JIU/REP/83/4

LES BUREAUX EXTERIEURS DU PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT (PNUD)

Etabli par

J. C. Rodriguez-Arias

Earl D. Sohm

Corps commun d'inspection

Genève

Février 1983

JIU/REP/83/4
Genève, février 1983

LES BUREAUX EXTERIEURS DU PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT (PNUD)

Etabli par

J. C. Rodriguez-Arias

Earl D. Sohm

Corps commun d'inspection

TABLE DES MATIERES

		Paragraphes	Pages
I.	INTRODUCTION	1 - 6	4
II.	COORDINATION ET COOPERATION DU SYSTEME DES NATIONS UNIES AU NIVEAU DES PAYS	7 - 24	5
	A. Cadre général	7 - 10	5
	B. Rôles et responsabilités	11 - 24	6
III.	FONCTIONS DES BUREAUX EXTERIEURS DU PNUD	25 - 44	10
	A. Fonctions de base	25 - 26	10
	B. Appui technique	27 - 31	10
	C. Appui administratif	32 - 36	11
	D. Fonctions de représentation et relations publiques	37 - 39	13
	E. Programmes bilatéraux et organisations non gouvernementales	40	13
	F. Etablissement des rapports	41 - 44	17
IV.	EFFECTIFS, ORGANISATIONS, DIRECTION ET RENFORCEMENT	45 - 104	17
	A. Effectifs	45 - 78	17
	B. Organisation	79 - 83	26
	C. Direction et examen	84 - 86	28
	D. Mesures de renforcement	87 - 104	28
V.	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	105 - 110	32
	A. Conclusions	105 - 109	32
	B. Recommandations	110	33

Tableau 1. Récapitulation des fonctions des bureaux extérieurs du PNUD
Tableau 2. Tendances des effectifs du PNUD

I. INTRODUCTION

1. L'objet principal de la présente étude est d'évaluer le rôle et la capacité des bureaux extérieurs du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), qui est l'organe central chargé du financement et de la coordination d'une grande partie des activités de coopération technique du système des Nations Unies.

2. Les bureaux extérieurs du PNUD sont un élément clef dans la gestion et la coordination des activités de coopération technique du système. Il est essentiel qu'ils soient bien organisés, dotés d'un personnel suffisant et assurés de la pleine coopération du système des Nations Unies si l'on veut qu'ils s'acquittent efficacement de leur rôle et contribuent à la mise en oeuvre de la politique et des stratégies de développement de la communauté internationale.

3. La présente étude contient une description du cadre général de la coopération pour le développement du système des Nations Unies, un examen des principaux aspects de la coopération interorganisations au niveau des pays, y compris le rôle et les responsabilités des bureaux extérieurs du PNUD en la matière, et une analyse de la dotation en personnel et de l'organisation de ces bureaux. Elle s'appuie largement sur les dispositions de la résolution 32/197 de l'Assemblée générale, sur la restructuration, sans traiter cependant des responsabilités des coordonnateurs résidents, qui ne sont pas en poste depuis suffisamment longtemps pour qu'il soit possible de procéder à une analyse objective et de formuler des conclusions fermes.

4. Les Inspecteurs se sont donc intéressés aux représentants résidents surtout, en tant que chefs des bureaux extérieurs du PNUD, bien que ceux-ci sont normalement désignés coordonnateurs résidents et qu'il ne saurait y avoir de distinction rigide entre les deux rôles. En outre, le CAC poursuit encore son examen des arrangements relatifs à l'exercice des fonctions de coordonnateur résident, et le Directeur général au développement et à la coopération économique internationale vient de lui présenter un rapport sur l'issue des consultations avec les gouvernements au sujet du rôle des coordonnateurs résidents 1/.

5. Le présent rapport sur les bureaux extérieurs du PNUD pourrait donc servir de base à toute étude que le CCI pourrait décider d'entreprendre ultérieurement sur les coordonnateurs résidents et leur rôle dans la coordination interorganisations et sur la structure de la représentation du système des Nations Unies au niveau des pays.

6. Les Inspecteurs expriment leur gratitude pour l'appui précieux qu'ils ont reçu du PNUD, notamment de nombreux représentants résidents, et d'autres organismes et institutions des Nations Unies qu'ils ont consultés en établissant la présente étude.

1/ ACC/1982/OP/6 du 1er octobre 1982 : Arrangements for the Review by ACC on the Functions of Resident Co-ordinators.

II. COORDINATION ET COOPERATION DU SYSTEME DES NATIONS UNIES AU NIVEAU DES PAYS

A. Cadre général

7. Le consensus adopté par le Conseil d'administration du PNUD en 1970 et approuvé par l'Assemblée générale dans sa résolution 2688 (XXV) forme le cadre général de la programmation, de la coordination et de la gestion des activités de coopération technique financées par le PNUD. Les fonctions, le rôle et la structure du PNUD et de son réseau de bureaux extérieurs découlent en grande partie de ses dispositions. Grâce notamment au principe de l'établissement des programmes par pays, le consensus visait à assurer l'utilisation "la plus rationnelle et la plus efficace" des ressources dont dispose le PNUD, par une plus grande coordination de toutes les sources d'assistance et de tous les apports du système des Nations Unies, "afin de parvenir à une intégration de l'assistance à l'échelon du pays".

8. Ces objectifs généraux ont été réaffirmés de la façon la plus détaillée par l'Assemblée générale dans sa résolution 32/197 sur la restructuration des secteurs économique et social du système des Nations Unies. La section V de l'annexe à cette résolution contient les recommandations ci-après :

- Les activités opérationnelles devraient servir à favoriser un accroissement réel des apports de ressources disponibles pour ces activités sur une base prévisible, continue et sûre;

- L'assistance fournie devrait être conforme aux priorités et aux objectifs nationaux des pays bénéficiaires;

- L'orientation de ces activités et l'allocation des ressources disponibles devraient tenir pleinement compte des stratégies et des priorités définies par l'Assemblée générale et le Conseil économique et social;

- Le système des Nations Unies devrait rechercher l'efficacité maximale et la réduction des dépenses d'administration;

- Il conviendrait d'entreprendre progressivement des mesures d'intégration en ce qui concerne les programmes et les fonds de développement des Nations Unies existants qui sont financés à l'aide de ressources extra-budgétaires;

- Il conviendrait de prendre des mesures pour parvenir à une uniformité aussi poussée que possible des procédures administratives, financières et budgétaires, ainsi que des procédures concernant le personnel et la planification, y compris la mise en place d'un système commun de passation des marchés, une harmonisation des cycles des budgets et des projets, un régime unifié d'administration du personnel et un système commun de recrutement et de formation;

- Au niveau des pays, il devrait y avoir une meilleur cohérence et une complète intégration, conformément aux objectifs et priorités des gouvernements intéressés, des apports du système des Nations Unies aux divers secteurs;

- Le système de programmation par pays du PNUD devrait être utilisé comme l'un des cadres de référence pour les activités opérationnelles du système des Nations Unies;

- La responsabilité globale et la coordination des activités opérationnelles pour le développement menées au niveau des pays devraient être confiées au nom du système des Nations Unies à un seul fonctionnaire (le coordonnateur résident), qui devrait jouer le rôle de chef d'équipe et être chargé de donner, au niveau des pays, une dimension multidisciplinaire aux programmes sectoriels d'aide au développement;

- Sous réserve des besoins des différents pays, des mesures devraient être prises pour unifier les bureaux nationaux des différents organismes des Nations Unies.

9. Ces directives soulignent le besoin de cohérence et d'efficacité ainsi que le souci de donner une impulsion plus unifiée et intégrée aux opérations du système des Nations Unies au niveau des pays. De ce fait, elles influent directement sur le rôle de chef de file de la coopération technique, joué par le PNUD et ses bureaux extérieurs en appui des prérogatives des gouvernements hôtes en matière de coordination et gestion de tous les apports externes au développement. Les décisions ultérieures prises à l'échelon intergouvernemental visaient expressément à développer le rôle de chef d'équipe et d'organe central du PNUD dans les activités de coopération pour le développement du système. Ainsi, aux termes de la résolution 34/213, le représentant résident du PNUD "sera normalement nommé coordonnateur résident", et le Conseil économique et social a réaffirmé, dans sa résolution 1981/59, "le rôle central du Programme des Nations Unies pour le développement en matière de financement et de coordination des activités de coopération technique du système des Nations Unies", conformément au consensus de 1970 et à la résolution de l'Assemblée générale sur la restructuration.

10. Malgré sa complexité, la coordination interorganisations au niveau des pays est nécessaire si l'on veut obtenir des résultats optimaux avec des ressources limitées dans les activités de coopération technique du système. Pour que le PNUD joue efficacement son rôle de chef de file et de coordonnateur sur le terrain, une certaine cohérence est nécessaire aux niveaux central, intergouvernemental et intersecrétariats et, au niveau des pays, le soutien actif et la participation de toutes les parties qui interviennent dans l'examen tripartite demeure une condition essentielle. C'est pourquoi la mesure dans laquelle le PNUD et ses bureaux extérieurs peuvent s'acquitter de leur mandat dépend en grande partie de la coopération des gouvernements hôtes et des gouvernements donateurs ainsi que des agents d'exécution dans l'exécution, au niveau opérationnel, des mesures de restructuration énumérées plus haut au paragraphe 8.

B. Rôles et responsabilités

1. Gouvernements

11. La coordination de toutes les formes d'assistance au développement est la prérogative du gouvernement du pays bénéficiaire, comme le soulignent aussi bien le consensus que la résolution sur la restructuration. Le rôle des représentants résidents et des bureaux extérieurs consiste essentiellement, depuis une dizaine d'années, à aider les gouvernements à exercer cette prérogative en ce qui concerne les activités financées par le PNUD.

12. Les niveaux de développement socio-économique des pays en développement varient considérablement ainsi que leur évolution politique, les procédures administratives, le fonctionnement, les politiques et mécanismes de coordination interne et la réserve de main-d'oeuvre qualifiée. Ces variables déterminent souvent jusqu'à quel point le PNUD joue effectivement son rôle central au niveau du pays et influent aussi sur la cohérence des opérations du système des Nations Unies en général. De même, la mesure dans laquelle les gouvernements hôtes comptent sur le réseau des bureaux extérieurs du PNUD pour la coordination et l'exécution des programmes d'aide au développement peut varier considérablement d'un pays à l'autre. Par exemple, si le rôle du PNUD sera probablement minime dans certains pays relativement avancés, dans les pays les moins avancés il peut être étendu à toute une gamme de programmes de développement, y compris des programmes financés par certains organismes bilatéraux.

13. En outre, la coordination des politiques du système des Nations Unies aux niveaux mondial et régional n'est pas sans avoir d'incidence sur la coordination interorganisations au niveau des pays. Si les organes délibérants des divers organismes du système des Nations Unies ont une conception similaire des questions de développement, la cohérence des activités du système au niveau des pays y gagne et le rôle du PNUD et de ses bureaux extérieurs s'en trouve facilité. Au niveau régional, la résolution sur la restructuration a donné aux commissions régionales des responsabilités accrues en matière de coordination interorganisations et un rôle plus actif dans l'appui aux programmes de coopération régionale. Les principaux organes délibérants des commissions régionales sont composés de ministres de la planification du développement et des affaires économiques, qui sont souvent responsables de la coordination des activités de développement au sein de leurs gouvernements respectifs et dirigent donc les ministères de liaison ou de "contrepartie" du PNUD. Ceci devrait en principe favoriser l'harmonie et l'intégration des activités du système des Nations Unies au niveau régional et au niveau des pays, à condition toutefois que les bureaux extérieurs, qui représentent également les commissions dans leurs pays respectifs, soient plus étroitement associés aux programmes et projets régionaux bénéficiant de l'assistance du système des Nations Unies.

14. La multiplicité des filières pour le financement et des fonds d'affectation spéciale que maintiennent les pays donateurs paraît incompatible avec le fait que les Etats Membres reconnaissent le PNUD comme filière principale pour la coopération technique multilatérale et ne fait qu'aggraver les difficultés des gouvernements hôtes et du PNUD en matière de coordination. En intégrant ces fonds dans le "cadre de référence" que constitue le système de programmation par pays du PNUD et en uniformisant au maximum les procédures administratives ainsi que des cycles des budgets et des projets, conformément aux recommandations de la résolution sur la restructuration, on améliorerait la cohérence et la productivité des activités de coopération pour le développement du système. En outre, particulièrement en cette période de crise économique, il pourrait être plus rentable pour les gouvernements hôtes de regrouper les bureaux de pays dans des locaux communs, comme l'ont déjà fait certains pays, et de fournir aux organismes du système représentés dans leur pays les installations et services appropriés.

2. Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)

15. Comme on l'a noté plus haut, l'étendue des responsabilités et des activités des bureaux extérieurs du PNUD dépend en grande partie de la situation de chaque pays et de la place que les gouvernements hôtes et les gouvernements donateurs font

à ces bureaux pour la coordination et la mise en place des programmes d'aide extérieure au développement. De plus, en tant que centres de liaison du système niveau des pays, les bureaux extérieurs sont en relations de travail directes av les organes centraux de coordination et des ministères sectoriels du gouvernemen les experts et les sièges, les institutions financières multilatérales, les commissions régionales et, officieusement, avec les programmes bilatéraux et les organisations non gouvernementales.

16. En général, la nature et l'importance des activités et des responsabilités d bureaux extérieurs ont beaucoup changé au cours des 10 dernières années. Si dans le premier cycle de programmation les ressources étaient relativement homogènes, ce sens que 80 p. 100 environ des sommes versées par le système pour la coopérati technique provenaient du PNUD, la situation a évolué et le système de financement de la coopération technique comprend maintenant 13 fonds d'affectation spéciale, des arrangements de partage des coûts de plus en plus importants, des fonds en dépôt et des dépenses au titre du budget ordinaire des institutions ainsi que d'autres formes de financement de la coopération technique multilatérale, notammen la Banque Mondiale et les banques régionales de développement. Bien que la part d PNUD dans l'ensemble du financement soit tombée à quelque 50 p. 100, son rôle dans les services fournis au niveau du pays a augmenté considérablement au cours des dernières années (voir chap. III). On ne peut donc plus considérer le volume de travail des bureaux extérieurs et en particulier le volume des services qu'ils fournissent aux gouvernements et aux organismes des Nations Unies uniquement en fonction du niveau des ressources du PNUD affectées aux programmes.

17. Sans méconnaître la crise que connaît actuellement le développement économique international, les Inspecteurs n'en sont pas moins préoccupés par la baisse spectaculaire des contributions acheminées par l'intermédiaire du PNUD, notamment parce qu'elle risque de porter atteinte à la viabilité du rôle et des opérations du PNUD. Par exemple, la crise actuelle en matière de ressources s'est traduite par une réduction de 45 p. 100 des CIP approuvés par le Conseil, ce qui pourrait bouleverser la planification avancée, affaiblir le rôle de coordination des représentants résidents et des bureaux extérieurs et réduire la portée du système de programmation par pays du PNUD. Toutefois, il n'en sera pas nécessairement ainsi si l'on donne toute l'importance voulue, au niveau opérationnel, au rôle du coordonnateur résident et à l'utilisation du système de programmation par pays du PNUD comme "cadre de référence" pour les activités du système au niveau du pays.

18. Malgré le déclin de son rôle comme organisme central de financement de l'effort de coopération du système, le PNUD peut encore s'acquitter de ses responsabilités de coordination et d'animation, d'une part en veillant à la qualité des services fournis par ses bureaux extérieurs, d'autre part en développant son rôle analytique et en constituant un lien créateur entre la recherche et les notions relatives à la coopération technique et au développement au niveau mondial et leur application sur le terrain.

19. Etant le principal organisme de coopération technique du système, le PNUD n'est pas aussi actif qu'il pourrait l'être dans la conduite de l'analyse, de la diffusion et l'application d'idées nouvelles de coopération technique, à l'exception peut-être de la coopération technique entre pays en développement et du développement rural intégré. Il n'a pas encore été suffisamment analysé ou mis en application certaines autres notions importantes comme la conception unifiée du développement et l'autosuffisance. Mais ce travail ne peut se faire qu'avec la collaboration à la fois des gouvernements donateurs et des gouvernements hôtes et des organismes du système des Nations Unies.

20. Dans leur rapport sur les activités de coopération technique du système des Nations Unies à Sri Lanka (JIU/REP/79/16), les Inspecteurs ont constaté que, souvent, les principes fondamentaux qui avaient été formulés pour guider les activités de coopération technique du système des Nations Unies n'étaient pas appliqués efficacement parce qu'ils étaient mal compris, qu'ils n'avaient pas été traduits en termes opérationnels et diffusés sur le terrain et que les résultats n'avaient pas été évalués. Ils ont recommandé que le CAC procède à une étude qui résumerait ces principes ainsi que leurs relations fondamentales de façon à faciliter et encourager leur application au niveau d'exécution. Cette recommandation demeure valide et le PNUD devrait prendre des mesures en vue de son exécution.

21. A cet égard, l'OMS offre sans doute le meilleur exemple, dans le système des Nations Unies, d'appui effectif à l'application d'un principe dans un secteur donné, grâce à son programme "Santé pour tous d'ici l'an 2000". L'OMS a établi d'excellentes brochures 2/ contenant des principes d'application que les gouvernements peuvent utiliser s'ils le souhaitent.

3. Les agents d'exécution

22. Les organismes du système des Nations Unies ont un rôle fondamental à jouer dans l'instauration d'un ordre mondial plus équitable : ce rôle est prééminent, non pas tant par les ressources et les capacités techniques du système que par sa composition universelle et son cadre de politiques et de stratégies mondiales internationalement acceptées pour résoudre des problèmes de développement. Le rapport de 1980 sur l'examen d'ensemble des orientations des activités opérationnelles du système des Nations Unies (A/35/224) souligne la nécessité d'une interaction et d'une fécondation mutuelle, d'une part entre les fonctions de recherche normative et d'analyse des politiques qu'assument les organismes du système et les activités opérationnelles qu'ils soutiennent, d'autre part entre les organismes, en vue de favoriser une conception multidisciplinaire du développement. Ceci devrait exister tant dans la programmation que dans l'exécution et il faudrait en même temps procéder à une évaluation rigoureuse.

23. Il semblerait que ces relations ne soient pas aussi efficaces qu'on le voudrait étant donné les observations formulées par les bureaux extérieurs du PNUD sur l'insuffisance de l'appui technique fourni aux projets par certains agents d'exécution du système. Les Inspecteurs pensent qu'un rôle plus actif du PNUD dans l'évaluation et le contrôle de qualité, comme le suggère un rapport du CCI sur le système d'évaluation du PNUD, contribuerait à corriger cette lacune. Bien entendu, l'efficacité du PNUD dépend de la pleine coopération des organismes du système des Nations Unies.

24. En outre, si la diversité, les responsabilités sectorielles et les connaissances techniques sont les points forts du système des Nations Unies, les réformes énumérées au paragraphe 8 ci-dessus mettent en lumière la nécessité d'une coordination efficace en vue d'améliorer la cohérence et l'intégration des apports sectoriels du système des Nations Unies. La coopération de tous les organismes du système par la mise en oeuvre de ces réformes sur le terrain contribuerait beaucoup à faciliter le rôle des gouvernements et du PNUD dans l'examen tripartite.

2/ Voir, par exemple, Formulation de stratégies en vue de l'instauration de la santé pour tous d'ici l'an 2000; Processus gestionnaire pour le développement sanitaire national (principes directeurs); Evaluation des programmes de santé, etc.

III. FONCTIONS DES BUREAUX EXTERIEURS DU PNUD

A. Fonctions de base

25. Les fonctions de base des bureaux extérieurs sont les suivantes :

a) Jouer un rôle dirigeant et central pour la coordination des programmes bénéficiant de l'aide du PNUD et autres programmes du système des Nations Unies, lorsqu'on leur en fait la demande, notamment dans les pays où le représentant résident du PNUD a été désigné coordonnateur résident du système des Nations Unies; le cas échéant, les bureaux extérieurs appuient également des projets financés par d'autres sources dans la zone qu'ils desservent;

b) Aider les gouvernements à préparer et à réviser leurs programmes de pays ainsi qu'à formuler, approuver, contrôler et évaluer les projets bénéficiant de l'aide du PNUD et à assurer leur suivi;

c) Fournir des services locaux d'appui aux programmes du système des Nations Unies;

d) Représenter plusieurs entités des Nations Unies et certaines institutions spécialisées qui ont passé des accords avec le PNUD.

26. Toutefois, cette brève description ne donne pas une idée exacte du volume de travail considérable qui incombe à ces bureaux, vu les effectifs dont ils disposent. Il faut procéder à un examen plus approfondi de leurs activités pour déterminer les mesures à prendre éventuellement afin qu'ils constituent un instrument efficace au service de la communauté internationale. Les sections ci-après du présent rapport n'ont pas pour objet d'énumérer dans le détail toutes ces activités mais de mettre l'accent sur les tâches les plus importantes et sur leur ampleur.

B. Appui technique

1. Le programme par pays

27. Le programme par pays est un cadre de coopération technique qui doit tenir compte des priorités de développement du gouvernement hôte et orienter les opérations du système des Nations Unies pour le développement vers ces priorités. A l'heure actuelle, il est probable que la nette diminution des ressources du PNUD affectées aux programmes compromettra le processus de programmation par pays et nuira à l'utilité directe qu'il peut avoir pour les efforts de développement nationaux. Toutefois, si le processus de programmation par pays du PNUD sert effectivement de "cadre de référence" pour toutes les activités financées et appuyées par le système des Nations Unies, comme cela est recommandé dans la résolution relative à la restructuration, la réduction des ressources du PNUD n'aura pas nécessairement d'effet sur le principe de la programmation par pays et son application concrète. Dans ce cas, il est probable que le volume de travail des bureaux extérieurs du PNUD augmentera et que la participation des institutions aux différents stades de la programmation sera plus active.

28. L'introduction de la programmation continue par objectifs nécessitera peut-être des arrangements consultatifs plus systématiques avec le gouvernement et les agents d'exécution et, ce qui est tout aussi important, une analyse plus

régulière du stade de développement auquel se trouvent des pays, des tendances sectorielles, ainsi que des processus d'évaluation rigoureux et des mécanismes de rétro-information. En bref, il faudra que le système puisse trouver dans les bureaux extérieurs du PNUD, pour appuyer ses activités au niveau national, un appareil de programmation et d'analyse plus puissant. Submergés, comme ils le sont actuellement, sous le flot des écritures de routine, les bureaux extérieurs ne peuvent, dans la plupart des cas, s'acquitter pleinement de l'important rôle de création et d'appui décrit ci-dessus.

29. Dans leur rapport sur les activités de coopération technique du système des Nations Unies à Sri Lanka, les inspecteurs sont arrivés à la conclusion que le rôle dirigeant joué par le représentant résident, en particulier s'il est aussi le coordonnateur résident officiel du système des Nations Unies dans le pays, ne dépend pas seulement des services administratifs que celui-ci peut fournir, aussi importants et utiles soient-ils, mais aussi de la connaissance qu'il a des programmes du système des Nations Unies et qu'il incombe au représentant résident du PNUD et à ses collaborateurs d'orienter l'action de manière à assurer la cohérence du programme et à faciliter le travail d'équipe demandé dans la résolution relative à la restructuration. Pour que la programmation continue ait un sens, il faut que les activités d'analyse des programmes et les hommes qui les dirigent soient de premier ordre.

2. Appui aux programmes et projets qui ne sont pas exécutés au titre des CIP

30. Les bureaux extérieurs du PNUD fournissent des services à un grand nombre de fonds et de programmes qui relèvent de l'Administrateur du PNUD, tel que le Système de financement des Nations Unies pour la science et la technique au service du développement, le Programme des Volontaires des Nations Unies, le Fonds autorenouvelable des Nations Unies pour l'exploration des ressources naturelles, le Fonds d'équipement des Nations Unies, le Bureau des Nations Unies pour la région soudano-sahélienne, le Compte pour l'énergie et d'autres fonds et activités tels que le Fonds des Nations Unies pour les activités en matière de population (FNUAP) et la coopération technique entre pays en développement (CTPD). Cet appui suppose une assistance dans la préparation, l'exécution et le contrôle des projets, y compris un appui administratif.

3. Activités de promotion

31. Outre qu'ils participent à des conférences techniques organisées sous l'égide d'organismes des Nations Unies et d'organisations non gouvernementales et qu'ils fournissent un appui à des missions de visite techniques, les bureaux extérieurs ont également pour mission de promouvoir l'application des stratégies de développement du système, telles que le Plan d'action pour la CTPD, le plan d'action pour la mise en valeur et la gestion des ressources en eau, la Décennie internationale de l'eau potable et de l'assainissement, etc. Ce rôle d'appui est extrêmement utile même si dans bien des cas il tend à accroître sensiblement le volume de travail des bureaux extérieurs.

C. Appui administratif

32. Les bureaux extérieurs fournissent des services d'appui administratif à des programmes et projets nationaux et multinationaux ainsi qu'à d'autres activités similaires des organismes du système - missions techniques, secours humanitaires, information, visites de responsables envoyés par le Siège et demandes concernant la

coopération bilatérale aux fins du développement. Ils s'acquittent de cette fonction "centre des services" dans l'intérêt des programmes et dans le contexte des responsabilités respectives du gouvernement, du PNUD et des organisations participantes.

33. Dans tous les cas, et notamment dans les pays en développement les moins avancés, la charge administrative des bureaux extérieurs du PNUD est extrêmement lourde et variée. La quantité des services fournis et le travail considérable qui en découle pour le personnel affecté à des tâches administratives sont donc un motif de préoccupation majeur, notamment dans la mesure où la fonction "centre de services" tend à affaiblir la capacité des bureaux extérieurs de donner toute l'attention voulue aux questions de fond. Il semble toutefois que ces services soient nécessaires pour la conduite courante des activités des programmes.

34. Les tâches en question sont variées : elles vont des simples demandes de renseignements aux avis consultatifs en passant par les fonctions administratives ou de représentation, les réunions d'information à l'intention des experts, des missions du Siège et des investisseurs potentiels, les mesures de sécurité, les services médicaux ou d'évacuation destinés aux fonctionnaires malades ou blessés, le contrôle de projets qui ne sont pas financés par le PNUD, les mesures à prendre pour la livraison du matériel et son dédouannement, les importations en franchise, le logement et les voyages, l'appui aux conférences, séminaires et journées de travail, l'interview des candidats à des postes au sein du système des Nations Unies, les services de bibliothèque et de documentation, etc.

35. Dans le rapport qu'il a présenté au Conseil d'administration du PNUD en 1980, l'Administrateur indique qu'en moyenne, un tiers du personnel des bureaux extérieurs est affecté à des tâches administratives qui sont sans rapport direct avec le PNUD en tant que source de financement, y compris les services consultatifs et les fonctions de représentation pour le compte d'autres organismes du système des Nations Unies 3/.

36. Cette fonction "centre de services" s'est révélée utile pour développer et renforcer le cadre des programmes par pays : elle a permis d'assurer les liens nécessaires au moyen d'une approche intégrée, de réduire le montant total des coûts administratifs des activités de développement du système, de supprimer les goulets d'étranglement, de combler les lacunes et de faciliter la programmation et la fourniture des apports conformément aux besoins et aux priorités établis dans chaque cas par le gouvernement bénéficiaire. Le tableau 1 montre l'ampleur et la variété de ces fonctions.

3/ Cette estimation a été confirmée par l'étude portant sur le volume de travail et les effectifs des bureaux extérieurs du PNUD qui a été achevée en février 1982. "Le personnel des bureaux extérieurs du PNUD consacre environ 34 p. 100 de son temps à des services de ce genre : 13 p. 100 à des activités qui sont absolument sans rapport avec le PNUD et 21 p. 100 à l'appui aux organisations. Si l'on se place du point de vue du coût, et non du temps consacré, cet effort supplémentaire représente quelque 25 p. 100 des dépenses des bureaux extérieurs" (DP/1982/INF.5).

D. Fonctions de représentation et relations publiques

37. Outre qu'ils représentent pleinement et normalement le PNUD et les fonds et programmes qui relèvent du PNUD, les bureaux extérieurs fournissent un appui à un grand nombre d'organisations, d'agences, de programmes et de fonds qui opèrent au niveau national, y compris les commissions régionales et autres organisations régionales, les institutions de financement et les entités qui interviennent dans le processus de développement et comptent sur les services du PNUD. Ces multiples relations de travail doivent donc entrer en ligne de compte dans l'organisation des bureaux extérieurs du PNUD et la planification de leurs effectifs si l'on veut qu'ils soient en mesure de jouer pleinement le rôle central attendu d'eux.

38. En outre, le représentant résident et son adjoint doivent consacrer énormément de temps à des fonctions de représentation quasi-diplomatiques et autres activités sociales. Ces fonctions sont inévitables. Elles représentent un aspect utile et important du rôle d'animation et du rôle dirigeant du représentant résident et peuvent déboucher sur des résultats concrets.

39. Le Corps commun d'inspection a examiné en détail le cas particulier des centres d'information des Nations Unies dans plusieurs rapports (voir JIU/REP/76/10, 79/10 et 81/2). Des mesures spéciales sont actuellement prises pour renforcer les rapports existants entre les centres d'information des Nations Unies et les représentants résidents.

E. Programmes bilatéraux et organisations non gouvernementales

40. Lorsque le gouvernement hôte en fait la demande, les bureaux extérieurs pourraient contribuer à faciliter l'utilisation efficace des ressources multilatérales et bilatérales. Bien qu'officieuse, cette fonction pourrait avoir une valeur d'entraînement importante en intensifiant l'appui fourni aux efforts d'aide au développement et en renforçant la capacité d'absorption des pays en développement. Le financement de projets à l'aide de fonds émanant de diverses sources est une expérience qui a déjà été tentée et dont les avantages globaux méritent d'être étudiés. C'est particulièrement vrai dans les pays qui décident d'inclure dans le programme qu'ils exécutent avec l'aide du PNUD des dispositions et des plans prévoyant l'utilisation de toute l'assistance extérieure, y compris les programmes bilatéraux.

Tableau 1

Récapitulation des fonctions des bureaux extérieurs du PNUD

I	II	III	IV
Fonctions générales	Fonctions liées expressément à la gestion des programmes	Services d'appui à des programmes et projets liés à des activités qui ne sont pas exécutées au titre des CIP	Appui administratif et logistique
A. Fonctions de représentation Le représentant résident représente dans le pays où il est en fonction : 1. l'Administrateur du PNUD; 2. Les organes et fonds de l'ONU, y compris en particulier le PAM, le FNUAP, le Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe, le HCR (lorsque le Haut Commissariat n'a pas de bureau dans le pays), les commissions économiques régionales, le Département de la coopération technique pour le développement, le PNUE, HABITAT, la CNUCED/CCI, l'ONUDI, le Fonds des Nations Unies pour la lutte contre l'abus des drogues; 3. Des fonds et programmes spéciaux administrés par le PNUD : le Fonds d'équipement des Nations Unies, le Fonds autorenouvelable des Nations Unies pour l'exploration des ressources naturelles, le Fonds intérimaire des Nations Unies pour la science et la technique au service du développement, le BNUS, les Volontaires des Nations Unies, le Service et le Fonds pour la CTPD, le Bureau de l'exécution des projets;	A. Programmes de pays exécutés au titre du CIP 1. Assistance au gouvernement hôte pour formuler le programme du pays; 2. Préparation d'examens périodiques de la programmation par pays; 3. Appui aux organismes gouvernementaux pour préparer des propositions de projets dans le cadre du programme approuvé; 4. Collecte et analyse des données portant sur le développement sectoriel; 5. Evaluation des propositions de projets; 6. Préparation de fiches récapitulatives pour les projets; 7. Liaison avec les représentants du système des Nations Unies dans le pays pour des questions liées aux programmes et aux projets;	Fonds et programmes spéciaux gérés par le PNUD (Fonds d'équipement des Nations Unies, Fonds autorenouvelable des Nations Unies pour l'exploration des ressources naturelles, Fonds intérimaire des Nations Unies pour la science et la technique au service du développement, CTPD, BNUS, Volontaires des Nations Unies, etc.) 1. Analyse d'études sectorielles menant à l'identification de projets; 2. Assistance dans la formulation de descriptifs et de budgets de projets; 3. Révision des projets; 4. Consultations avec les gouvernements, les agents d'exécution et les agences bilatérales; 5. Assistance pour l'évaluation des projets et la préparation des fiches récapitulatives;	A. Appui administratif aux programmes exécutés au titre des CIP 1. Administration du personnel, y compris le personnel recruté localement; 2. Orientation et formation du personnel, y compris formation en cours d'emploi; 3. Préparation, administration et surveillance du budget administratif; 4. Gestion du compte d'avances temporaires et des comptes en banque, décaissements, et présentation de relevés et d'états mensuels; 5. Gestion et coordination des questions intéressant les système, y compris : le personnel des Nations Unies, les questions de sécurité, la protection des biens du système des Nations Unies dans le pays hôte, l'étude des traitements locaux, l'étude du coût de la vie, les études visant à déterminer le montant de l'indemnité de subsistance et celui des bourses, les études portant sur le logement et l'administration des allocations y afférentes, la préparation et la diffusion de rapports sur les conditions de vie; 6. Services généraux : enregistrement et communications, voyages, dédouanement du matériel, des biens et effets du personnel, gestion d'installations spéciales, y compris le matériel de bureau et de transport;

Tableau 1 (suite)

I	II	III	IV
Fonctions générales	Fonctions liées expressément à la gestion des programmes	Services d'appui à des programmes et projets liés à des activités qui ne sont pas exécutées au titre des CIP	Appui administratif et logistique
4. De petites institutions spécialisées des Nations Unies (OACI, Organisation maritime internationale, UIT, OMPI) et d'autres institutions qui désignent expressément le représentant résident comme leur représentant dans le pays; 5. Le plus souvent, le représentant résident est aussi le Directeur du Centre d'information des Nations Unies dans le pays; B. Direction de l'équipe et rôle de promotion 1. En tant que principal chef d'équipe du système des Nations Unies dans le pays, le représentant résident organise et préside périodiquement des réunions interorganisations; 2. Mobilisation de ressources et activités de collecte des fonds; 3. Campagnes promotionnelles liées aux décennies des Nations Unies et aux plans d'action adoptés lors de conférences mondiales régionales spéciales organisées sous les auspices de l'ONU, tels que la Décennie internationale de l'eau potable et de l'assainissement, l'Année internationale des personnes handicapées, etc.	8. Application des directives du système des Nations Unies aux activités opérationnelles de développement (approche unifiée du développement, dimensions nouvelles, CTPD, etc.); 9. Visite aux sites des projets et aux organismes du gouvernement chargés de l'exécution; 10. Correspondance et coordination avec les agents d'exécution et les directeurs des projets en ce qui concerne les activités entreprises au titre des projets; 11. Participation aux réunions d'examen tripartites et à la préparation de rapports; 12. Réunion d'information à l'intention des experts et entrevue avec eux lorsqu'ils ont achevé leur travail; 13. Préparation des rapports d'évaluation technique; 14. Formalités au départ des experts, octroi des bourses et surveillance des commandes et de la livraison du matériel;	6. Contrôle des activités entreprises dans le cadre des projets, y compris la correspondance, les visites aux sites des projets, les consultations avec les gouvernements et agences, les examens tripartites et l'évaluation des rapports à ce sujet; 7. Activiés de suivi des projets; B. Activités, programmes et fonds d'affectation spéciale ordinaires d'organismes du système des Nations Unies Sur demande : 1. Aide pour identifier et formuler des projets; 2. Appui pour la préparation et la distribution de descriptifs de projets ainsi que pour l'évaluation et l'approbation des projets;	B. Appui administratif à des activités qui ne sont par exécutées au titre des CIP (fonds et programmes administrés par le PNUD, activités financières au moyen du budget ordinaire et de fonds d'affectation spéciale des organisations, services spéciaux au système des Nations Unies) 1. Assistance au personnel recruté au titre de projets dans le domaine du logement, des voyages, des visas, des cartes d'identité et de la prolongation et du renouvellement de divers permis; 2. Livraison d'effets personnels; 3. Paiement de traitements, versements anticipés et remboursements au titre des voyages; 4. Moyens de transport, notamment a partir et en direction de l'aéroport, à l'arrivée et au départ; 5. Entretien avec les candidats et participation au recrutement du personnel employé par l'agent d'execution; 6. Initiation, orientation, information et formation du personnel recruté au titre de projets; 7. Assistance pour la sélection, l'affectation et l'administration des bourses;

Tableau 1 (suite)

I	II	III	IV
Fonctions générales	Fonctions liées expressément à la gestion des programmes	Services d'appui à des programmes et projets liés à des activités qui ne sont pas exécutées au titre des CIP	Appui administratif et logistique
C. Fonctions de coordination 1. Principal moyen de communication entre le gouvernement et le système des Nations Unies; 2. Aider le gouvernement hôte, lorsqu'il en fait la demande, à coordonner les activités opérationnelles de développement entreprises par le système au niveau national; 3. Donner une dimension multidisciplinaire aux programmes d'assistance au développement sectoriel du système des Nations Unies au niveau national; 4. Principale source d'information sur l'aide disponible par l'intermédiaire du système des Nations Unies et sur les programmes de développement du système; 5. Point de contact entre le système des Nations Unies et les programmes d'assistance bilatéraux, multilatéraux et non	15. Aide aux missions d'évaluation des projets et coopération avec elles; 16. Responsabilité du système de vérification des engagements budgétaires annualisés au moyen des livres de comptes CIP, y compris le mécanisme de contrôle des dépenses afférentes aux projets; 17. Révision des descriptifs et des budgets des projets; 18. Etablissement de rapports périodiques à l'intention du Siège; B. Programmes exécutés au titre des CIP multinationaux Bien que l'essentiel du travail de fond lié à la programmation et aux projets multinationaux soit actuellement effectué au siège du PNUD, les bureaux extérieurs participent à des degrés divers à la planification, l'exécution, l'évalutaion et le suivi des activités des projets multinationaux ayant leur siège dans le pays où ils se trouvent. Cette participation se développera certainement et augmentera le volume de travail des bureaux extérieurs étant donné que la responsabilité de la gestion des projets sous-régionaux et régionaux est de plus en plus transférée aux gouvernements intéressés, conformément aux nouvelles directives.	3. Exécution et contrôle, y compris travaux de correspondance, visites aux sites des projets, consultations avec les gouvernements et agents d'exécution, examens tripartites, évaluations à moyen terme, révisions des projets, activités de suivi, etc.; 4. Appui à des séminaires, voyages d'études et conférences organisés par le système des Nations Unies.	8. Elaboration de données et d'informations et notamment réponses à des questionnaires, à la demande d'organisations du système; 9. Appui aux responsables du système des Nations Unies qui se rendent sur place et à des missions techniques spéciales; 10. Relations extérieures et fonctions protocolaires.

F. Etablissement des rapports

41. Les bureaux extérieurs sont également tenus d'établir un grand nombre de rapports, notamment sur l'examen et le contrôle et l'évaluation et le suivi des programmes et des projets, outre ceux qui ont trait à la gestion administrative, aux finances, à l'administration générale et du personnel aux questions de sécurité, etc.

42. Il s'agit d'une tâche importante dont les bureaux extérieurs du PNUD doivent s'acquitter, le plus souvent en priorité et dans les délais fixés. Si le travail administratif courant, les activités d'information statistique et autres peuvent être confiés à des collaborateurs, l'établissement de rapports sur l'évolution des programmes et des projets ou sur des questions liées à la coopération internationale, à la mise en oeuvre des politiques, à l'efficacité, etc. exige le jugement personnel du représentant résident.

43. Du fait du rôle central que joue le bureau extérieur et des services essentiels qu'il fournit au système dans son ensemble, la responsabilité qui lui incombe en matière d'établissement de rapports a considérablement augmenté. Il doit notamment rendre compte à l'Administrateur des questions liées à la gestion des programmes; au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies par l'intermédiaire du Directeur général au développement et à la coopération économique internationale; et aux chefs des organisations qu'il représente, en ce qui concerne leurs activités aux niveaux national et multinational.

44. Le calendrier de présentation de ces rapports et leur qualité méritent d'être soigneusement examinés étant donné que l'efficacité de l'appui fourni par le système en dépend et que les rapports constituent un instrument de base pour la gestion de maigres ressources. Toutefois, le nombre de rapports requis représente une charge considérable pour les bureaux extérieurs et doit être révisé.

IV. EFFECTIFS, ORGANISATION, DIRECTION ET RENFORCEMENT

A. Effectifs

1. Tendances

45. Le tableau II indique les niveaux et tendances généraux des effectifs du PNUD entre 1972 et 1982, lesquels, semble-t-il, traduisent les changements cycliques intervenus dans les ressources du programme du PNUD. C'est ainsi que, alors que le total des postes "de base" (personnel du programme central du PNUD) a augmenté, de 7 p. 100 pendant le premier cycle et de 8 p. 100 pendant le deuxième cycle, il a nettement baissé - de 14 p. 100 - au commencement du troisième cycle, en raison essentiellement des contraintes budgétaires que connaît actuellement le PNUD.

46. Le nombre de postes "de base" des bureaux extérieurs a augmenté de 10 p. 100 et de 16 p. 100 au cours des premier et deuxième cycles, respectivement, mais a diminué de 8 p. 100 pendant l'exercice biennal 1982-1983, reflétant ainsi la réduction générale des postes inscrits au budget du PNUD qui avait été annoncée par l'Administrateur dans le document DP/1982/52. En 1982, chacun des bureaux extérieurs du PNUD avait en moyenne le même nombre, à peu près, de postes d'administrateur inscrits au budget (3,6) que dix années auparavant, malgré l'augmentation considérable au cours des dernières années des opérations effectuées sur le terrain avec l'aide de ces bureaux (voir chapitres précédents), laquelle a obligé à intensifier les efforts de programmation et de gestion.

47. En outre, bien que la proportion du nombre total de postes [illegible] services extérieurs par rapport aux postes du siège ait légèrement augme[illegible] pendant les premier et deuxième cycles, elle n'a pratiquement pas changé c[illegible] mps derniers, alors que l'on procédait à une décentralisation poussée des fo[illegible] ns d'administration et des responsabilités de gestion du siège du [illegible] en faveur des bureaux extérieurs, fonctions et responsabilités venant s'ajou[illegible] une charge de travail déjà lourde, ainsi qu'il a été signalé plus haut.

48. Il se peut que la situation réelle soit pire que ne l'indiquent ces tendances, en raison des vacances prolongées de poste mentionnées plus haut, du taux élevé de renouvellement du personnel des bureaux extérieurs et de la lenteur des processus d'affectation et de recrutement, particulièrement dans les lieux d'affectation peu recherchés. Les opérations de recrutement du PNUD étant bloquées depuis juillet 1981, l'on manque de personnel pour pourvoir toutes les vacances de poste. Le PNUD espère toutefois, grâce à sa politique de mutation et à l'élément de planification prospective qui lui est incorporé, remédier dans une large mesure au problème des vacances prolongées de poste dans les bureaux extérieurs (voir par. 53).

49. L'augmentation des postes des bureaux extérieurs, particulièrement au cours du deuxième cycle, porte essentiellement sur la catégorie des services généraux; ceci peut s'expliquer par les efforts déployés par l'administration du PNUD pour réduire le coût des tâches administratives et d'appui au programme en confiant de plus en plus celles-ci au personnel recruté sur place. Toutefois, cette tendance peut également indiquer une orientation des bureaux extérieurs vers les fonctions administratives et d'appui, qui risque de nuire à l'accomplissement de leurs tâches techniques. Bien que certains membres du personnel local, particulièrement les fonctionnaires nationaux locaux, s'acquittent de fonctions d'appui au programme au niveau paraprofessionnel, le nombre moyen de ces fonctionnaires par bureau extérieur, en 1982, était de 1,5 par rapport à un nombre total moyen de 25,3 postes d'agent des services généraux par bureau extérieur.

50. Cette tendance pourrait s'accentuer au cours du troisième cycle de programmation si un nouvel ensemble de fonctions d'appui logistique et administratif était confié à ces fonctionnaires, ainsi qu'il est suggéré dans le document DP/1982/35 intitulé "Nouveaux moyens de financer et de fournir une aide au développement par l'entremise du PNUD et des fonds qu'il gère", en dépit de la réduction de 8 p. 100 des effectifs des bureaux extérieurs. Toutefois, ceci ne signifie pas nécessairement que ces fonctions d'appui s'exercent exclusivement dans le domaine logistique et administratif. Elles peuvent consister, par exemple, à fournir une aide pour la formulation de projets, et le document DP/1982/35 indique que les organisations et gouvernements qui souhaitent utiliser les structures des bureaux extérieurs doivent rembourser intégralement au PNUD les services rendus.

51. Si les activités administratives et d'appui accomplies par le personnel des bureaux extérieurs sont importantes et appréciées par le système, au niveau des pays, les inspecteurs n'en craignent pas moins que la tendance actuelle détourne de plus en plus les bureaux extérieurs de leurs tâches techniques d'exécution et de gestion des programmes. Les conclusions de la présente étude confirment celles auxquelles sont parvenus les inspecteurs, dans le rapport établi en 1979 par le CCI sur l'évaluation des activités de coopération technique du système des Nations Unies à Sri Lanka (JIU/REP/79/16), à savoir que la lourde charge administrative imposée aux bureaux extérieurs du PNUD a gravement nui à l'efficacité des acitivités de programmation par pays et empêché d'analyser les questions de fond,

et que la nécessité de s'acquitter du travail courant a amené à négliger des fonctions importantes, telles que la planification prospective, l'analyse de la situation actuelle et l'évaluation des tendances et réalisations des programmes menés à terme. Il s'ensuit que le personnel des bureaux extérieurs a tendance à considérer les projets dans une optique étroite plutôt que d'analyser les programmes dans un contexte interdisciplinaire et de s'efforcer d'appliquer efficacement les notions et approches de la coopération technique. On a constaté que, dans la plupart des cas, le personnel des bureaux extérieurs et particulièrement les administrateurs auxiliaires ne comprenaient pas pleinement des notions aussi fondamentales que l'autosuffisance, les dimensions nouvelles ou une approche unifiée du développement. On a entrepris un programme de formation susceptible de remédier à quelques-unes de ces insuffisances.

52. Les inspecteurs louent les efforts déployés par l'Administrateur pour réduire les dépenses de personnel conformément à la décision 80/44 du Conseil d'administration qui a fixé comme premier objectif de principe, pour le budget des services administratifs et des services d'appui aux programmes du PNUD, 12 p. 100 du coût total des programmes. Mais ils croient également que l'application de cette décision ne doit pas empêcher nécessairement de doter du personnel et de la capacité voulus le réseau des bureaux extérieurs pour lui permettre d'évaluer la qualité des programmes dont l'Administrateur doit également rendre compte aux Etats Membres. Il a été reconnu que divers facteurs influent actuellement sur la dotation de ces bureaux extérieurs en personnel, tels que l'importance et la variété des programmes, les pratiques intérieures des pays, l'étendue des pouvoirs de gestion exercés par les gouvernements et la qualité du personnel. Cependant, quels que soient les critères utilisés, il est indispensable que les effectifs du PNUD reflètent sa vocation et son orientation essentielles qui consistent notamment à frayer la voie dans le domaine de la programmation et de l'analyse au niveau des pays et d'aider ceux-ci à formuler et évaluer les projets et à en contrôler l'exécution. Une autre étude du CCI, intitulée "Coopération du système des Nations Unies au développement de la capacité d'évaluation des gouvernements" (JIU/REP/82/12) examine en détail ce que l'on attend du PNUD dans ce domaine crucial. Les inspecteurs suggèrent, dans la suite de la présente étude, diverses mesures visant à renforcer les services extérieurs.

Tableau 2

Tendances des effectifs du PNUD

	1972				1976				1981				1982-83			
Total de postes de personnel "de base"	Personnel local	Administrateurs	Agents des services généraux	Total	Personnel local	Administrateurs	Agents des services généraux	Total	Personnel local	Administrateurs	Agents des services généraux	Total	Personnel local	Administrateurs	Agents des services généraux	Total
		3394				3647				4143				3816		
Personnel "de base" au Siège en % du total*	-	236	338	574 (16,9%)		241	311	522 (15,1%)	-	221	351	572 (13,8%)	-	202	316	518 (13,6%)
Personnel "de base" des bureaux extérieurs en % du total	135	374	2 311	2 820 (83,1%)	136	440	2 519	3 095 (84,9%)	97	403	3 071	3 571 (86,2%)	52	412	2 834	3 298 (86,4%)
Total des administrateurs en % du total				610 (18,0%)				681 (18,7%)				624 (15,1%)				614 (16,1%)
Administrateurs du Siège en % du total des administrateurs				38,7%				35,4%				35,4%				32,9%
Administrateurs des bureaux extérieurs en % du total du personnel des bureaux extérieurs				13,2%				12,1%				9,7%				10,8%
Auxiliaires internationaux des bureaux extérieurs en % du total du personnel des services extérieurs				4,8%				4,4%				2,7%				1,6%
Nombre de bureaux extérieurs		100				105				114				114		
Nombre moyen d'administrateurs par bureau extérieur		3,7				4,2				3,5				3,6		
Nombre moyen d'agents des services généraux recrutés sur place, par bureau extérieur		24,5				25,3				27,8				25,3		
Total du personnel autre que "de base" (y compris programme des Volontaires des Nations Unies, le Fonds d'équipement des Nations Unies, le Groupe des Services d'achats interorganisations, le Fonds autorenouvelable des Nations Unies pour l'exploration des ressources naturelles, le BNUS, le Bureau de l'exécution des projets, le Compte pour l'énergie et le personnel du Siège financé à l'aide de fonds extrabudgétaires					-	51	54	105	-	112	126	238	-	115	143	258

* Y compris 7 administrateurs et 7 agents des services généraux pour 1981/82, 4 administrateurs et 5 agents des services généraux pour 1982/83 pour le Groupe spécial de la CTPD mandaté par le Conseil d'administration.

Source : PNUD.

2. Affectation du personnel

53. Les vacances prolongées de poste qui se produisent trop souvent dans les bureaux extérieurs ont déjà été signalées et étudiées à fond dans l'enquête sur les bureaux extérieurs du PNUD. Il faudrait améliorer la planification de manière à limiter autant que possible la durée de telles vacances de poste. La politique de mutations du PNUD devrait tendre à des mouvements de personnel plus structurés et répondant à la nécessité d'améliorer la planification. Il est toutefois inévitable que certaines vacances de poste se produisent constamment, en particulier au niveau des représentants résidents, en raison des formalités de décharge à remplir, et il peut arriver que le PNUD, pour des raisons échappant à son contrôle, ne soit pas toujours en mesure de prévoir et pourvoir à temps et de façon satisfaisante les vacances de poste. Les fonctionnaires du siège sont affectés temporairement aux bureaux extérieurs, les plus petits en particulier, pour aider ceux-ci dans leur tâche, mais il faut éviter de les enlever trop longtemps à leurs occupations habituelles sous peine d'empêcher le siège de s'acquitter comme il convient de ses fonctions à l'égard des bureaux extérieurs. La réaffectation de quatre postes en faveur de fonctionnaires itinérants s'avérerait utile; ces fonctionnaires ne sont toutefois pas appelés à jouer le rôle de suppléants, pour les postes devenus vacants.

54. On a actuellement tendance à pourvoir les vacances de poste, dans les PMA et dans d'autres pays considérés comme "difficiles" à l'aide d'un personnel nouveau et non formé, dont des administrateurs auxiliaires, car il n'est pas aisé d'attirer du personnel dans ces pays. Le besoin d'une aide administrative et technique est plus sensible dans les PMA, et les inspecteurs se félicitent de l'intention manifestée par l'Administrateur d'étudier en priorité les besoins de ces pays en effectifs. La création de postes de fonctionnaires itinérants témoigne de cet intérêt. Il faudrait néanmoins redoubler d'efforts pour que les bureaux extérieurs, dans les PMA, soient dotés d'effectifs suffisants, et qu'un personnel qualifié, compétent et expérimenté leur soit affecté. La classification des lieux d'affectation établie par la CFPI a déjà amené à adopter un certain nombre de mesures d'incitation qui devraient rendre plus attrayante la perspective d'une mutation dans des lieux d'affectation où les conditions sont particulièrement difficiles. Le PNUD s'efforce, sans grand succès, de convaincre le reste du "système commun" d'adapter plus efficacement les conditions de service aux besoins du personnel des bureaux extérieurs. Il faut toutefois admettre que, même si les conditions de travail dans ces lieux d'affectation étaient alignées sur les conditions offertes par les services des affaires extérieures de certains gouvernements ou même du secteur privé, l'Administrateur continuerait à se heurter à un certain nombre de difficultés en matière d'affectation du personnel. Ces difficultés ont trait notamment à la scolarité des enfants du personnel, à des raisons de santé, à des questions de langues, à la carrière des conjoints et à divers motifs personnels. Aucune de ces difficultés ne devrait jouer de rôle déterminant dans l'affectation du personnel dans les bureaux extérieurs; toutefois, il est de bonne politique d'en tenir compte dans toute la mesure du possible, ne serait-ce que pour éviter un taux de rotation trop élevé. La politique de mutation qui consiste à prévoir un roulement entre le siège, les bureaux extérieurs où règnent des conditions normales et les lieux d'affectation particulièrement difficiles devrait améliorer la qualité du personnel affecté dans ces derniers.

55. Selon les statistiques du PNUD, 106 mutations ont été effectuées en 1981 : 26 p. 100 du siège vers les bureaux extérieurs, 23 p. 100 des bureaux extérieurs vers le siège et 51 p. 100 d'un bureau extérieur à l'autre. Dans ce dernier cas,

20 p. 100 seulement du personnel a été muté d'une région à une autre. Il serait souhaitable d'assurer un taux de roulement élevé entre les diverses régions géographiques et d'éviter les mutations successives dans des lieux d'affectation jugés difficiles. Dans l'ensemble, les inspecteurs approuvent la nouvelle politique de mutation du PNUD et insistent tout particulièrement pour qu'un taux de roulement plus élevé du personnel soit observé entre le siège et les services extérieurs afin de remédier à la situation actuelle qui fait qu'un nombre important de fonctionnaires du siège (48 p. 100) n'a jamais été affecté à un bureau extérieur du PNUD. Ce chiffre est très élevé pour une organisation dont les activités sur le terrain constituent la véritable vocation.

56. Les inspecteurs reconnaissent que tous les fonctionnaires du PNUD ne sont pas requis par leur fonction de servir dans les bureaux extérieurs. La classification des postes prévue pour 1983/84 déterminera quels postes de l'organisation devront être considérés comme postes de généralistes soumis à rotation, et quels comme postes de spécialistes. Le PNUD croit également que, bien que les effectifs de la Division de l'élaboration du soutien et de l'évaluation du Programme, qui consistent essentiellement en conseillers techniques, soient censés avoir une expérience pratique, dans le domaine de leur spécialisation, il n'est pas nécessaire que cette expérience soit acquise dans un bureau extérieur du PNUD car elle risquerait alors de ne se rattacher que de loin aux fonctions actuellement exercées par ces conseillers. Aussi, selon le PNUD, si l'on exclut tous les fonctionnaires qualifiés de "spécialistes" et tous les conseillers techniques, la proportion des fonctionnaires du siège qui n'ont jamais été affectés dans les bureaux extérieurs se situerait à 20 p. 100 environ. Toutefois, les inspecteurs estiment que la grande majorité des administrateurs gagneraient à avoir acquis une expérience sur le terrain.

3. Personnel des bureaux extérieurs : profil souhaitable

57. Pour une organisation comme le PNUD, qui compte un réseau mondial de 114 bureaux desservant environ 153 pays et territoires, il est difficile de recommander le dosage type d'éléments divers (compétences, expérience, connaissances, diplôme, origine internationale ou locale) susceptible de permettre aux bureaux extérieurs de fonctionner efficacement et d'obtenir de meilleurs résultats. Le dosage à opérer entre les éléments ci-dessus sera dicté par les conditions et les facteurs prévalant dans chaque pays.

58. Il est indispensable toutefois de faire en sorte que, pour chacun des bureaux extérieurs, les compétences, l'expérience et les connaissances des fonctionnaires, de même que leur façon de concevoir le développement du point de vue international et local, forment un ensemble harmonieux, et de répartir les responsabilités et les attributions de façon appropriée afin qu'une attention entière et continue soit apportée à l'exécution et à l'analyse du programme, d'une part, et aux tâches administratives, de l'autre. La question de savoir comment procéder au mieux à l'affectation du personnel dans les bureaux extérieurs relève d'une question plus vaste de gestion, qui est de déployer et utiliser le plus efficacement possible les ressources de plus en plus faibles du PNUD en personnel pour permettre à l'Administrateur de s'acquitter pleinement de sa tâche qui consiste à veiller à la qualité des programmes et à la gestion des ressources. Les inspecteurs estiment que c'est là une question cruciale, qui mérite de retenir en priorité l'attention du PNUD au cours des années à venir, ne serait-ce que parce que les ressources générales du PNUD vont en diminuant alors que les responsabilités du PNUD et les services qu'attend de lui la communauté internationale, en ce qui concerne l'exécution des programmes, ne cessent de croître.

59. Les buraux extérieurs comptent à présent en moyenne quatre fonctionnaires internationaux, à savoir le représentant résident, le représentant résident adjoint et deux adjoints au représentant résident - l'un pour le programme et l'autre pour l'administration - ou un adjoint au représentant résident et un administrateur auxiliaire. Cette équipe internationale est aidée par du personnel local chargé surtout des tâches administratives mais qui comprend de plus en plus des administrateurs nationaux chargés du programme et dotés de compétences et d'une expérience très analogues à celles du personnel international. Les inspecteurs ont constaté que, si la répartition des tâches entre ces diverses catégories de personnel est encore susceptible d'améliorations, les bureaux extérieurs ont généralement réussi à insuffler à leur personnel un esprit d'équipe et l'amour de leur tâche. La responsabilité de la gestion des bureaux extérieurs repose sur le représentant résident dont les fonctions ont été examinées dans le chapitre précédent. Diverses catégories de personnel sont étudiées ci-après.

60. Représentants résidents adjoints. Lorsque les bureaux extérieurs ont des représentants résidents adjoints, la tâche de ces derniers consiste généralement à seconder le représentant résident. Les adjoints peuvent le cas échéant remplacer le représentant lui-même. Celui-ci continue naturellement à assumer ses fonctions et est responsable de son adjoint. Toutefois, l'adjoint peut aider le représentant résident dans l'exécution de ses tâches de caractère général et contribuer dans une grande mesure à coordonner les diverses fonctions et activités du bureau extérieur. Dans les bureaux extérieurs moins importants, l'adjoint peut, en plus des responsabilités plus vastes qu'il assume en tant que représentant adjoint, se charger des questions concernant le programme ou l'administration. Le représentant résident adjoint ne joue un rôle indispensable que lorsque le programme est d'une ampleur considérable et d'une complexité évidente. Dans tous les cas, il convient de choisir un représentant résident adjoint expérimenté pour qu'il puisse aider les représentants résidents dépourvus d'expérience en ce qui concerne les bureaux extérieurs du PNUD.

61. Fonctionnaires nationaux. En 1975, le PNUD a pris l'initiative de remanier le vaste ensemble des services généraux, dans les bureaux extérieurs, en établissant une distinction entre le personnel du bureau et les spécialistes. Il a été convenu que les membres qualifiés du personnel local qui s'acquittent de fonctions au niveau professionnel recevraient le titre de fonctionnaires nationaux du programme ou d'administrateurs nationaux tout en conservant le statut de personnel local. Le nombre de postes de fonctionnaires nationaux est passé de 22 en 1975 à 192 en 1982/1983. Ces fonctionnaires sont payés sur la base des taux les plus élevés pratiqués dans le pays.

62. Le recours à des fonctionnaires nationaux locaux peut encourager l'autosuffisance et améliorer l'efficacité des bureaux extérieurs. Dans les pays moins avancés, il se peut que l'on ne dispose que d'un nombre plus restreint de fonctionnaires nationaux mais, même dans ces pays, il devrait être possible de recruter et de former les quelques personnes dont on a besoin. Dans un pays doté d'un mécanisme gouvernemental de planification et de coordination et pouvant disposer d'un personnel national compétent, le personnel international du PNUD pourrait être réduit dans une certaine mesure étant donné que le gouvernement devrait pouvoir s'acquitter d'une grande partie des activités et, au sein des bureaux du PNUD même, on pourrait avoir davantage recours à du personnel national. Ainsi donc, à mesure que le gouvernement développe sa capacité de planifier, formuler et utiliser la coopération extérieure, la charge de travail du bureau extérieur du PNUD serait réduite ou modifiée en conséquence.

63. Les inspecteurs ont recueilli des commentaires favorables au sujet de la qualité des services rendus par les fonctionnaires nationaux locaux et approuvent vivement que cette formule soit développée du fait qu'elle répond à l'objectif d'autosuffisance. Toutefois, il importe de maintenir dans chaque bureau un dosage satisfaisant de personnel international et local capable de fournir au gouvernement des avis équilibrés. Le personnel international principal particulièrement au niveau du représentant résident adjoint, devrait participer pleinement au travail d'exécution et d'analyse des programmes, étant donné qu'il a généralement plus d'expérience dans le domaine de l'aide internationale au développement.

64. Administrateurs auxiliaires. Ils représentent actuellement 20 à 25 p. 100 du total des administrateurs des services extérieurs, leur nombre étant passé de 87 en 1980/81 à 134 en 1982/83. L'accent a d'abord été mis sur la formation mais, de plus en plus sous l'effet de la nécessité, l'affectation proprement dite de ces fonctionnaires a retenu davantage l'attention au détriment de la formation. En général, le programme a été satisfaisant et a certainement contribué à alléger, sur le terrain, les difficultés budgétaires et la charge de travail.

65. Dans plusieurs cas, les administrateurs auxiliaires ont été affectés au programme sans avoir suivi au préalable de stage d'information et d'orientation concernant leur travail et le système des Nations Unies, bien que, dans certains bureaux extérieurs, ces fonctionnaires participent dans une grande mesure aux activités d'appui au programme. Un certain nombre de représentants résidents s'inquiètent de ce que la formation de ces fonctionnaires en cours d'emploi exige beaucoup de temps. Le siège du PNUD a entrepris un programme de formation pour les administrateurs auxiliaires, lequel n'entrave pas toutefois l'expansion du programme des administrateurs nationaux locaux.

4. Détachements et échanges de personnel

66. On peut s'adresser à des sources diverses pour obtenir du personnel autre que des fonctionnaires de carrière. C'est ainsi que du personnel pourra être détaché par les gouvernements des pays, ou par des gouvernements donateurs, au titre du programme des administrateurs auxiliaires, ou encore par des agents d'exécution et des institutions nationales telles que les universités. Ceci permettra au PNUD d'acquérir une perspective objective et probablement différente, qui peut s'avérer très utile. Un stage d'orientation et de formation sera sans nul doute profitable au personnel détaché, selon les connaissances qu'il possède déjà. La section de formation du PNUD a les ressources et les programmes nécessaires pour assurer une telle formation. Bien que le PNUD poursuive une politique de détachements et d'échanges, ceux-ci ne sont pas efficaces sous le rapport des coûts s'ils ne sont prévus que pour une courte période. Il serait préférable de les prévoir pour un minimum de deux à quatre ans.

67. Lorsque le personnel détaché retourne dans les institutions auxquelles il appartient, il a probablement acquis les connaissances nécessaires pour appuyer les activités du PNUD, connaissances qui peuvent s'avérer utiles dans de nouvelles fonctions. Dans certains cas, ces détachements pourraient être payés par les gouvernements des pays eux-mêmes ou par les gouvernements donateurs. Ce serait là une contribution utile à l'oeuvre du PNUD, à un moment où ses ressources déclinent.

68. Les échanges entre le PNUD et les agents d'exécution seraient fructueux et permettraient au PNUD et aux agents d'exécution de mieux se comprendre. La CTPD et le PNUD envisagent de tels échanges.

5. Recrutement

69. Aux termes de sa politique en matière de personnel, le PNUD s'est engagé à mettre en place un cadre international de fonctionnaires de carrière et, dans toute la mesure du possible, à ne recruter à l'extérieur que des administrateurs auxiliaires. Les postes vacants ne font l'objet d'un recrutement de ce type que lorsque toutes les possibilités de recrutement interne ont été épuisées.

70. Bien qu'il ne soit pas soumis au principe de la répartition géographique, le PNUD essaie de respecter un certain équilibre géographique et d'assurer une représentation harmonieuse des diverses nationalités. En outre, il a fait des efforts considérables pour recruter des femmes dans la catégorie des administrateurs. Ainsi, en 1979, la moitié des candidats dont la nomination à des postes de P-1 à P-3 a été approuvée par le Comité des nominations et des promotions étaient des femmes.

71. En général, le PNUD essaie de recruter des candidats ayant le profil voulu pour gravir tous les échelons de la hiérarchie. A cet effet, il porte une attention toute particulière au potentiel de réussite de chaque individu à des fonctions de gestion et de supervision. Les caractéristiques suivantes sont particulièrement recherchées : aptitude à commander, possibilités d'évolution, faculté d'adaptation, fort potentiel intellectuel, maturité, bon sens et connaissances linguistiques, ce qui suppose un niveau d'éducation élevé et des compétences dans différents domaines ayant trait, pour la plupart, au développement. Il est de plus en plus largement admis qu'il faudra donner à des fonctionnaires ayant des connaissances générales la formation technique nécessaire pour leur permettre d'assumer certaines fonctions assignées aux bureaux extérieurs, telles que la planification et l'évaluation des projets, la comptabilité analytique, la gestion financière, etc.

72. Le PNUD n'a pas encore tout à fait comblé les vides laissés par le départ de certains jeunes administrateurs de talent dû à la crise financière de 1975. Il faut donc maintenant recruter de jeunes administrateurs dont il faut prévoir la progression systématique dans le cadre d'un plan de carrière approprié, comme exposé ci-après. A cet égard, le PNUD devrait étudier la possibilité de recourir au système de concours organisé par le Bureau des services du personnel de l'Organisation des Nations Unies pour recruter certaines catégories d'adminstrateurs auxiliaires. En outre, il faudrait aussi s'opposer plus énergiquement aux pressions politiques visant à imposer des candidats.

73. Au cours des deux ou trois dernières années, le PNUD a recruté 23 représentants résidents : 13 d'entre eux provenaient d'organismes des Nations Unies, 5 étaient des fonctionnaires nationaux de contrepartie travaillant dans des services de planification nationaux ou dans des services connexes et 5 étaient affectés à des programmes bilatéraux financés par les pays donateurs. En outre, 31 administrateurs appartenant aux effectifs du PNUD ont été nommés représentants résidents au cours de la même période. Il faut noter qu'au cours des cinq dernières années, non moins de 60 fonctionnaires de carrière ont été promus à ce poste. Le fait qu'un nombre relativement élevé (13) de représentants résidents ait été recruté dans les organismes des Nations Unies est conforme à la politique du PNUD qui recherche une collaboration active avec ces organismes. Plus de la moitié de l'ensemble des représentants résidents du PNUD travaillaient avec des organisations du système des Nations Unies à un titre ou à un autre avant d'entrer au PNUD. Bien entendu, le programme d'échanges joue dans les deux sens et, à l'heure actuelle, 40 fonctionnaires du PNUD sont détachés auprès d'autres organisations.

6. Organisation des carrières

74. Il est évident que l'idée d'un plan de carrière qui satisferait tous les fonctionnaires est un idéal inaccessible. L'objectif du PNUD est de mettre en place un cadre international de fonctionnaires de carrière, fondés essentiellement sur le mérite. Bien qu'il existe au PNUD un programme d'organisation des carrières à moyen terme, l'accent est mis surtout sur le programme de mutation à court terme, qui répond aux exigences immédiates des fonctionnaires et de l'Organisation.

75. La Division du personnel est consciente qu'il est extrêmement important de définir et de planifier les besoins en personnel pour les années à venir. Lorsqu'elle établit un plan interne, elle tient compte de différents facteurs tels que les qualifications et les préférences individuelles, les exigences scolaires, les problèmes de santé, etc. Les besoins du personnel doivent constamment faire l'objet d'un suivi et d'une mise à jour.

76. Les inspecteurs reconnaissent que des progrès ont été accomplis en ce qui concerne l'organisation des carrières, question dont ils ne nient pas le caractère épineux. Malgré des efforts louables, l'orientation individuelle des fonctionnaires est encore insuffisante et doit être renforcée pour les aider à se faire une idée plus réaliste de leur avenir. Il importe de déceler le plus rapidement possible les fonctionnaires capables d'occuper des postes importants et, cette première étape franchie, de les orienter dans la voie la plus favorable en les affectant successivement à des postes choisis et en leur faisant suivre des activités de formation. Il faudrait s'efforcer de développer les possibilités de carrière à long terme pour tous les fonctionnaires.

77. La diminution des ressources qui a fait surgir, en toute logique, une tendance à recruter du personnel local, risque de soulever des difficultés pour ce qui est de l'organisation des carrières. Par ailleurs, celle-ci semble aussi menacée au PNUD du fait que la réduction du nombre de postes diminue les possibilités de promotion; cependant, l'échange actif de personnel avec les autres organismes du système offre des perspectives prometteuses. Les administrateurs locaux qui ont plusieurs années d'expérience des bureaux extérieurs constituent une réserve précieuse de candidats pour l'ensemble du système des Nations Unies.

78. Enfin, on ne saurait trop insister sur l'importance d'une formation et d'un recyclage périodiques du personnel pour éviter que ce dernier ne se sclérose sur le plan intellectuel et faire en sorte qu'il développe ses compétences professionnelles.

B. Organisation

79. En 1973, un service intitulé Service d'inspection de la gestion a publié des directives générales pour l'organisation et la gestion des bureaux extérieurs du PNUD, en reconnaissant toutefois qu'une grande souplesse était nécessaire. Ces directives proposaient la structure type suivante pour les bureaux extérieurs :

a) Une section des programmes intégrée, chargée notamment de l'appui aux programmes;

b) Une section administrative comprenant différents groupes (personnel, finance, services généraux et communications);

c) Une articulation entre les deux sections pour assurer les liaisons nécessaires.

Bien que divers autres éléments aient été prévus (délégation de pouvoirs, formation en cours d'emploi, planification, comités consultatifs, etc.), la plupart des bureaux extérieurs sont encore conçus suivant ce modèle de base qui est adapté aux conditions locales. L'organisation des bureaux extérieurs devrait rester aussi simple que possible et prévoir la possibilité de partager le volume de travail en cas de besoin. A l'heure actuelle, le PNUD est en train de réorganiser chaque bureau en fonction des tableaux d'effectifs approuvés pour 1982-1983, le but étant de simplifier et d'améliorer le fonctionnement du réseau de bureaux extérieurs.

80. Dans ces derniers, le style de gestion adopté est un élément important qui, bien entendu, varie considérablement en fonction du profil particulier de chacun des représentants résidents. Un système de communication ouvert et la mise en commun des problèmes vont généralement de pair avec une meilleure production au niveau de l'organisation et un moral plus élevé pour ce qui est du personnel. Lorsque les différents groupes fonctionnent plus ou moins en circuit fermé, ce qui arrive parfois, on voit généralement surgir différents problèmes, dont une certaine confusion et des doubles emplois. Il faut réduire l'écart entre la section des programmes et l'administration et, dans bien des cas, on peut y parvenir en réunissant régulièrement le personnel intéressé. Les deux activités qui sont intimement liées et complémentaires, ne peuvent être opposées l'une à l'autre, bien que, comme on l'a noté plus haut, la fonction administrative ait eu tendance à se développer aux dépens de la fonction opérationnelle des programmes.

81. C'est dans les bureaux extérieurs des pays les moins avancés que la fonction d'appui au programme requiert la plus grande attention, surtout en ce qui concerne la gestion des programmes. En effet, il est indispensable de disposer de renseignements sur l'état d'avancement des programmes de pays et d'estimations précises du degré d'exécution des projets.

82. Un bureau extérieur doit fonctionner comme une seule équipe, sous la direction du représentant résident. Les directives de base pour l'organisation des bureaux extérieurs ont paru judicieuses aux inspecteurs qui recommandent de les appliquer dans tous les bureaux extérieurs du PNUD. On y trouve, entre autres choses, une proposition intéressante relative à la formation en cours d'emploi, qui suggère d'élargir les compétences des fonctionnaires des bureaux extérieurs en les initiant aux différentes fonctions assignées à ces bureaux.

83. Certains feront peut-être valoir que, sur le terrain, la distinction entre personnel administratif et personnel attaché aux programmes est inutile et n'est qu'une source de problèmes. Pourtant, les fonctions les plus spécialisées telles que la gestion financière, la comptabilité, l'organisation des voyages, etc., devraient être assumées en quasi totalité par des agents nationaux qualifiés, mais sous la responsabilité du représentant résident. Sans ingorer totalement les fonctions administratives, les fonctionnaires recrutés sur le plan international doivent se concentrer sur les fonctions de gestion des programmes décrites dans les colonnes II et III du tableau I.

C. Direction et examen

84. A l'heure actuelle, c'est encore du siège du PNUD que vient la principale impulsion bien que les deux dernières années aient été marquées par une décentralisation importante au profit des bureaux extérieurs. C'est le siège qui définit la ligne politique générale mais c'est des bureaux extérieurs que dépendent l'activité, l'orientation et le prestige du PNUD lui-même. Ces bureaux doivent donc disposer des moyens nécessaires pour pouvoir faire face aux multiples tâches qui leur sont assignées. Les inspecteurs sont parvenus à la conclusion que la décentralisation pourrait être un peu plus poussée. Cette question est abordée ci-après, dans la section D.

85. La décentralisation se poursuivant, le siège doit s'assurer, par un contrôle rigoureux, que les bureaux extérieurs restent efficaces avec leurs effectifs actuels. Il n'existe pour le moment aucun système d'évaluation spécifique du rapport coût-efficacité des bureaux extérieurs mais il semble que les activités de vérification des comptes et de contrôle de la gestion compensent en partie cette carence.

86. La fonction de direction des bureaux extérieurs qui revient au siège suppose, entre autres choses, une aide active pour l'articulation et l'application des concepts et méthodes élaborés par les organismes du système des Nations Unies en matière de coopération technique, des visites régulières des administrateurs régionaux lorsque les conditions le permettent et une réaction rapide aux demandes d'appui émanant de bureaux extérieurs confrontés à des problèmes particuliers soulevés par le gouvernement et les institutions intéressés. Ainsi, plusieurs bureaux extérieurs se sont plaint de ne pas recevoir du siège les directives et conseils nécessaires pour leur permettre d'intégrer dans le processus de programmation et les stratégies relatives aux projets des notions politiques telles que l'autosuffisance, l'approche unifiée, les dimensions nouvelles, etc.

D. Mesures de renforcement

87. Au cours des chapitres précédents, on a passé en revue les responsabilités croissantes des bureaux extérieurs du PNUD et les programmes de coopération technique qu'ils appuient, dont la diversité et la complexité ne cessent d'augmenter. En outre, l'enquête sur les bureaux extérieurs du PNUD a montré que ces derniers assumaient, et continueraient probablement de le faire dans un proche avenir, une grande partie des tâches normalement assignées au pays hôte et aux agents d'exécution, en particulier dans le domaine administratif.

88. Pour remédier à ce problème, il faut revoir et redéfinir les responsabilités qui incombent à chacune des parties prenantes aux activités de coopération technique entreprises par le système à l'échelon du pays; il faut en outre modifier radicalement le mode de représentation actuel du système dans le pays en tenant compte des tendances nouvelles et de directives générales telles que la résolution relative à la restructuration et les principes directeurs régissant la gestion et l'exécution des projets par les gouvernements.

89. En attendant, les inspecteurs sont parvenus à la conclusion que, bien que la situation diffère d'un pays à l'autre, dans la majorité des cas les bureaux extérieurs ont un tel volume de travail, d'ordre administratif surtout, qu'ils sont incapables d'accorder toute l'attention voulue à la qualité des programmes. Les inspecteurs estiment donc qu'il faut, en priorité, renforcer un grand nombre de

bureaux extérieurs si l'on veut assurer une exécution efficace des programmes; toutefois, il va sans dire que celle-ci dépend aussi dans une large mesure de l'efficacité des agents chargés de l'exécution des projets et de l'appui apporté par les gouvernements.

90. Cependant, les inspecteurs hésitent à faire des recommandations susceptibles d'augmenter les coûts et font observer à cet égard qu'à sa vingt-neuvième session, dans sa décision 82/32, le Conseil d'administration du PNUD a approuvé les mesures prises par l'Administrateur pour réduire les effectifs, en fonction du niveau des ressources, comme prévu dans le budget révisé pour l'exercice biennal 1982-1983 (DP/1982/52). Ils ont donc cherché des moyens de renforcer les bureaux extérieurs sans aller à l'encontre de la décision prise par les Etats Membres de limiter les dépenses d'appui aux programmes et les dépenses d'administration.

91. Première possibilité : Dans le document DP/1982/52, l'Administrateur mentionne la possibilité d'engager des négociations avec les gouvernements hôtes au sujet des obligations qui leur incombent en vertu des accords avec le PNUD (fourniture de certains services et installations, et contributions en espèces au titre de la participation aux dépenses locales) et d'essayer d'obtenir d'eux une contribution pour financer les dépenses supplémentaires encourues au titre de la participation aux coûts lorsque ce dernier mode de financement représente plus de 25 p. 100 du CIP de pays. Par sa décision 82/18, le Conseil d'administration a autorisé l'Administrateur à prendre ces deux mesures qui, si elles sont couronnées de succès, devraient permettre aux bureaux extérieurs de s'acquitter plus efficacement de leur tâche. Toutefois, on reconnaît qu'il faudra un certain temps avant que ces négociations aient une incidence sur le budget.

92. Il importe également que les biens et services (bureaux, matériel, traitement des fonctionnaires, etc.), qui constituent l'appui fourni par les gouvernements hôtes aux différentes organisations représentées dans leur pays, soient équitablement répartis de sorte qu'aucune organisation ne soit trop avantagée par rapport aux autres.

93. Deuxième possibilité : Dans le document DP/1982/52, l'Administrateur a également indiqué qu'il avait l'intention d'engager avec les différents agents d'exécution des négociations relatives aux activités que les bureaux extérieurs exécutent pour leur compte (les programmes financés par les fonds d'affectation spéciale par exemple) et dont le PNUD n'est pas défrayé en vertu des accords actuels. Toutefois, la position des agents d'exécution est que ces activités, de nature essentiellement administrative, incombent aux bureaux extérieurs du PNUD. Par sa décision 82/33, le Conseil d'administration a autorisé l'Administrateur "à continuer à fournir, en les maintenant à leur niveau actuel, les services qui sont conformes aux buts et aux responsabilités du PNUD et qui sont actuellement fournis à titre gratuit aux organismes des Nations Unies". Toutefois, la décision laisse à l'Administrateur la possibilité de prendre "les dispositions voulues" avec les organisations qui demandent à des bureaux extérieurs d'effectuer des tâches supplémentaires et les charge par là "d'un volume de travail sensiblement accru" 4/.

4/ La question du remboursement par les agents d'exécution du coût des services fournis par les bureaux extérieurs du PNUD a été réglée à la suite de consultations interinstitutions, compte tenu de la décision 82/33 du Conseil d'administration du PNUD. Voir UNDP/ADM/636 du 20 janvier 1983.

94. Les inspecteurs sont convaincus que si les agents chargés de l'exécution des projets financés par le PNUD étaient plus efficaces au niveau de l'exécution proprement dite et de l'appui aux projets, le volume de travail des bureaux extérieurs du PNUD s'en trouverait notablement réduit et la coopération technique deviendrait elle-même plus efficace. D'après l'enquête réal ée sur les bureaux extérieurs du PNUD, une amélioration du soutien apporté aux ts par les agents d'exécution s'impose, dans de nombreux cas, ce qui confirme onclusions d'un rapport publié par le CCI en 1977 sur quelques aspects du soutien aux activités de coopération technique dans le système des Nations Unies (JIU/REP/77/6).

95. Trois : A propos de la décentralisation du siège vers les bureaux extérieurs du PNUD, il est déclaré dans le document DP/1982/52 que cette politique continuera à être appliquée lorsque la possibilité s'en présentera, et que le champ d'action en matière de décentralisation "est désormais limité vu la nécessité de prendre dûment en considératon les responsabilités incombant à l'Administrateur".

96. Les inspecteurs estiment eux aussi que l'Administrateur doit conserver ses responsabilités mais que l'un des meilleurs moyens d'y parvenir serait d'envoyer quelques fonctionnaires du siège renforcer les bureaux extérieurs, où l'activité du PNUD est principalement concentrée. Il faut noter en outre que c'est surtout dans les bureaux extérieurs (où le taux des effectifs par rapport au siège est demeuré généralement stable au cours des quelques dernières années, comme l'indique le tableau II) que les responsabilités du PNUD se sont accrues ces dernières années, ainsi qu'on l'a vu dans les chapitres précédents. Les inspecteurs en concluent donc qu'il est non seulement faisable mais nécessaire de transférer certains fonctionnaires du siège aux bureaux extérieurs, en particulier dans les pays les moins avancés, bien que le PNUD prétende que ses difficultés financières actuelles ne lui permettent pas d'accroître les effectifs des bureaux extérieurs.

97. Il serait donc souhaitable, afin de permettre au personnel des bureaux extérieurs de se concentrer dûment sur la qualité des programmes et leurs résultats, de rationaliser ou même d'éliminer certaines fonctions administratives des bureaux extérieurs, en particulier la nécessité des rapports périodiques. La rationalisation et la simplification des tâches administratives entreprises récemment au siège devraient être étendues aux bureaux extérieurs. Il faudrait examiner de près la notion même d'établissement de rapports afin de déterminer ce qui est nécessaire et comment servir au mieux les besoins essentiels du PNUD.

98. Quatre : Une autre solution toutefois, serait d'encourager certains gouvernements hôtes à mettre à la disposition des bureaux extérieurs du PNUD dans leurs pays un certain nombre de personnes qui rempliraient les fonctions d'administrateurs de programme. Les inspecteurs ont constaté que les ressortissants des pays hôtes employés dans les bureaux extérieurs du PNUD ont fait du très bon travail. Leurs connaissances du système social et économique ainsi que des pratiques et des langues locales, viennent compléter efficacement l'expérience et les connaissances du personnel recruté sur le plan international. Le représentant résident et son adjoint devraient toujours être recrutés sur le plan international mais bon nombre des autres postes d'administrateurs des bureaux extérieurs pourraient être confiés à des ressortissants du pays hôte et de préférence des personnes ayant travaillé pour les pouvoirs publics dans des domaines tels que la planification du développement, la recherche ou d'autres domaines sectoriels. En remplissant dans chaque bureau les fonctions d'administrateurs de programmes pour un secteur ou pour un groupe de secteurs

connexes correspondant aux principaux domaines d'activités des ministères du gouvernement et des organismes des Nations Unies, ces ressortissants serviraient à la fois les intérêts des gouvernements hôtes et ceux du PNUD.

99. Ils pourraient être détachés par les gouvernements hôtes auprès des bureaux extérieurs du PNUD pour des périodes de trois à cinq ans, à l'achèvement desquelles, ils reprendraient leurs postes dans la fonction publique ou pourraient être affectés au PNUD ou à d'autres organismes des Nations Unies dans d'autres pays. L'expérience qu'ils acquerraient en travaillant dans les bureaux extérieurs du PNUD leur serait utile dans un cas comme dans l'autre.

100. Le traitement des fonctionnaires ainsi détachés serait à la charge du PNUD, pour montrer clairement que tant qu'ils sont employés dans les bureaux extérieurs, ils sont fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies et reçoivent du représentant résident instructions et conseils pour l'accomplissement de leur tâche. Chaque gouvernement hôte devrait verser aux bureaux extérieurs du PNUD au titre des "coûts locaux" un montant équivalent au traitement et à l'indemnité qu'il versait aux fonctionnaires détachés lorsqu'ils travaillaient dans la fonction publique. Toutefois, le PNUD rémunérerait les fonctionnaires détachés suivant son propre barème de traitements en fonction de leurs tâches et responsabilités, la seule condition étant que ce traitement ne soit en aucun cas inférieur à celui qu'ils toucheraient dans la fonction publique de leur pays. Les pays les moins avancés pourraient faire l'objet de certaines exceptions, le PNUD ne réclamant alors pas la totalité du versement au titre des coûts locaux.

101. Etant donné que ces fonctionnaires détachés seraient fonctionnaires du PNUD, ils devraient être nommés par le représentant résident qui les choisirait parmi les candidats proposés par le gouvernement hôte. Le règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies leur serait appliqué pour la durée de leur service au PNUD. Le nombre de fonctionnaires détachés nécessaires à chacun des bureaux extérieurs du PNUD varierait considérablement selon les besoins du pays et du bureau en question.

102. Cinq : Une autre solution serait un budget de base pour certaines activités sur le terrain, financé par le budget ordinaire de l'Organisation, solution qui se justifierait du fait que ce budget de base servirait à financer des activités relevant du système des Nations Unies et non pas à proprement parler des responsabilités du PNUD; il ne comprendrait d'ailleurs pas la totalité des coûts des services actuellement rendus par le PNUD au système et aux gouvernements. Si l'on adoptait cette solution, le PNUD continuerait naturellement à financer tous les autres coûts extérieurs de type international directement liés à ses responsabilités, en plus des services des fonctionnaires détachés par les gouvernements hôtes, dont il a été question plus haut. Il serait logique d'ajouter au budget ordinaire de l'Organisation des charges qui couvriraient les fonctions du coordonnateur résident qui avaient considérablement alourdi le travail des bureaux extérieurs.

103. Six : La dernière solution est celle d'un coordonnateur résident sous la direction duquel les bureaux extérieurs du PNUD serviraient de façon croissante l'ensemble du système des Nations Unies. Ces bureaux constituent actuellement un élément important de la structure du système. Il paraîtrait raisonnable d'envisager de financer certains aspects de leurs travaux au moyen du budget ordinaire, les organisations qu'ils servent pouvant de leur côté apporter leur contribution. Les inspecteurs se rendent compte toutefois que cette proposition a

peu de chance actuellement de recevoir l'agrément des gouvernements ou des organisations. Ils proposent donc qu'on en étudie l'applicabilité pratique au moment où la situation financière s'y prêtera davantage.

104. Les solutions proposées plus haut ne s'excluent pas l'une l'autre. Au contraire, leur application combinée contribuerait à renforcer ces bureaux extérieurs, sans lesquels la responsabilité qu'a l'Administrateur d'assurer la qualité et l'efficacité du programme se trouverait sérieusement compromise.

V. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

A. Conclusions

105. Les bureaux extérieurs du PNUD sont devenus la clef de voûte des efforts de coopération technique entrepris par le système des Nations Unies à l'échelon des pays. Le rôle important joué par ces bureaux est illustré par la gamme croissante de services qu'ils fournissent au niveau opérationnel aux gouvernements hôtes, aux divers organismes des Nations Unies, à certains programmes bilatéraux de développement et à des organisations non gouvernementales (ONG). Pour le PNUD en particulier, les bureaux extérieurs constituent la ressource et la force principales, surtout lorsqu'il s'agit d'exercer le rôle de chef de file dans le système de coopération technique des Nations Unies. Les inspecteurs estiment donc qu'il importe au plus haut point de veiller à ce que les bureaux extérieurs du PNUD disposent des effectifs nécessaires, et soient organisés et appuyés comme il convient, de façon qu'ils puissent servir la communauté internationale avec l'efficacité et l'efficience optimum.

106. Les inspecteurs reconnaissent toutefois que la coopération technique multilatérale traverse actuellement une crise qu'illustre la diminution brutale en termes réels des ressources acheminées par le système des Nations Unies et en particulier par l'intermédiaire du PNUD. Par suite de la situation financière critique du PNUD, les effectifs des bureaux extérieurs ont dû être réduits de 8 p. 100 et le recrutement a été suspendu au moment où ces bureaux ont le plus grand mal à réussir à fournir la totalité des services destinés aux gouvernements et au système des Nations Unies. Bon nombre de ces services ne sont pas spécifiquement liés au programme du CIP mais à une variété de fonds et d'activités du système des Nations Unies, outre la participation aux coûts qui devient rapidement le mode prédominant de financement de la coopération technique tandis que le système des CIP perd du terrain. Jusqu'à ce que le PNUD ait donc obtenu le remboursement intégral du coût de ces services, ses bureaux extérieurs se trouveront placés devant une véritable gageure : faire davantage avec moins de personnel qu'ils n'en avaient jamais eu.

107. Les inspecteurs estiment que cette gageure peut être en grande partie soutenue si les gouvernements et les organisations du système des Nations Unies veulent bien coopérer et appuient activement l'application des directives sur la restructuration établies pour les activités opérationnelles du système. Ces directives mettent l'accent sur la coordination et l'intégration accrues des procédures administratives et budgétaires et de la programmation afin de réduire les coûts et d'assurer la cohérence, l'efficacité et l'efficience des opérations du système à l'échelon des pays.

108. L'amélioration de la coordination aussi bien au niveau de la politique centrale et des activités intersecrétariats qu'au niveau régional est essentielle pour assurer une programmation cohérente et une cohésion interinstitutions au

niveau des pays. Mais le rôle de coordination du gouvernement hôte et la qualité de l'appui fourni par les bureaux extérieurs du PNUD dans le domaine de la coordination et de la programmation des apports du système sont de loin les plus importants .

109. Les fonctions de base des bureaux extérieurs du PNUD consistent entre autres à fournir un appui aux gouvernements hôtes dans le domaine de la préparation, de l'application, de l'évaluation et de la gestion quotidienne des projets et programmes financés par les CIP; à coordonner les activités sectorielles du système; à fournir au système un appui administratif central et des services logistiques à l'échelon des pays. L'expansion rapide de ces services, ainsi qu'on l'a vu plus haut, a rapidement dépassé les moyens des effectifs des bureaux extérieurs et la décentralisation des fonctions du siège aux bureaux extérieurs ne s'est pas accompagnée d'un transfert correspondant de postes. Etant donné que le personnel des bureaux extérieurs doit faire face à de nombreuses tâches administratives de routine, la gestion fonctionnelle des programmes et les fonctions d'analyse et d'évaluation tendent à être négligées et les nouvelles formes ou notions de coopération technique ne sont pas englobées comme elles devraient l'être dans le processus de coopération pour le développement. Les inspecteurs concluent qu'il faudrait renforcer ces bureaux, premièrement par une affectation plus systématique de personnel aux bureaux extérieurs, par des politiques d'organisation des carrières et de recrutement, y compris le recours accru à des administrateurs locaux et le détachement et l'échange de personnel à l'échelon du système et deuxièmement par un réexamen approfondi et par la sélection d'une partie ou de la totalité des options spécifiques en matière de politique. Il s'agit notamment de la participation accrue du gouvernement au coût des bureaux extérieurs locaux; du transfert d'un plus grand nombre de postes du siège aux bureaux extérieurs, en particulier dans les pays en développement les moins avancés; du détachement de fonctionnaires du gouvernement auprès des bureaux extérieurs pour des durées déterminées; du financement de certaines fonctions de ces bureaux grâce à un budget de base imputé sur le budget ordinaire de l'Organisation des Nations Unies et enfin de la fusion des diverses représentations du système des Nations Unies dans les pays de façon à constituer des bureaux extérieurs du système qui soient financés par des contributions proportionnelles des organisations et des institutions des Nations Unies.

B. Recommandations

110. Les principales recommandations ci-après portent essentiellement sur le rôle et les fonctions du représentant résident et des bureaux extérieurs du PNUD, l'objectif central étant de proposer des moyens précis de renforcer les bureaux extérieurs du PNUD de façon que le Programme puisse s'acquitter plus efficacement de ses responsabilités croissantes sur le terrain. Si le Corps commun d'inspection entreprend à l'avenir une étude consacrée au coordonnateur résident, les aspects plus large des responsabilités qui s'attachent à ces fonctions seront également examinés.

RECOMMANDATION 1 : Renforcement des bureaux extérieurs

Il convient d'appliquer la décision 82/18 du Conseil d'administration sur la participation accrue du gouvernement hôte aux coûts des bureaux locaux afin d'alléger le fardeau que les bureaux extérieurs du PNUD font peser sur le budget de l'appui administratif et de l'appui aux programmes. Il conviendrait en outre, pour renforcer ces bureaux extérieurs d'examiner l'applicabilité des possibilités suivantes :

a) Les gouvernements hôtes devraient, par souci de rentabilité, envisager de regrouper dans les mêmes locaux les différents bureaux du système des Nations Unies dans le pays et fournir un appui et des services adéquats aux diverses organisations qui sont représentées dans leur pays (par. 14 et 91);

b) Les gouvernements devraient être encouragés à détacher des fonctionnaires auprès des bureaux extérieurs du PNUD dans leur pays pour une durée déterminée dans le cadre du Programme des fonctionnaires nationaux du PNUD (par. 97 à 100);

c) Il faudrait transférer certains postes du siège aux bureaux extérieurs, en particulier dans les pays les moins avancés (par. 94-95 et 110);

d) Il faudrait financer par prélèvement sur le budget ordinaire de l'Organisation des Nations Unies quelques fonctions essentielles des bureaux extérieurs, en particulier lorsque les attributions du coordonnateur résident entraînent manifestement un surcroît de travail pour les bureaux extérieurs (par. 101);

e) Bien qu'on se rende compte qu'il ne soit peut-être pas possible à l'heure actuelle, vu la crise économique, de financer les bureaux extérieurs grâce aux budgets ordinaires des diverses organisations que dessert le PNUD, il faudrait envisager sérieusement d'intégrer progressivement dans les bureaux extérieurs du système des Nations Unies les représentations existantes d'organisations et d'institutions des Nations Unies dans les divers pays, ces bureaux extérieurs étant alors financés, lorsque les conditions économiques le permettent, par des contributions proportionnelles des organisations du système des Nations Unies (par. 102).

RECOMMANDATION 2 : Application de la politique

En exerçant ses fonctions de coordination des activités de coopération technique du système à l'échelon du pays, le PNUD devrait se soucier particulièrement de l'application et de l'articulation des stratégies pour le développement et des politiques opérationnelles. La coopération de toutes les organisations et institutions serait nécessaire à cette fin . Il faudrait établir des directives précises pour l'application et le respect de ces politiques dans le contexte de la programmation du pays (par. 19 à 22).

RECOMMANDATION 3 : Fonctions des programmes de fond

Le PNUD devrait se donner pour priorité de rationaliser les fonctions administratives des bureaux extérieurs afin de permettre à ces derniers de consacrer davantage de temps à la gestion de fond des programmes, aux travaux analytiques, à la planification prospective et à l'évaluation (par. 27 à 29 et 48 à 51).

RECOMMANDATION 4 : Questions de personnel

Le PNUD devrait envisager d'appliquer les mesures ci-après :

a) Il faudrait poursuivre activement la politique de réaffectation et accroître la rotation du personnel entre les régions géographiques et entre les bureaux extérieurs et le Siège (par. 54);

b) Le PNUD devrait profiter des concours organisés par le Bureau des services du personnel de l'ONU pour le recrutement de jeunes administrateurs afin de recruter pour ses propres services de jeunes fonctionnaires compétents (par. 71);

c) Il faudrait encourager les organisations du système des Nations Unies à recruter du personnel parmi les fonctionnaires locaux qui ont déjà passé quelques années dans les bureaux extérieurs du PNUD (par. 76);

d) La planification des carrières pour le personnel du PNUD devrait comprendre entre autres la possibilité de détachements et d'échanges plus nombreux entre le Programme et les organisations du système des Nations Unies (par. 65 à 67).