accords de jumelage simple ou multiple ou de coopération; dans ce cas également, l'appui des organismes des Nations Unies est sollicité.

160. Chacune de ces catégories peut être subdivisée selon la nature des programmes, les relations de travail, le degré de spécialisation, le champ d'action géographique, etc. Toutefois, les catégories définies aux alinéas i) à v) ci-dessus constituent un cadre suffisant pour toutes les décisions pratiques à prendre au sujet de l'octroi d'une aide financière par les organismes des Nations Unies. Dans certains cas, l'institution du type défini à l'alinéa ii) peut être créée comme filiale de l'organisme des Nations Unies compétent.

161. La présente étude porte principalement sur l'assistance fournie aux institutions des catégories i) et iii), telles qu'elles sont définies ci-dessus dans le contexte de la CTFD, les institutions des autres types étant rares et actuellement tout à fait exceptionnelles.

162. Toute institution multinationale régionale pour laquelle est prévue une assistance des organismes des Nations Unies devrait être créée sur la base légale d'un accord signé et officiellement accepté par les gouvernements des pays ayant

l'intention de participer à ses activités. Cet accord établirait l'existence légale de l'institution et définirait les obligations des pays participants en ce qui concerne sa gestion et ses activités.

163. Dans l'élaboration du statut juridique de l'institution, les principales dispositions à prévoir concernent sa gestion et son financement par les gouvernements participants. Les autres facteurs dont il faudra tenir compte varient d'une institution à l'autre; ils concernent par exemple les objectifs, le lieu du siège, la structure de l'organe directeur, etc., mais dans les clauses juridiques de base, l'institution devrait être définie dans tous les cas comme un organe intergouvernemental géré et financé par les gouvernements dont il relève et possédant son propre statut juridique. Ces dispositions et toutes autres devraient être clairement énoncées dans l'instrument juridique portant création de l'institution en question.

164. Il semble qu'un grand nombre d'institutions régionales bénéficiant de l'aide des organismes des Nations Unies n'ont pas été dotées, à leur création, du type de statut légal agréé par les participants qui est décrit ci-dessus; en fait, ces institutions ont été créées uniquement ou principalement en vertu d'un accord d'assistance conclu avec le ou les organismes compétents des Nations Unies ce qui, comme on le verra plus loin, a souvent entraîné des problèmes très graves concernant l'autonomie et la viabilité des institutions.

165. De plus en plus, les organismes des Nations Unies - et notamment le PNUD, principale source de financement de la coopération technique avec les institutions régionales - reconnaissent que cette situation est fâcheuse et, dans un certain nombre de cas, on s'efforce de remédier aux difficultés en encourageant les gouvernements participants à conclure les accords juridiques nécessaires avec effet rétroactif. Ces efforts, pour tardifs qu'ils soient, sont utiles, et l'Inspecteur recommande d'accélérer ce processus et de l'étendre à toutes les institutions susceptibles de recevoir l'aide nécessaire de la part des gouvernements participants.

166. Il ne fait guère de doute qu'en fin de compte, l'utilité et l'efficacité d'une institution régionale dépendent très étroitement de l'intérêt que lui portent les gouvernements concernés, intérêt qu'ils manifestent de la manière la plus claire en se montrant prêts à assumer officiellement les obligations que leur impose l'existence d'une telle institution.

Autonomie et viabilité de l'institution : sources de financement

167. Une institution régionale autonome a pour caractéristique essentielle d'avoir un statut juridique et d'être reconnue par les gouvernements participants, d'avoir un conseil directeur au sein duquel ces gouvernements sont représentés et un organe exécutif investi des pouvoirs nécessaires pour la prise des décisions et la gestion générale, enfin de bénéficier d'un financement suffisant de la part des gouvernements participants.

168. Pour assurer une viabilité à long terme, il est indispensable que ces conditions soient remplies en toutes circonstances, notamment en ce qui concerne l'aide octroyée par les organismes des Nations Unies, car elles servent à établir le lien qui convient entre l'institution, organisme intergouvernemental, et l'organisation dispensatrice d'assistance dont les responsabilités ont un caractère temporaire et accessoire. Plus précisément, et pour employer le

langage habituel des Nations Unies, ces conditions permettent aussi de définir l'institution comme constituant en soi un projet au sujet duquel toute activité des organismes des Nations Unies, si indispensable soit-elle, ne peut-être que purement accessoire 30/.

169. Cette question est si fondamentale qu'elle mérite quelque développement car (comme le Corps commun d'inspection l'a noté dans un autre contexte 31/), les organismes des Nations Unies ont eu tendance dans le passé à désigner sous le nom de "projet", contrairement à l'acception fondamentale du terme, l'assistance en soi et non les activités gouvernementales qui bénéficient de cette assistance. Cette ambiguïté a contribué à créer de nombreuses complications et difficultés pour l'identification, l'élaboration et l'exécution de projets bénéficiant d'une aide des organismes des Nations Unies, car il est alors difficile de savoir exactement, ce qui est pourtant essentiel, à qui incombe le contrôle et la direction des projets. En fait, c'est ce qui a souvent amené les organismes des Nations Unies intéressés à considérer que c'était à eux, et non aux gouvernements bénéficiaires de l'assistance, que cette responsabilité incombait.

170. Il y a eu tellement de malentendus sur ce point que, dans son texte actuel, le Manuel des politiques et procédures du PNUD insiste dès le début sur la nécessité de définir la manière dont on doit se comporter à l'égard d'un projet, qu'il faut considérer :

"comme étant essentiellement une oeuvre du gouvernement, qui en est responsable au premier chef mais demande l'assistance du système des Nations Unies pour le formuler et l'exécuter" 32/.

171. Cette position du PNUD concerne expressément les projets nationaux, mais l'Inspecteur est d'avis qu'elle s'applique aussi aux projets régionaux, notamment aux institutions multinationales. A cet égard, il convient de remarquer que le PNUD compte à juste titre et stipule que chacun des gouvernements hôtes intéressés prendra entièrement à sa charge les dépenses permanentes de fonctionnement des installations nationales bénéficiant de l'aide du PNUD (et notamment la fourniture et la rémunération de tout le personnel administratif nécessaire).

172. Les conséquences de cette position, en ce qui concerne les institutions multinationales régionales bénéficiant de l'assistance du PNUD ou d'autres organismes des Nations Unies, ont été exposées aux paragraphes 134 et 135 et seront encore examinées ci-dessous. L'Inspecteur note avec satisfaction que le PNUD s'efforce progressivement de subordonner aux mêmes critères son assistance aux institutions multinationales régionales.

30/ Dans ce cas, le concept d'autonomie financière est lié au statut juridique de l'institution en tant qu'organisme gouvernemental et n'a rien à voir avec les motivations éthiques dont pourrait s'inspirer une assistance financière d'origine extérieure.

31/ JIU/REP/78/3.

32/ PNUD, Manuel des politiques et procédures, 3411.

173. Le statut d'autonomie d'une institution régionale légalement établie dans les conditions sus-indiquées ne saurait être modifié par l'assistance que fournit, à la demande des gouvernements participants, un organisme des Nations Unies. L'institution a le caractère d'une entité intergouvernementale dont les pays participants sont entièrement responsables; l'Organisation des Nations Unies ne peut participer à ses activités qu'à titre temporaire et si elle y est invitée; toutefois, les gouvernements intéressés peuvent lui demander de fournir une assistance pour tout ou partie de ces activités, y compris gestion, exécution, contrôle et évaluation, et même de désigner un représentant qui siégera de droit au conseil directeur de l'institution.

174. La question d'autonomie est d'une importance capitale pour la viabilité financière des institutions multinationales régionales. Elle mérite de retenir particulièrement l'attention car beaucoup de ces institutions, créées sans base juridique suffisante et par conséquent sans les éléments essentiels constitutifs de l'autonomie, ont eu nettement tendance à compter entièrement sur l'aide des organismes des Nations Unies pour assurer leur survie. Afin d'éviter de telles situations, il faudrait que l'instrument juridique portant création d'une institution régionale en tant qu'entité intergouvernementale prévoie expressément pour elle un budget régulièrement alimenté par les contributions des pays participants, selon un barème approuvé.

175. La composition ou la répartition des postes du budget ordinaire pourraient varier largement selon le champ d'action et les attributions de l'institution concernée, mais en principe, ce budget devrait comprendre les postes suivants :

- i) rémunération de tout le personnel permanent d'encadrement, y compris le directeur, les spécialistes chargés des activités techniques (permanentes ou régulières), un ou plusieurs administrateurs; ii) personnel de secrétariat, de bureau et d'entretien; iii) infrastructure matérielle et équipement de base (par exemple ameublement); iv) frais ordinaires de communication; v) dépenses d'entretien.

176. Comme nous l'avons déjà indiqué, ce partage des responsabilités en ce qui concerne le financement de base des institutions régionales bénéficiant de l'assistance des organismes des Nations Unies est tout à fait compatible avec la position officielle qu'a prise le PNUD à l'égard des projets nationaux et avec ses démarches officieuses pour faire en sorte que le financement des institutions régionales s'établisse sur les mêmes principes. A cette fin, le PNUD fait une distinction entre ce qu'il appelle "l'appui institutionnel" (ou "budget administratif") qui, selon lui, doit être alimenté par les seuls gouvernements participants, et l'assistance aux programmes constituée par les contributions que le PNUD verse à l'institution aux fins de coopération essentiellement technique.

177. Selon l'interprétation de l'Inspecteur, les contributions versées au titre de l'assistance aux programmes peuvent servir à financer un très grand nombre d'apports extérieurs, tels que notamment : engagement à court terme de consultants (et, si nécessaire, engagement à long terme d'experts), matériel scientifique et technique, bourses, cours de formation, groupes d'experts, séminaires, etc. et, au besoin, voyages internationaux permettant de resserrer les contacts entre

institutions régionales et institutions correspondantes dans les pays membres. L'Inspecteur croit comprendre en outre, que, dans la limite de ses ressources et selon les besoins, le PNUD pourra fournir à ces fins des contributions importantes, soit d'une manière permanente pendant une certaine période convenue, soit d'une manière intermittente. A son avis, il s'agit là d'une approche logique et constructive digne d'une adoption générale car elle est absolument compatible avec les principes d'autonomie et d'indépendance et répond en outre à la nécessité de fournir aux institutions régionales des ressources suffisantes aux fins de coopération technique 33/.

Gestion de l'institution

178. Dans le présent rapport, nous avons souligné à plusieurs reprises, en envisageant diverses perspectives que la valeur et l'efficacité des institutions multinationales régionales dépendaient en fin de compte de l'importance des responsabilités que les gouvernements participants seraient prêts à assumer et du contrôle qu'ils exerceraient en commun sur ces institutions. Ce principe s'applique à l'identification initiale de la nécessité de ces institutions, à leur planification et à leur financement et en fait à tous les aspects de leur développement.

179. Ce qui se pose ici, c'est non seulement la question cruciale de la mobilisation des ressources, mais aussi celle non moins importante, de savoir quelle valeur aura ce type d'instrument en tant que moyen d'instaurer sur le principe de l'autonomie une coopération véritable entre pays participants. Il est clair que la question de la gestion, c'est-à-dire celle de savoir qui contrôlera et dirigera les travaux d'une telle institution, est au centre de ces préoccupations.

180. Nous avons déjà énoncé le principe que les institutions multinationales régionales, pour avoir une personnalité et une vie propres, devraient être gérées par les gouvernements participants agissant par l'intermédiaire des conseils directeurs respectifs de ces institutions. Il va de soi que tel sera

33/ Pour constructive qu'elle soit, la nouvelle conception de la programmation régionale adoptée par le PNUD ne résout pas encore complètement la question de la répartition effective des CIP régionaux, en fonction des projets. Une des idées émises à cet égard consiste à répartir selon une certaine proportion une partie ou la totalité de chaque CIP régional entre les pays de la région intéressée : chaque gouvernement allouerait alors sa part des fonds à des projets régionaux (seulement à des projets régionaux) auxquels il donne la priorité absolue. Pour ce qui concerne les institutions régionales, on pourrait prévoir une clause stipulant que les pays autres que les pays les moins avancés devraient compléter le versement qu'ils imputent sur leur part du CIP régional par une contribution, prélevée sur leurs ressources ordinaires, au financement des activités spéciales de certaines institutions. Toutefois, comme l'indiquent les paragraphes 171 et 172, les dépenses de fonctionnement ordinaires de l'institution seraient entièrement couvertes par les contributions des pays participants, à l'exception peut-être des pays les moins avancés qui pourraient utiliser à cette fin une partie du montant qui leur revient au titre du CIP régional. L'Inspecteur estime que cette idée, ou une variante de cette idée, mériterait peut-être d'être étudiée de plus près par le PNUD.

le cas pour les institutions multinationales régionales qui ne reçoivent aucune assistance extérieure sous quelque forme que ce soit. Par contre, il n'est pas certain que ce sera le cas pour les institutions régionales qui bénéficient de l'assistance des organismes des Nations Unies car, comme nous l'avons déjà souligné, beaucoup de ces institutions doivent leur existence à l'initiative de ces organismes plutôt qu'à celle des gouvernements des pays intéressés, et la confusion des responsabilités ainsi créée s'est trouvée aggravée par le fait que, dans le passé, les organismes des Nations Unies ont eu tendance à prendre la partie (l'assistance) pour le tout (les projets des gouvernements bénéficiant d'une assistance).

181. Il existe de nombreux exemples de prétendues institutions multinationales régionales qui ne sont en fait que des filiales des organismes des Nations Unies intéressés ^{34/} et qui en droit et en fait, sont gérées, par ces organismes qui nomment et rémunèrent leur directeur. De l'avis de l'Inspecteur, cette situation est regrettable quoiqu'elle puisse fort bien avoir pour origine les meilleures intentions. Pour y remédier, il faut que les institutions multinationales régionales aient à leur tête des directeurs nommés et rémunérés par les pays participants. Ces directeurs ne devraient pas avoir le statut de fonctionnaire des Nations Unies, ni celui de "directeur de projet" des organismes des Nations Unies intéressés.

182. Selon l'Inspecteur, lorsque des institutions multinationales régionales seront créées sur des bases juridiques appropriées et auront un budget régulièrement alimenté par les contributions des gouvernements participants, il sera très simple d'appliquer ce principe, qu'il s'agisse des émoluments à verser aux directeurs ou des décisions à prendre pour leur nomination.

183. La pratique courante qui consiste à nommer et rémunérer les directeurs des institutions régionales en tant que fonctionnaires des Nations Unies est généralement l'indice certain d'une participation insuffisante des gouvernements membres à la gestion et au financement des institutions. Toutefois, il peut arriver exceptionnellement que des directeurs qualifiés et expérimentés soient momentanément introuvables ou que les gouvernements participants de telle ou telle institution multinationale régionale préfèrent, pour des raisons particulières, que le directeur soit fourni par un organisme des Nations Unies. Dans ce cas, il est recommandé que le directeur soit détaché par cet organisme à titre de personnel du type OPAS. Néanmoins, il faut souligner une fois encore qu'il n'y aurait lieu de procéder ainsi que dans des cas tout à fait exceptionnels et à titre strictement temporaire.

184. Dans le contexte des politiques et pratiques ordinaires des Nations Unies, les expressions "gestion des projets" et "exécution des projets" (cette dernière désignant, dans son sens étroit les mesures nécessaires pour la fourniture de l'assistance) sont considérées comme presque synonymes, tandis que l'expression "agent d'exécution" qui désigne traditionnellement l'organisme des Nations Unies chargé de recruter les experts, d'acheter le matériel nécessaire, etc., a fini par évoquer une idée de contrôle et de direction tout à fait incompatible avec

^{34/} Pour indiquer le statut de ces institutions, on dit le plus souvent qu'elles sont placées "sous l'égide" de tel ou tel organisme des Nations Unies.

le principe que les projets sont essentiellement l'oeuvre des gouvernements (voir les paragraphes 169 et 170 ci-dessus).

185. Heureusement, l'expression "agent d'exécution" tombe peu à peu en désuétude 35/. Il faut rappeler que la politique des "dimensions nouvelles" adoptée en 1975 par le PNUD comporte la notion d'"exécution par les gouvernements" selon laquelle les gouvernements responsables de projets nationaux bénéficiant de l'aide du PNUD se chargeraient aussi de l'apport des éléments extérieurs qui incombe normalement aux organismes techniques des Nations Unies. Le PNUD considère toutefois que ce serait sous certaines conditions et par "délégation de pouvoir du PNUD".

186. Lorsqu'il a examiné en 1978 cette question dans son "Rapport sur le rôle des experts dans la coopération pour le développement", le Corps commun d'inspection a envisagé une approche différente en reconnaissant que la gestion des projets par les gouvernements donnait automatiquement à ceux-ci le droit de se procurer eux-mêmes, s'ils le désiraient, les éléments financés par le PNUD (compte tenu du fait que la gestion implique l'unité de direction pour un ensemble d'activités liées entre elles). Ainsi conçue, l'"exécution par les gouvernements" donnait aux gouvernements un droit qu'ils pouvaient soit exercer eux-mêmes, soit transmettre à un organisme approprié des Nations Unies.

187. Dans l'esprit du Corps commun d'inspection, cette proposition concernait surtout les projets nationaux. Mais elle s'applique aussi aux projets régionaux, en particulier aux institutions multinationales régionales, et il est recommandé d'offrir la même option à ce niveau. Il convient de noter que cette recommandation est faite pour des raisons de principe et de cohérence. Mais dans la pratique, l'"exécution par les gouvernements" est une formule qui ne semble guère avoir été appliquée car, pour des raisons de commodité administrative, on préfère généralement la méthode classique de l'exécution par les organismes des Nations Unies pour autant que les droits des gouvernements en matière de gestion soient respectés 36/.

35/ L'expression "organisation coopérante" ou "organisme coopérateur" est maintenant utilisée pour désigner l'organisme des Nations Unies chargé de fournir les éléments techniques fondamentaux pour les projets bénéficiant de l'aide du PNUD. Les organes gouvernementaux responsables de ces projets sont désignés sous le nom de "organismes gouvernementaux chargés de l'exécution". Ce changement de terminologie est à la fois heureux et significatif car son importance est loin de n'être que sémantique.

36/ Même dans les cas, relativement peu nombreux, d'"exécution par les gouvernements" qui pourraient se présenter, le Corps commun d'inspection insiste vivement pour que les organismes compétents des Nations Unies soient pleinement associés à tous les autres aspects de la réalisation du projet, aussi bien au niveau national qu'au niveau régional, et en outre que leur concours soit rémunéré. Il est en effet extrêmement important que l'on puisse tirer parti des connaissances techniques - théoriques et pratiques - que les organismes des Nations Unies ont accumulées et de leur permettre d'élargir ce fonds unique d'informations.

Principales fonctions de l'institution; relations de travail

188. Une véritable institution multinationale régionale devrait être un organisme créé dans un but précis et géré par un certain nombre de pays dans une région ou sous-région donnée, de façon à fournir à ces pays des services d'une haute qualité pour la solution de graves problèmes de développement qui leur sont communs. L'institution contribuerait ainsi à promouvoir au niveau régional, l'autonomie dans le développement, et, conformément à cet objectif, elle devrait elle-même fonctionner de manière autonome.

189. Ce type d'institution devrait profiter au maximum de trois importants facteurs qui en principe le favorisent : la convergence d'intérêt des pays participants; les économies d'échelle que permettent ses activités; les effets multiplicateurs des résultats obtenus. Il devrait être fortement orienté vers l'obtention aussi rapide que possible de résultats concrets et pratiques dans des domaines hautement prioritaires où les ressources des institutions nationales sont insuffisantes ou inadéquates et devrait jouer un rôle dirigeant reconnu dans son domaine d'activité technique, fournir des services largement utilisés et être fortement soutenu par tous les gouvernements participants.

190. Par leur nature, les institutions régionales devraient fonctionner comme des centres d'études avancées, capables de susciter un puissant mouvement intellectuel en faveur des changements que les pays participants souhaitent apporter au développement. En conséquence, elles devraient fournir des services de la plus haute qualité possible ^{37/}; promouvoir et faciliter l'intégration et la coordination des activités dans leurs domaines techniques respectifs; compléter, appuyer et catalyser les activités de certaines institutions nationales; élargir le plus possible leur action bénéfique grâce à des activités décentralisées.

191. En revanche, les institutions régionales ne devraient pas constituer des "tours d'ivoire", c'est-à-dire des bastions de science pure, sans lien avec les réalités du développement, et elles ne devraient pas davantage être conçues comme des organismes secondaires s'occupant de problèmes ponctuels avec une faible activité.

192. En tant que points de convergence pour une technique ou pour une catégorie de connaissances particulières, les programmes de travail d'une institution régionale devraient englober toutes les tâches et activités nécessaires pour permettre à cette institution de jouer un rôle de premier plan dans son domaine. Pour cela, il faudra en général organiser et réaliser un effort intellectuel assez complexe en combinant toutes les ressources disponibles de façon que l'institution puisse émettre des idées novatrices et ouvrir de nouvelles perspectives dans son domaine.

193. A cet égard, l'institution devrait, pour être payante, mener de front de multiples activités intellectuelles en laissant de côté les tâches plus simples que peuvent accomplir à moindres frais et plus efficacement les pays participants.

^{37/} Dans ce contexte, la qualité n'est pas toujours synonyme de perfectionnement scientifique (bien que, dans de nombreux cas, ce perfectionnement soit souhaitable). Par exemple, un cours de formation peut être d'une haute qualité même s'il porte sur des questions relativement simples. Ce qui importe, c'est l'utilité du résultat.

Pour jouer un rôle déterminant et exercer ses fonctions de centre d'études avancées, l'institution régionale devra organiser ses activités de façon à profiter au maximum de sa position privilégiée pour susciter des changements par tous les moyens d'action possibles tels que stages de formation de haut niveau, publications techniques, services d'information et de consultation.

194. La plupart des institutions multinationales régionales ont pour trait commun d'assurer une formation qui constitue souvent l'élément le plus important de leur programme de travail. Mais comme le terme "formation" est très général, il faut souligner que les institutions régionales - pour exercer une action hautement éducative avec le meilleur rapport coût-utilité - devraient s'occuper principalement de ce que l'on peut appeler la formation indirecte; il faut entendre par là la formation de formateurs, la mise au point de méthodes, de matériels et de programmes pour la formation de ces instructeurs, ainsi que des recherches sur l'apprentissage et l'exercice de cette fonction. Les institutions régionales n'auraient pas en principe à s'occuper de formation directe, au degré moyen ou élémentaire; toutefois, elles pourraient le faire exceptionnellement, à titre d'activité spéciale temporairement ajoutée à leur programme principal pour répondre aux besoins de pays particulièrement défavorisés comme les pays peu développés. En outre, sauf pour les stages qui ne peuvent être organisés que par un service central ou qui nécessitent un matériel coûteux, la formation devrait être en principe entièrement décentralisée et dispensée dans le cadre d'une coopération avec les institutions nationales 38/.

195. Au siège de l'institution, il s'agirait surtout de préparer ou de perfectionner des formateurs ou instructeurs spécialisés par des cours très brefs et très intensifs dont le coût serait justifié par le niveau de la formation dispensée et par l'effet multiplicateur que l'on en attendrait pour la région.

196. Peu d'institutions régionales sont conçues, lors de leur création, comme des organes de recherche et de développement; leurs principales fonctions consistent plutôt dans la diffusion de connaissances pratiques, l'échange de données d'expérience et le développement des aptitudes professionnelles. Néanmoins, les institutions devraient, quand c'est nécessaire, prévoir des recherches pratiques dans leurs programmes de travail pour soutenir leurs activités de formation et de consultation et pour renforcer leur rôle dirigeant. La production et la distribution de documents techniques sur des questions pratiques de développement, ainsi que la mise à jour constante d'informations techniques seraient fort utiles dans ce domaine.

38/ Une autre exception concernerait le cas particulier d'institutions destinées à former des fonctionnaires, des décideurs et des animateurs sociaux pour promouvoir, à la manière d'une école de cadres, des conceptions professionnelles globales des politiques et des stratégies de développement dans la région. Pour être efficace, il faudrait que cette formation, dispensée en internat, soit de courte durée et très intensive.

197. A cet égard, il est intéressant de noter que beaucoup d'institutions régionales manifestent en fait une tendance à la polyvalence - autrement dit à diversifier leurs activités en s'occupant de recherches, de services consultatifs, de la diffusion d'informations, etc - ce qui montre qu'elles s'efforcent d'utiliser leurs ressources de la manière la plus efficace possible, d'élargir la gamme des services qu'elles offrent et d'accroître les avantages qu'elles apportent et l'appui qu'elles trouvent dans les pays participants.

198. Cette polyvalence serait également utile aux institutions pour constituer une "masse critique" de programmes (besoin qui a été évoqué précédemment), ce qui faciliterait la concentration de leurs efforts sur certaines questions. Bien que la prestation de services polyvalents sur une base interdisciplinaire pose certains problèmes d'équilibre (par exemple, pour la formation professionnelle, la décentralisation est préférable, alors que c'est le contraire pour la recherche), cette approche repose sur des principes sains et mérite de retenir très sérieusement l'attention lorsqu'il s'agit de créer de nouvelles institutions régionales ou de renforcer celles qui existent.

199. Les institutions régionales ne réussiront à atteindre leur but que par le transfert et l'échange de renseignements, le partage et la mise en commun d'informations, de données d'expérience et de connaissances techniques. En conséquence, l'une de leurs principales tâches devrait être d'organiser et d'entretenir des relations de travail étroites avec les autres institutions, tant nationales qu'internationales, qui exercent leurs activités dans des domaines voisins, et de déployer ainsi le maximum d'efforts pour résoudre les problèmes de développement. L'assistance des organismes des Nations Unies qui, au cours des années, ont établi dans le monde entier un vaste réseau de contacts et de liens techniques et professionnels, pourra de toute évidence très largement contribuer à promouvoir cette coopération.

L'institution, élément vital d'un réseau régional

200. Dans son acception traditionnelle, la notion d'institution multinationale régionale évoque l'idée d'un dispositif centralisé desservant une région ou une sous-région, mais situé dans un seul pays. Dans la pratique, il peut y avoir, et il y a en effet, de nombreuses variantes de cette conception, mais il est évident qu'un nombre assez grand des institutions régionales bénéficiant de l'aide des organismes des Nations Unies répondent à ce type de structure essentiellement monolithique. Dans certains cas, une structure centralisée peut être la plus appropriée mais, selon l'Inspecteur, ce doit être l'exception et non la règle : nous avons déjà souligné dans la présente étude à quel point il importait que les activités des institutions régionales soient le plus possible, décentralisées (voir les paragraphes 190 à 195 ci-dessus).

201. Parmi les diverses formules autres qu'une structure monolithique entièrement centralisée, les plus importantes et les plus prometteuses sont peut-être celles qui concernent la constitution de réseaux. On identifie alors un certain nombre d'institutions nationales ayant en commun des intérêts fondamentaux et entre lesquelles on établit un réseau de coopération technique, la liaison étant assurée par un petit centre de coordination qui peut être créé soit dans le

cadre d'une des institutions coopérantes, soit comme entité distincte ^{39/}. Cette méthode semble particulièrement propre à promouvoir la CTPD, et l'Inspecteur a fait observer que non seulement les dispositifs de ce type devenaient plus nombreux, mais qu'ils retenaient de plus en plus l'attention des pays en développement et des organismes des Nations Unies.

202. Cette tendance apparaît dans le rapport du PNUD déjà mentionné où il est dit, à titre d'exemple, que "l'OMS a adopté cette approche intégrée en matière de formation du personnel des services de santé communautaires...". A cet égard, et si l'on prend également en considération l'expérience positive de l'UNESCO, de l'OIT et d'autres institutions, "... les organismes des Nations Unies devraient entreprendre une étude des possibilités de promotion de cette forme d'accords de coopération bilatéraux ou entre groupes de pays et il faudrait arrêter un plan d'action dans les domaines correspondants" ^{40/}. L'Inspecteur souscrit pleinement à cette recommandation qui, si elle était suivie rapidement de mesures énergiques, pourrait donner une très forte impulsion à la promotion de la CTPD par l'intermédiaire des institutions multinationales régionales.

203. L'assistance des organismes des Nations Unies pourrait être particulièrement utile en encourageant l'établissement de relations intégrées en tant qu'élément essentiel et permanent des programmes et du fonctionnement des institutions multinationales et comme moyen pratique d'élargir la portée de leur action.

204. L'expérience montre que les organismes des Nations Unies devraient éviter d'appuyer la création d'institutions régionales qui risquent de devenir des sources de connaissances isolées, sans lien avec les réalités pratiques ou fonctionnant en circuit fermé sans grande influence à l'extérieur. Au contraire, ils devraient coopérer avec les gouvernements participants pour prévoir et organiser les activités de ces centres de façon que ceux-ci soient en mesure d'en faire profiter l'ensemble de la région en mettant en commun leurs ressources intellectuelles et de renforcer ainsi, par le biais de la complémentarité et de l'intégration, l'intérêt mutuel de tous les intéressés.

205. Le meilleur moyen, pour une institution multinationale de coopération technique, de remplir ce rôle indispensable de catalyseur et de coordinateur serait d'utiliser une partie importante de ses ressources pour conclure ou renforcer des accords d'intégration et de jumelage avec d'autres institutions exerçant leurs activités dans le même domaine, ce qui faciliterait la coopération réciproque intrarégionale et interrégionale.

^{39/} Dans certaines circonstances, le bureau extérieur du PNUD ou d'une institution spécialisée, convenablement équipé à cette fin, pourrait faciliter l'établissement de la coordination et des services administratifs nécessaires.

^{40/} Rapport de l'Administrateur à la vingt-septième session du Conseil d'administration.

206. L'une des activités essentielles d'un centre régional consiste évidemment à rassembler, par l'interaction de mécanismes de liaison, les ressources des institutions locales associées afin d'accroître, par effort collectif de celles-ci, l'impact de la coopération multinationale. Cette activité, qui s'est déjà montrée extrêmement bénéfique, entre parfaitement dans le cadre de la CTPD où les concepts de "donateur" et "bénéficiaire" font place aux notions d'action concertée, de complémentarité et d'aide réciproque, qui constituent des objectifs plus réalistes et plus efficaces.

207. En fait, des réseaux organisés et gérés comme il convient ne seraient pas seulement susceptibles de contribuer aux efforts d'intégration visant à accélérer le processus de développement autonome, ils permettraient aussi d'agir avec souplesse dans le contexte international et constitueraient un moyen pratique de faire en sorte que les programmes de travail des institutions associées ainsi que leurs ressources servent à résoudre les problèmes effectivement prioritaires. Par la souplesse de leur action, ces réseaux pourraient fort bien atténuer les difficultés qu'implique l'hétérogénéité d'une vaste zone géographique et répondre aux besoins changeants des pays participants.

208. Cette souplesse devrait aussi se manifester dans le type des activités, qui auraient un caractère soit unidisciplinaire, soit multidisciplinaire, et dans leur durée, qui serait soit indéterminée, soit limitée, mais en tout état de cause de tels arrangements supposeraient l'établissement d'une liaison assez efficace pour renforcer et combiner les possibilités de l'ensemble des éléments du réseau et pour permettre ainsi l'obtention d'utiles résultats globaux.

209. Il apparaît déjà comme extrêmement important de prévoir dans la programmation des centres régionaux multinationaux, pour qu'ils puissent fonctionner efficacement, ces facteurs de cohésion et ces directives générales qui maintiendraient l'interaction des parties coopérantes et l'orienteraient vers des relations de travail utiles.

210. Une institution de coopération technique créée pour desservir un certain nombre de pays ne saurait être payante si elle fonctionnait isolément; au contraire, elle a le plus de chances de réussir lorsqu'elle s'intègre dans l'activité de la région par l'établissement de relations de travail avec des institutions nationales analogues, ce qui permet de réduire les effets néfastes de l'éparpillement des efforts, d'obtenir de meilleurs résultats et de faire en sorte que les activités de coopération régionale répondent bien aux besoins des pays participants.

211. L'efficacité, par rapport au coût de la coopération multinationale sera certainement plus grande avec un réseau d'institutions qu'avec une seule institution hautement centralisée. Les réseaux donnent la possibilité

d'utiliser les moyens existants au lieu d'en créer de nouveaux. Ils permettent d'éviter les doubles emplois dans la recherche, dans les services consultatifs ou dans la formation et ils facilitent la mise en commun et la coordination des ressources dans l'intérêt de tous les participants. Ils rendent possibles des économies d'échelle, chacune des institutions associées pouvant concentrer son activité sur certains aspects du programme, ce qui a en outre pour effet d'élever la qualité des résultats et d'éviter la dispersion des efforts.

212. Un autre avantage important des réseaux, c'est qu'ils incitent et encouragent à renforcer et favoriser la coopération au niveau régional, à accroître les moyens des institutions locales associées; l'importance de ce fait a encore été soulignée récemment lors d'une réunion de haut niveau pour l'examen de la CTPD (mai-juin 1980).

213. L'élément le plus important d'un réseau d'établissements de formation et/ou de recherche est le centre de direction et de coordination, qu'il conviendrait peut-être d'appeler centre de liaison. Le nombre des institutions locales associées, ainsi que la valeur de la contribution que chacune d'elles apporte, ont aussi une grande importance, mais le facteur essentiel dont dépendent la réussite et l'existence même d'un tel dispositif est la qualité de l'élément moteur central qui doit inspirer des motivations, créer des incitations d'ordre intellectuel, donner les directives nécessaires.

214. Il est certain que les organismes des Nations Unies peuvent servir eux-mêmes de centres pour stimuler des activités ainsi organisées; comme nous l'avons dit, ils peuvent aussi fournir des services de secrétariat nécessaires au bon fonctionnement d'un réseau. Ils ont montré dans certains cas que leur concours à cet égard pouvait être fort précieux. Toutefois, de l'avis de l'Inspecteur, en l'absence d'une institution multinationale appropriée fonctionnant sur le terrain, ils devraient exercer une action supplétive ou simplement auxiliaire, et ils n'interviendraient qu'indirectement si une institution gouvernementale faisait déjà fonction de centre de liaison. Seule l'existence d'un centre de liaison géré par les pays participants et jouant un rôle déterminant contribuera efficacement au développement autonome, et permettra de parler à juste titre de CTPD.

215. Il est également à noter que la formule du réseau a des incidences importantes sur le financement que les organismes des Nations Unies peuvent apporter aux institutions régionales. Avec la formule monolithique, le gros des ressources fournies par les organismes des Nations Unies va à l'institution centrale elle-même, tandis qu'avec la formule du réseau - selon laquelle l'institution centrale sert de centre de liaison et les institutions nationales participantes se chargent de la plupart des activités techniques - il est logique qu'une part importante des ressources fournies par les organismes des Nations Unies au titre des projets aille aux unités nationales qui composent le réseau.

216. L'Inspecteur croit comprendre que, d'après la politique officieuse suivie par le PNUD jusqu'à présent, il faut, dans ces conditions, utiliser non pas les CIP régionaux, mais les CIP nationaux pour aider les institutions nationales. Il est toutefois fortement recommandé de modifier cette politique pour tenir compte des réalités de la formule du réseau et en faciliter l'emploi en tant qu'instrument positif de CTPD. A condition que les

institutions nationales participantes établissent entre elles d'importantes activités de coopération, il est tout à fait justifié qu'une partie des CIP régionaux soit utilisée en faveur desdites institutions, en particulier, mais non exclusivement lorsqu'il s'agit de pays peu avancés ou sérieusement défavorisés pour quelque raison que ce soit.

Dotation en personnel des institutions

217. Lorsque l'on examine cette question, il faut se souvenir avant tout qu'une institution multinationale régionale doit être un centre d'études avancées : elle doit obtenir des résultats concrets de premier ordre et exercer son influence dans tous les domaines pour aider à résoudre les problèmes cruciaux de développement qui se posent dans les pays qu'elle dessert, acquérant ainsi une forte crédibilité et une solide réputation. Il n'est pas nécessaire que son personnel technique permanent soit nombreux, mais il est essentiel qu'il soit d'une haute compétence professionnelle et d'un grand dévouement et qu'il soit reconnu comme tel dans les pays participants. Ce doit être le cas notamment pour le directeur qui doit non seulement être considéré comme un expert dans sa spécialité, mais aussi avoir prouvé ses qualités de chef 41/. En outre, il (ou elle) devrait avoir une bonne connaissance générale du milieu socio-économique où les activités de l'institution se dérouleront, étant donné que le développement ne peut être qu'un processus unifié. Des professionnels très spécialisés si haute que soit leur compétence technique, ne sont pas les meilleurs éléments à choisir pour constituer le personnel des institutions régionales, et surtout le personnel dirigeant.

218. En outre, le personnel permanent d'encadrement devrait être réduit au minimum compatible avec la nécessité d'un fonctionnement efficace, en raison des ressources limitées dont disposent les gouvernements participants à qui incombe le financement des institutions. Evidemment, cette observation s'applique également au personnel subalterne, bien que le personnel d'encadrement soit celui qui coûte le plus cher.

219. Pour faciliter l'établissement des prévisions concernant le personnel, il faudrait, dans le programme de travail des institutions, faire une nette distinction entre les tâches permanentes et celles qui ont un caractère provisoire ou temporaire. Pour ces dernières, du personnel temporaire pourrait être soit recruté directement, soit détaché des organismes coopérants du pays même ou de pays liés par des programmes de coopération technique multilatérale ou bilatérale, à moins bien entendu qu'il ne puisse être fourni par les organismes des Nations Unies.

220. Pour les raisons exposées dans la présente étude, les techniciens fournis par les organismes des Nations Unies ne devraient en principe être employés qu'à titre temporaire, soit pour renforcer le personnel permanent de l'institution régionale concernée, soit pour permettre de respecter les délais prescrits pour certaines activités, en ce qui concerne, par exemple, certains stages de formation, ou l'élaboration d'études techniques ou d'une documentation

41/ L'expérience montre de façon incontestable, dans le monde entier, que la qualité de la direction est l'un des éléments déterminants de la réussite ou de l'échec d'une entreprise.

sur des questions inscrites au programme de travail de l'institution. Pour choisir ce personnel, qui devrait de préférence être originaire de la région, il faudrait surtout tenir compte de l'aptitude des candidats à communiquer leurs connaissances théoriques et pratiques au personnel permanent de l'institution 42/.

221. Le personnel international fourni par les organismes des Nations Unies au titre de l'assistance devrait toujours être considéré comme du personnel strictement temporaire, et ne devrait jamais remplacer le personnel nécessaire au fonctionnement permanent de l'institution. Enfin, point extrêmement important, tout personnel fourni par un organisme des Nations Unies serait placé sous la seule autorité du directeur de l'institution concernée.

Le cadre de la CTPD

222. Etablies sur des bases solides et dotées de ressources suffisantes, les institutions multinationales régionales peuvent être des instruments importants de la CTPD. En principe, leur rôle dans ce domaine découle automatiquement du fait qu'elles ont été créées par un certain nombre de gouvernements dans l'intention délibérée de promouvoir la coopération multinationale. En d'autres termes, ces institutions sont par définition des instruments de la CTPD. La caractéristique essentielle de la CTPD est que l'initiative et la gestion des activités appartiennent entièrement aux pays participants.

223. On devra ensuite élaborer les projets d'assistance en gardant présents à l'esprit les objectifs de la CTPD. Dans son rapport à la vingt-sixième session du Conseil d'administration du PNUD, l'Administrateur a précisé que "pour la formulation de tout projet ... il faudra tenir compte et donner une indication précise de la mesure dans laquelle ledit projet répond" à ces objectifs et contribuera à leur réalisation 43/.

224. La CTPD semble constituer la meilleure formule et dans certains cas le seul cadre politique acceptable pour l'organisation, la gestion et le financement des institutions régionales. La politique exposée dans le Plan d'action de Buenos Aires comporte les principes directeurs dont le système des Nations Unies pour le développement doit s'inspirer pour promouvoir et soutenir les activités de coopération technique entre pays en développement et notamment pour faciliter, dans ce contexte, la création et le fonctionnement de centres nationaux de recherche et de formation d'une portée multinationale.

225. Ce sont les pays participants eux-mêmes qui sont chargés au premier chef de promouvoir, d'élaborer et de financer les projets de CTPD. Malgré le caractère gouvernemental des activités de CTPD, le système des Nations Unies pour le développement peut jouer un rôle subsidiaire important dans leur réalisation,

42/ Pour tirer le meilleur parti des ressources, il faudrait au besoin utiliser une part importante des fonds d'assistance initialement alloués par les organismes des Nations Unies pour assurer au personnel national des possibilités de formation, ce qui contribuerait à réduire la nécessité de faire appel aux services d'experts et de consultants internationaux lors des phases ultérieures des activités des institutions.

43/ Document DP/393.

notamment en fournissant des ressources propres à servir de catalyseurs 44/. En fait, c'est ce que ce système est expressément tenu de faire puisqu'il lui a été prescrit dans le Plan d'action de Buenos Aires de prendre toutes les mesures nécessaires à cette fin, et notamment de réorienter ses politiques et procédures internes.

226. C'est au PNUD que revient le rôle central de promotion et de coordination pour les questions de CTPD mais, comme l'indique la Recommandation 38 du Plan d'action, "tous les organismes du système des Nations Unies pour le développement devraient affecter une part croissante de leurs ressources aux activités et projets de CTPD" 45/.

227. Le PNUD a pleinement reconnu les possibilités de CTPD offertes par les activités de coopération technique multinationale ainsi que les responsabilités fondamentales qui incombent aux organismes des Nations Unies : "Pendant la troisième Décennie pour le développement, il faudrait également étendre la coopération technique multinationale à de nouveaux domaines concrets en appliquant de nouvelles méthodes à la planification de l'emploi des capacités humaines et techniques de plus en plus importantes des pays en développement; de vastes possibilités sont offertes à ce type d'activités, qui n'impliquent pas nécessairement un financement par le système des Nations Unies mais exige initiative et organisation de la part de ses institutions spécialisées ..." 46/.

228. Dans le même document il est dit que "... ce qui compte, c'est que les politiques et mécanismes permanents nécessaires soient développés ou renforcés pour que la CTPD fasse partie intégrante des activités des organisations et institutions intergouvernementales mises en place par les pays en développement pour atteindre des objectifs communs. Le système des Nations Unies devrait promouvoir davantage des accords officiels et durables de coopération entre pays en développement en reliant les institutions et les programmes compétents qui sont fermement disposés à participer à un programme de coopération technique ..." 47/. Il est manifeste que ce passage s'applique tout particulièrement à la mise en place d'institutions multinationales régionales, qui fait l'objet de la présente étude.

44/ L'ensemble des organismes des Nations Unies devrait jouer un rôle éminent en renforçant la capacité d'auto-assistance des pays en développement par les activités de CTPD. Les ressources des organismes des Nations Unies devraient de plus en plus servir à faciliter les accords et les activités de CTPD (Recommandation 22/23 et 32 du Plan d'action de Buenos Aires). En ce qui concerne le rôle subsidiaire des organismes des Nations Unies, voir également les décisions de la Réunion de haut niveau pour l'examen de la CTPD (mai-juin 1980).

45/ (Outre le pourcentage des CIP nationaux que les pays peuvent être disposés à affecter à cette fin) "il conviendrait d'utiliser au maximum les CIP régionaux sur la base des priorités régionales pour financer les projets et activités de CTPD. Le système des Nations Unies pour le développement devrait rechercher des sources supplémentaires de financement..." (Ibid.).

46/ Rapport de l'Administrateur à la 27ème session du Conseil d'administration.

47/ Ibid.

229. Parmi les principales caractéristiques de la CTPD qui ont également été étudiées, notamment lorsqu'il s'est agi d'identifier ou d'évaluer les activités du système des Nations Unies pour le développement dans ce domaine ^{48/}, il convient de mentionner les suivantes, qui doivent figurer dans le Manuel des politiques et procédures du PNUD en tant qu'éléments fondamentaux de la CTPD :

- 1) La CTPD peut embrasser tous les secteurs et toutes les formes d'activité de coopération technique des pays en développement. Elle peut avoir une portée bilatérale ou multilatérale et un caractère sous-régional, régional ou inter-régional. Elle doit recourir à des approches, des méthodes et des techniques novatrices particulièrement adaptées aux besoins locaux, en s'appuyant sur les modalités existantes de la coopération technique dans la mesure où elles sont jugées utiles.
- 2) Les activités ou projets de la CTPD impliquent que deux ou plusieurs pays en développement partagent, mettent en commun ou échangent systématiquement et volontairement les ressources techniques, les connaissances, les données d'expérience, les compétences et les moyens dont ils disposent en vue de leur développement individuel ou mutuel et afin de parvenir à l'autonomie nationale et collective.
- 3) Les apports à une activité ou un projet de CTPD tels que connaissances techniques, services de consultants, moyens de recherche et de formation, matériel et fournitures, doivent provenir, dans toute la mesure du possible, des pays participants eux-mêmes.

230. Le mode d'utilisation des moyens de coopération technique qu'offrent les organismes des Nations Unies pour l'aide aux institutions multinationales régionales a bien entendu une importance capitale et dépend essentiellement de l'établissement de relations adéquates entre ces institutions multinationales, d'une part, et l'organisme coopérant des Nations Unies, d'autre part. Le fait que, dans le passé, ces méthodes et ces relations n'aient pas toujours été appropriées est également mentionné dans le rapport de l'Administrateur à la vingt-septième session du Conseil d'administration : "... certains organismes pourront maintenir les méthodes classiques de promotion de la CTPD, à moins qu'au Siège et à l'échelon régional, on ne prenne des mesures propres à élargir la portée des opérations de CTPD, dépassant ainsi les limites imposées actuellement par le Secrétariat, qui classe la CTPD parmi les projets particuliers bénéficiant de l'aide du PNUD et des organismes du système ...".

231. L'importance que prennent ces citations dans le contexte de la présente étude apparaît très clairement; elles montrent en effet que les institutions multinationales régionales aidées par les organismes des Nations Unies doivent être créées et gérées par les pays participants eux-mêmes et soulignent en conséquence la nécessité de veiller à ce que l'aide fournie par les organismes des Nations Unies soit telle qu'elle respecte et renforce le rôle dirigeant de ces pays sans porter en rien atteinte à leur autorité.

232. Dans la présente étude, on s'est efforcé de donner un aperçu des méthodes à employer pour permettre aux institutions régionales de faire face à une nécessité absolue et de remplir efficacement leurs tâches essentielles en matière de CTPD. Il ne fait aucun doute que pour être opérationnelles ces méthodes devront être améliorées et perfectionnées, mais il est instamment recommandé que les principes directeurs en soient rigoureusement et constamment observés.

^{48/} Rapport du Groupe spécial de la CTPD du PNUD à la Réunion de haut niveau pour l'examen de la CTPD.

Le problème particulier des institutions existantes

233. Le présent chapitre a jusqu'ici porté principalement sur la mise en place de nouvelles institutions multinationales régionales devant bénéficier d'une assistance des organismes des Nations Unies et, dans ce contexte, la nécessité a été soulignée, comme condition essentielle d'efficacité, d'établir dès le début des liens appropriés entre les organismes des Nations Unies intéressés et les gouvernements participants. Or, il existe beaucoup d'institutions régionales auxquelles les organismes des Nations Unies apportent leur appui, mais qui, privées à leurs débuts de la garantie nécessaire d'un appui intergouvernemental adéquat permanent, n'ont pas été en mesure de fonctionner avec le degré d'efficacité souhaitable (leur efficacité a même parfois été très faible).

234. En fait, certaines de ces institutions suscitent si peu d'intérêt de la part des gouvernements supposés participants qu'elles ne pourraient probablement pas continuer à fonctionner sans l'aide des organismes des Nations Unies. Mieux vaudrait sans doute liquider purement et simplement ces institutions régionales ou, si elles étaient vraiment nécessaires, les rattacher complètement au système des Nations Unies 49/.

235. Il existe toutefois d'autres institutions régionales qui ont en quelque sorte mal démarré, une participation gouvernementale minimale les rendant lourdement tributaires du système des Nations Unies pour couvrir leurs dépenses de fonctionnement et d'administration aussi bien que celles afférentes à leurs principales activités de coopération technique, mais qui, au fil des années, ont réussi à élaborer des programmes réellement efficaces et à susciter suffisamment d'intérêt sur le plan régional pour mériter de poursuivre leurs activités multinationales. Dans ce cas, il faudrait s'efforcer énergiquement de les doter d'une nouvelle structure, selon les principes recommandés dans la présente étude pour la création de nouvelles institutions.

236. Du point de vue des organismes des Nations Unies intéressés, cela signifie qu'il faudrait conclure un accord avec les gouvernements intéressés en ce qui concerne l'élaboration et la ratification des instruments juridiques appropriés, transformer ces institutions en véritables organismes intergouvernementaux, constituer des conseils d'administration intergouvernementaux, prévoir des contributions suffisantes que verseraient régulièrement les gouvernements participants pour couvrir les dépenses de fonctionnement et faire en sorte que les postes permanents, y compris ceux de directeur, soient pourvus par du personnel nommé et rémunéré par les gouvernements.

237. Il est évident que des changements aussi profonds ne seront pas toujours faciles à réaliser dans des institutions régionales devenues foncièrement tributaires des organismes des Nations Unies, mais ils seront indispensables dans la

49/ En fournissant des ressources à des institutions hybrides ou au statut légal incertain, sans savoir très bien qui est responsable de leur gestion et de leurs activités, les organismes des Nations Unies prennent même un risque qui dépasse de beaucoup celui qu'ils courent en finançant indéfiniment des efforts qui peuvent n'être en rien profitables aux pays intéressés.

grande majorité des cas. En fait, selon que l'on y parviendra ou non, on saura presque à coup sûr si ces institutions méritent d'être conservées ou non. Si oui, autrement dit si l'on a de bonnes raisons de penser que les gouvernements participants finiront par prendre en charge ces institutions, les organismes des Nations Unies intéressés devront, par une approche très souple, faciliter le passage de l'ancien statut au nouveau. Cela impliquerait d'une manière ou d'une autre l'élimination ou la réduction progressives du financement par les organismes des Nations Unies des dépenses institutionnelles ou administratives, ce qui laisserait aux gouvernements participants le temps de prendre les dispositions nécessaires pour assurer eux-mêmes le financement.

238. La période de transition devrait néanmoins être nettement limitée d'un commun accord : il semblerait raisonnable de prévoir un maximum de trois à cinq ans, selon les circonstances. D'autre part, la diminution progressive, jusqu'à disparition de l'appui institutionnel fourni par les organismes des Nations Unies, serait compensée par l'augmentation progressive de l'aide aux programmes, c'est-à-dire de l'assistance fournie au titre des activités fondamentales de coopération technique, quels que soient le niveau et la durée de cette aide décidés d'un commun accord par les gouvernements et les organismes des Nations Unies intéressés.

239. Etant donné que les institutions régionales de cette catégorie éprouvent souvent des difficultés non seulement sur le plan financier, mais aussi en raison des déficiences que présentent leurs objectifs et leurs programmes de travail (du fait, encore une fois, que les gouvernements participants n'interviennent pas suffisamment lorsqu'il s'agit de déterminer ces objectifs et de planifier ces programmes), leur restructuration devrait s'accompagner dans ces domaines essentiels d'une analyse et d'une refonte complète aboutissant à une nouvelle définition de leurs objectifs et de leurs activités dans toute la mesure nécessaire.

240. Comme pour les nouvelles institutions régionales, ces modifications et toutes autres, qu'elles portent sur la structure juridique, la gestion, l'organisation, les questions financières ou des questions de fond, devraient faire l'objet d'accords clairement formulés, auxquels adhéreraient les gouvernements intéressés. S'il existe des descriptifs de projets distincts (ou des documents équivalents) précisant les conditions auxquelles certains organismes des Nations Unies fournissent leur assistance, il faudrait les reformuler et les renouveler selon que de besoin, afin de tenir compte du nouveau statut des institutions et des modifications qui en résultent pour le type d'appui fourni par les organismes des Nations Unies.

Résumé des principales conclusions et recommandations

Coopération technique régionale

241. L'approche régionale en matière de développement se justifie par l'existence de problèmes qui sont communs à des pays présentant les mêmes caractéristiques géographiques, économiques et culturelles, et par le fait qu'une action concertée permet de résoudre plus facilement ces problèmes. Les organismes des Nations Unies consacrent des ressources importantes à promouvoir l'autonomie des pays en développement, et la nécessité de soumettre à un examen constant les politiques et procédures applicables en la matière n'est pas moins importante pour les programmes plurinationaux que pour les programmes nationaux (par. 1 à 12).

242. Le présent rapport concerne essentiellement les institutions créées à l'initiative d'un groupe de gouvernements en tant qu'entreprises collectives auxquelles participent plusieurs pays, une partie des ressources de ces institutions étant fournie temporairement par au moins un organisme des Nations Unies (par. 15 et 19).

243. La coopération technique internationale serait établie sur la base coût-utilité par la création d'institutions multinationales régionales bénéficiant de l'assistance du système des Nations Unies. Il n'existe pas de formule universelle à cet égard, mais l'expérience montre que la réussite d'une institution dépend de quelques conditions essentielles concernant son origine, l'intérêt de ses objectifs et de ses activités, la valeur de son statut juridique, le niveau de son financement, le type de sa gestion, la qualité de son personnel, son efficacité en tant qu'instrument de la CTPD (par. 148 à 150).

244. Les recommandations figurant dans le présent rapport visent toutes à accroître l'efficacité de la coopération technique multinationale à l'échelon régional par une gestion des projets entièrement confiée aux gouvernements. Les activités régionales de coopération technique constituent des exemples remarquables de CTPD à condition qu'elles soient effectivement gérées par les pays en développement participants. Tout changement dans le mode de gestion qui a pour effet de diminuer la responsabilité des participants affaiblit la CTPD et porte atteinte à l'autonomie collective (par. 10, 11 et 14).

245. L'assistance que les organismes des Nations Unies fournissent aux institutions multinationales régionales devrait être conçue dans l'optique de la CTPD, bien qu'il incombe en premier lieu aux pays participants de promouvoir, d'élaborer et de financer les projets de CTPD (par. 223 à 230).

L'institution multinationale de coopération technique

246. Les institutions multinationales régionales créées et gérées par les pays participants sont par définition des instruments de la CTPD. La CTPD offre la meilleure formule et d'une façon générale le seul cadre politique acceptable pour l'organisation, la gestion et le financement d'institutions régionales ou sous-régionales (par. 223-224).

247. Les institutions multinationales régionales peuvent compléter et soutenir, de manière utile et payante, les activités des institutions nationales s'occupant du même domaine et, par conséquent, favoriser l'autonomie nationale et collective. Elles peuvent jouer un rôle particulièrement précieux, en transposant des priorités mondiales et régionales, dans des stratégies et des techniques applicables au niveau national (par. 20 à 22 et 26).

248. Pour qu'elles puissent remplir effectivement leurs fonctions, des institutions doivent être créées sur la base d'un accord clair, précis et légalement contraignant conclu par les pays participants; avoir une direction indépendante pouvant disposer librement de leurs ressources ainsi qu'un programme d'activités répondant entièrement aux politiques et aux objectifs des pays participants. Ce sont les gouvernements intéressés qui sont responsables de l'existence et des activités d'une institution multinationale (par. 22, 23 et 94).

249. Les précédentes études d'évaluation réalisées par le Corps commun d'inspection au sujet des institutions régionales de coopération technique ont permis de dégager un certain nombre de conclusions concernant principalement la nature et l'ampleur de la participation des gouvernements, les sources de financement, le type et la portée de la participation des organismes des Nations Unies, l'acceptation et l'impact des services, les possibilités de CTPD, et l'organisation de réseaux. La plupart des institutions étudiées étaient loin d'être autonomes en raison de l'absence d'un cadre juridique bien défini et de l'appui insuffisant des pays participants. Les organismes des Nations Unies ont joué un rôle dont la nature et l'importance ont varié, mais ils ont de plus en plus tendance à faire une distinction entre l'appui institutionnel et l'appui aux programmes. L'impact des services rendus par les institutions a été difficile à mesurer car dans la plupart des cas considérés, rien ne permettait de connaître le suivi. Toutefois, ces services ont été considérés comme susceptibles d'axer les activités de CTPD (par. 31 à 59).

250. Pour pouvoir prétendre à l'assistance des organismes des Nations Unies, les institutions multinationales régionales devraient prouver leur autonomie sur deux points essentiels, en démontrant : a) que leurs objectifs et leurs programmes de travail sont systématiquement fixés en fonction d'une conception unifiée du développement et délibérément orientés vers l'établissement du nouvel ordre économique international; b) qu'elles ont été créées et sont gérées par les gouvernements intéressés qui fournissent ou se procurent les ressources nécessaires à leur fonctionnement (par. 60-70).

251. Quelle que soit leur taille ou leur nature, ces institutions devraient avoir un statut juridique. Ce principe n'a pas été respecté dans tous les cas, bien qu'on reconnaisse de plus en plus largement l'existence d'une corrélation étroite entre l'efficacité d'une institution et l'intérêt que manifestent concrètement les gouvernements concernés en sa faveur. Les gouvernements devraient être invités à établir les accords juridiques nécessaires avec effet rétroactif, s'ils ne l'ont déjà fait (par. 162-166).

252. Une institution multinationale régionale ne peut être viable que grâce aux gouvernements participants. Elle doit avoir son propre organe directeur et un chef de secrétariat ayant les pouvoirs nécessaires pour prendre les décisions et assurer la gestion; elle doit en outre avoir des recettes régulières et suffisantes. Le budget administratif doit couvrir les dépenses afférentes au personnel permanent d'encadrement, y compris le directeur; au personnel de secrétariat et d'entretien; à l'infrastructure et au matériel essentiel, y compris l'ameublement; aux communications et à l'entretien (par. 168 et 173 à 180).

253. Il existe encore un grand nombre d'institutions dites multinationales régionales qui ne sont en fait que le simple prolongement des organismes des Nations Unies correspondants. La pratique qui consiste à nommer et à rémunérer les directeurs de ces institutions en tant que fonctionnaires des Nations Unies est souvent le signe certain d'une insuffisance de la participation inter-gouvernementale (par. 180 à 183).

254. Pour être en mesure de remplir efficacement le rôle de facteur d'autonomie, une véritable institution multinationale régionale doit être créée et gérée à cette fin par un certain nombre de pays. L'identité des intérêts dans la région ou la sous-région, les économies d'échelle que permettent ses activités, les effets multiplicateurs des résultats obtenus doivent constituer autant de motivations pour ces pays. Comme centre d'études avancées, une institution de ce genre devrait profiter au maximum de sa position privilégiée pour encourager des changements en utilisant tous les moyens de communication disponibles. Ses services doivent être d'une très haute qualité intellectuelle, mais elle ne doit pas devenir une tour d'ivoire retranchée des réalités du développement (par. 188 à 191).

255. La sélection du personnel est d'une importance capitale pour que l'institution obtienne des résultats de premier ordre et acquière une solide réputation de centre d'études avancées. Le personnel devrait être hautement qualifié et le directeur devrait en outre avoir fait la preuve de ses qualités de chef et de sa largeur de vues (par. 217-220).

256. En raison de la complexité croissante des problèmes de développement et de la nécessité d'obtenir les meilleurs résultats possibles, il semblerait souhaitable de créer des institutions polyvalentes (à objectifs multiples). Mieux vaudrait avoir un nombre limité d'institutions régionales dotées de ressources importantes et aux fonctions bien définies que d'avoir une multiplicité de petites institutions insuffisamment pourvues de fonds et de personnel (par. 155 à 158).

257. La formation constitue le dénominateur commun de la plupart des institutions de coopération technique régionale. Dans le double but d'exercer une action hautement éducative avec le meilleur rapport coût-utilité, les institutions devraient s'attacher surtout à organiser la formation indirecte, à former des formateurs, à mettre au point des méthodes, des matériels et des programmes de formation, à effectuer des recherches connexes, en laissant aux institutions locales le soin de s'occuper de la formation au degré moyen ou élémentaire. Il est parfois nécessaire de prévoir des exceptions à cette règle en raison de l'objet de la formation, du matériel nécessaire ou de la situation locale. Les recherches devraient avoir un caractère pratique, viser à soutenir les activités de formation et les services consultatifs, et par là même devraient renforcer le rôle dirigeant des institutions. Les institutions qui s'occupent de domaines analogues gagneraient énormément à établir entre elles des liens plus étroits. Les organismes des Nations Unies devraient encourager l'établissement de telles relations (par. 194-199).

258. Il semble que la mise en place d'un réseau reliant un certain nombre d'institutions nationales ayant des intérêts communs constituerait le moyen le plus efficace de répandre les bienfaits d'un centre régional et de promouvoir la CTFD.

Des réseaux convenablement organisés et gérés pourraient contribuer à accélérer le processus de développement autonome ainsi qu'à orienter les activités des institutions associées sur les problèmes prioritaires. Ils permettraient d'utiliser les installations existantes au lieu d'en créer de nouvelles, d'éviter les doubles emplois et de réaliser des économies d'échelle. Les organismes des Nations Unies devraient aider les institutions multinationales régionales à se doter des moyens nécessaires pour devenir les éléments essentiels des réseaux et les agents de coordination des accords de jumelage (par. 199 à 201, 204, 206 et 210).

259. La supervision, le contrôle, l'évaluation et le suivi de l'action des institutions multinationales sont autant d'aspects de la gestion dont les gouvernements participants sont en premier lieu responsable ce qui suppose une entente préalable complète entre les parties intéressées (par. 111 et 112).

Politiques de programmation régionale des organismes des Nations Unies

260. Bien qu'elles aient rapidement augmenté ces dernières années, les ressources que les organismes des Nations Unies peuvent consacrer à la coopération technique régionale sont limitées. D'où la nécessité d'une approche systématique pour guider objectivement les organisations qui ont pour tâche d'amener les pays à s'aider eux-mêmes. Cette approche suppose l'existence d'un cadre politique et de procédures opérationnelles (par. 71-75).

261. L'assistance fournie aux institutions multinationales régionales par les organismes des Nations Unies devrait soutenir, mais non supplanter les activités d'entraide des pays participants qui, eux-mêmes, resteraient entièrement responsables de la gestion et de l'administration des institutions. Quelle que soit l'assistance fournie par les organismes des Nations Unies, elle devrait être conforme aux vœux du pays intéressé (par. 24-27).

262. Les organismes des Nations Unies ont mis au point une série de politiques interdépendantes pour orienter les efforts de coopération de tous les intéressés. Toutes ces politiques mettent l'accent sur la nécessité de promouvoir l'autonomie des pays en développement (par. 60-70).

263. Les organismes des Nations Unies devraient définir des critères opérationnels pour l'élaboration des programmes et projets régionaux. Ces procédures devraient être faciles à comprendre pour toutes les parties et être assez souples pour répondre à diverses situations tout en étant impératives sur certains points essentiels concernant notamment les questions de responsabilités et de relations (par. 79).

264. La détermination des priorités dans les programmes régionaux du PNUD a été difficile, mais le nouveau mode de consultation institué par le Conseil d'administration du PNUD permettra une plus grande participation des gouvernements à l'élaboration des programmes multinationaux et s'il est appliqué de manière systématique, il marquera un grand progrès (par. 82-86).

265. En cas de priorités antagonistes, l'assistance devrait être accordée de préférence aux institutions qui suscitent le plus d'intérêt et d'attachement chez les pays participants, ce qui est la meilleure garantie d'efficacité et d'autonomie. Il faudrait porter une attention particulière : a) aux problèmes des pays en développement les moins avancés, les plus gravement touchés, sans littoral ou insulaires; b) à la mise en place de réseaux. Lorsqu'un besoin particulier se fait sentir, les fonds affectés aux programmes régionaux pourraient servir à renforcer les institutions nationales intéressées (par. 89-92).

266. Une fois approuvé l'octroi d'une aide par un organisme des Nations Unies, les apports de cet organisme devraient se combiner avec les contributions des pays participants pour former un projet intégré dont l'exécution serait entièrement placée sous l'autorité des gouvernements promoteurs (par. 94).

267. Les demandes d'assistance devraient être soigneusement évaluées d'après : a) leur origine; b) les renseignements de base relatifs aux objectifs et aux fonctions de l'institution, le contenu de ses programmes prévus ou en cours, la nature et la durée de l'assistance, les ressources financières, le personnel, la contribution du pays hôte, les résultats visés; c) la viabilité à long terme de l'institution. Une planification rigoureuse des projets étant la condition absolue d'une bonne exécution, elle ne doit pas être entreprise sans méthode (par. 97-100 et 104).

268. Le descriptif de projet, dressé par les services locaux, doit définir soigneusement les obligations des pays participants et préciser les liens à établir entre l'institution et l'organisme des Nations Unies qui fournit l'assistance (par. 103-104).

269. Dans le descriptif du programme (qui constitue l'accord d'assistance), il faudrait indiquer comment appliquer les politiques globales et fondamentales des organismes des Nations Unies en tenant compte des préférences exprimées par les gouvernements (par. 96).

270. Les principes que le Corps commun d'inspection a énoncés dans son "Rapport sur le rôle des experts dans la coopération pour le développement" au sujet de la gestion des projets de coopération technique par les gouvernements s'appliquent avec la même force à l'assistance fournie par les organismes des Nations Unies aux institutions régionales. Celles qui reçoivent cette assistance pour la première fois devraient avoir depuis leur création une administration intergouvernementale. Celles qui bénéficient déjà d'une assistance devraient, si elles ne l'ont déjà fait, prendre des dispositions pour se doter dès que possible d'une administration intergouvernementale.

271. Un grand nombre d'institutions régionales créées dans le passé sont entièrement tributaires des ressources que leur fournissent les organismes des Nations Unies aussi bien pour couvrir leurs dépenses ordinaires de fonctionnement que pour financer leurs activités techniques. On espérait au début que ces contributions constitueraient simplement un préinvestissement et que les institutions finiraient par devenir autonomes, mais cet espoir a été démenti par les faits. Pareille situation s'écarte des objectifs que visent les organismes des Nations Unies en matière de coopération technique pour le développement, et elle a aussi pour effet de détourner de leur objet des ressources destinées à soutenir de nouvelles institutions régionales (par. 134-136).

272. Une institution régionale peut s'occuper de tout secteur ou de toute question que les participants jugent hautement prioritaire. Son champ d'action va donc bien au-delà des programmes régionaux prioritaires des organismes des Nations Unies, ce qui n'empêche pas l'institution de recevoir des Nations Unies une assistance qui devient alors partie intégrante de son propre programme. L'étendue de la zone géographique desservie par une institution peut aussi varier considérablement. Il semble cependant que l'approche sous-régionale, quand elle est possible, permettrait de mieux concentrer les efforts qui répondent aux intérêts communs des pays participants (par. 151-154).

273. Le personnel international fourni à titre d'assistance par les organismes des Nations Unies devrait être employé pour une durée limitée et uniquement pour contribuer à des activités impliquant des délais ou pour renforcer provisoirement le personnel permanent d'une institution (par. 221).

274. Le directeur d'une institution multinationale régionale ne devrait être nommé et rémunéré par un organisme des Nations Unies que dans des circonstances exceptionnelles. Dans ce cas, il serait détaché par cet organisme à titre de personnel du type OPAS et pour une durée limitée (par. 183).

275. Les dépenses de fonctionnement, qui sont parfois désignées sous le nom de "dépenses institutionnelles", devraient en principe être à la charge des gouvernements intéressés. Des circonstances exceptionnelles peuvent justifier une contribution des organismes des Nations Unies, mais elle serait fournie à des conditions bien définies et pour une période limitée. En principe, une telle contribution ne pourrait servir qu'à financer tout ou partie des dépenses afférentes aux activités du programme (par. 137-140).

276. Le suivi et l'évaluation de l'assistance fournie par les organismes des Nations Unies devraient être planifiés et opérés conjointement par les gouvernements participants et par l'organisme des Nations Unies intéressé agissant en étroite collaboration. Les activités complémentaires à entreprendre pour prolonger les effets de l'assistance seraient déterminées lors de l'élaboration du projet (par. 112 et 129).

277. La tâche astreignante qui consiste à développer l'appui apporté par les organismes des Nations Unies aux institutions multinationales exigerait que les bureaux régionaux du PNUD jouent un rôle plus actif et plus créatif. La question de leur renforcement doit être examinée (par. 132-133).

278. En ce qui concerne l'utilisation des CIP régionaux dans le cadre des réseaux, le PNUD devrait revoir sa politique de façon qu'une partie de ces ressources puisse être utilisée pour venir en aide aux institutions nationales qui font partie de ces réseaux (par. 215-216).

279. Il faudrait envisager de nouvelles méthodes d'utilisation des CIP, comme celle qui est suggérée à la note 33/ (par. 177).

280. Les organismes des Nations Unies devraient autant que possible baser leur programme d'aide aux institutions multinationales régionales sur une approche intégrée tenant compte de la totalité des ressources dont ils disposent dans les domaines techniques pertinents. Le CAC devrait suivre et encourager tous les efforts interorganisations tendant à renforcer cette coordination (par. 142-147).

PROJETS REGIONAUX, INTERREGIONAUX ET MONDIAUX
DEPENSES AFFERENTES AUX ACTIVITES OPERATIONNELLES EFFECTUEES PAR LES ORGANISMES
DES NATIONS UNIES EN 1979 (EN MILLIONS DE DOLLARS) 1/

(A l'exclusion du PNUD et de la Banque mondiale)

	Programme ordinaire	Organismes (ressources extra- budgétaires)	FISE	PAM	Total
Projets régionaux					
Afrique	8,6	28,3	1,5	0,4	38,8
Amériques	7,0	20,3	1,4	0,2	28,9
Asie	8,5	11,6	1,1	0,2	21,4
Etats arabes	2,4	5,0	0,1	0,4	7,9
Europe	1,4	1,1	-	-	2,5
Total projets régionaux	27,9	66,3	4,1	1,2	99,5
Projets interrégionaux	13,8	54,6	4,6	5,7	78,7
Projets mondiaux	5,9	49,2	-	0,7	55,8
Total général projets multinationaux	47,6	170,1	8,7	7,6	236,4

1/ Source : Tableau A.9 du document DP/488. Les chiffres sont arrondis aux 100 000 dollars les plus proches.

REPARTITION DES CIP DU PNUD : 1971-1986

Classement des programmes	Montant pour le premier cycle (en millions de dollars)	1972-1976 (en pourcentage)	Montant pour le deuxième cycle (en millions de dollars)	1977-1981 ^{1/} (en pourcentage)	Montant pour le troisième cycle (en millions de dollars)	1982-1986 ^{2/} (en pourcentage)
Nationaux	1 308 500	85,3	2 062 550 ^{3/}	83,9	4 083 700 ^{3/}	81,6
Régionaux	188 100	12,3	312 400	12,7	730 000	14,6
Interrégionaux	22 400	1,4	33 600	1,4	73 500	1,5
Mondiaux	15 500	1,0	50 200	2,0	114 800	2,3
	1 534 500	100,0	2 458 750	100,0	5 002 000	100,0

^{1/} Montants non ajustés, y compris les CIP non répartis.

^{2/} A titre explicatif.

^{3/} Y compris les montants alloués aux mouvements de libération nationale.



