



Assemblée générale

Distr.
GENERALE

A/39/80
28 février 1984
FRANCAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Trente-neuvième session
Points 81 b et 114 de la liste préliminaire*

ACTIVITES OPERATIONNELLES POUR LE DEVELOPPEMENT :
PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT

CORPS COMMUN D'INSPECTION

Le Bureau de l'exécution des projets du Programme des
Nations Unies pour le développement

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à l'Assemblée générale le rapport du Corps commun d'inspection intitulé "Le Bureau de l'exécution des projets du Programme des Nations Unies pour le développement" (JIU/REP/83/9).

* A/39/50.

84-01728 2415V (F)

/...

JIU/REP/83/9
Genève, octobre 1983

BUREAU DE L'EXECUTION DES PROJETS DU PROGRAMME DES NATIONS UNIES
POUR LE DEVELOPPEMENT

Document établi par

Mark E. Allen
Alfred N. Forde

Corps commun d'inspection

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragrap</u> hes	<u>Pages</u>
I. EXPOSE DU PROBLEME	1 - 3	3
II. LE CONTEXTE LEGISLATIF	4 - 16	4
A. Le consensus	4 - 10	4
B. Les dimensions nouvelles	11 - 12	6
C. La restructuration	13 - 16	7
III. PRINCIPES DE BASE ET PROCEDURES APPLICABLES A LA SELECTION ET A L'EXECUTION DES PROJETS	17 - 30	8
A. Principes de base	17 - 24	8
B. Procédures	25 - 30	10
IV. ACTIVITES OPERATIONNELLES	31 - 60	12
A. Orientations et tendances	31 - 40	12
B. Exécution et gestion	41 - 60	21
V. RESUME DES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	61 - 69	26
<u>Tableaux</u> :		
1. Dépenses engagées par six grands organismes d'exécution au titre des projets financés par le PNUD entre 1973 et 1981*		14
2. Dépenses engagées par le Bureau de l'exécution des projets, par sources de financement		17
3. Ventilation des dépenses engagées par le Bureau de l'exécution des projets au titre des projets techniques par secteurs et pour toutes les sources de financement		19
<u>Figures</u> :		
1. Dépenses engagées par le Bureau de l'exécution des projets au titre des projets techniques et autres		18
2. Contrats de sous-traitance passés par le BEP : répartition géographique		20
<u>Annexe</u> :		
Principes directeurs régissant l'exécution directe		30

/...

l.
sc
l'
cc
Na
le
pl
de
er

2
r
l
l
a
s
s
-
E

I. EXPOSE DU PROBLEME

1. Le PNUD exécute des projets de coopération technique par l'intermédiaire de son Bureau de l'exécution des projets (BEP). Depuis l'introduction du système de l'exécution directe, en 1973, les activités du Bureau donnent lieu à une controverse entre le PNUD et les principaux organismes techniques du système des Nations Unies. Ces derniers considèrent que les activités du Bureau ont dépassé les limites qui leur avaient été assignées initialement et qu'elles empiètent de plus en plus sur les secteurs relevant de leurs compétences techniques. S'agissant de l'exécution directe, on a relevé les commentaires suivants dans un rapport paru en 1979, établi par l'Equipe spéciale PNUD/organisations :

- Le système de l'exécution directe peut entraîner une concentration des activités au sein du PNUD et par conséquent une réduction progressive du rôle des institutions qui devraient normalement être chargées de l'exécution des projets dans leurs domaines de compétence respectifs. L'exécution directe par le PNUD peut d'une part affaiblir ou anéantir le concept de collaboration multilatérale au sein du système des Nations Unies et d'autre part entraver l'exécution des mandats constitutionnels et des programmes des institutions dans leurs domaines d'activités et par là-même conduire à une sous-utilisation des capacités du système en matière de connaissances spécialisées et d'expérience;
- La participation accrue du PNUD aux activités d'exécution peut compromettre ou affaiblir le rôle décisif qu'il joue incontestablement en tant qu'organisme de coordination tiers;
- Sur le plan opérationnel, les institutions ont estimé que les consultations avec le PNUD portant sur les décisions relatives à l'exécution directe étaient inadéquates et que les critères régissant le processus de décision étaient appliqués de façon assez floue et parfois même incohérente. Elles ont également émis des réserves à propos des frais généraux prétendument peu élevés du Bureau de l'exécution des projets, faisant valoir que les sous-traitants pouvaient inclure leurs propres frais généraux dans leurs contrats et que le Bureau avait recours à d'autres sous-traitants pour l'appui technique dans le cadre de projets plutôt qu'au titre des frais généraux, de même qu'à un appui technique et administratif non comptabilisé fourni par le système des Nations Unies (PNUD, Département de la coopération technique pour le développement, autres institutions, etc.) ^{1/}.

2. Le Corps commun d'inspection a fait établir la présente étude pour aider à résoudre ce problème, qui de l'avis de beaucoup, sape la confiance entre le PNUD et les organismes qui coopèrent avec lui. On y examine les activités du Bureau de l'exécution des projets en tenant compte des politiques et des méthodes pratiquées au sein du système en matière de coopération technique et à la lumière des réformes structurelles qui ont été introduites depuis que le PNUD a commencé à appliquer le système de l'exécution directe.

^{1/} Final report on Study of UNDP Direct Execution, UNDP/Inter-Agency Task Force (IATF) (Equipe spéciale PNUD/organisations), par. 10, p. 6 et 7.

3. Lorsqu'ils ont réalisé la présente étude, les inspecteurs ont interrogé des fonctionnaires du PNUD/BEP et des membres de l'Equipe spéciale PNUD/organisations ainsi que des membres de certains organismes des Nations Unies. Ils ont également écrit à un certain nombre de coordonnateurs résidents et aux gouvernements de 21 pays en développement où le Bureau de l'exécution des projets a eu des activités au cours des trois dernières années, pour recueillir leurs vues et suggestions. D'autre part, le BEP a fourni des données et des documents de base. Les inspecteurs remercient toutes les personnes concernées d'avoir bien voulu soumettre leurs observations et offrir leur collaboration.

II. LE CONTEXTE LEGISLATIF

A. Le consensus

4. Le concept de l'exécution directe par le PNUD apparaît pour la première fois dans l'étude de la capacité du système de 1969 2/, qui a conduit au consensus adopté par le Conseil d'administration, à sa dixième session, en juin 1970, et par l'Assemblée générale, dans sa résolution 2688 (XXV). Les paragraphes pertinents contenus dans l'annexe à cette résolution sont reproduits ci-après :

"38. Le rôle des organismes des Nations Unies dans l'exécution des programmes nationaux est celui d'associé dans une entreprise commune de l'ensemble des organismes des Nations Unies, sous la direction du Programme. Ils conseillent, le cas échéant, le Directeur dans l'exécution de tous les projets, qu'ils en soient ou non les agents.

39. Le Directeur consulte, dans chaque cas, le gouvernement intéressé sur le choix de l'agent par lequel l'assistance du Programme matérialisera chaque projet.

40. Sous réserve de cette procédure, les organismes appropriés des Nations Unies sont les premiers à être pris en considération comme agents d'exécution.

41. Lorsque cela est nécessaire pour assurer le maximum d'efficacité de l'assistance du Programme ou pour augmenter la capacité de celui-ci, et compte dûment tenu du facteur coût, on pourra dans une plus large mesure faire appel de manière appropriée aux services pertinents d'institutions et d'entreprises gouvernementales et non gouvernementales, avec l'accord du gouvernement bénéficiaire et selon les principes de l'offre internationale compétitive. Il conviendra d'employer au maximum les services d'institutions ou d'entreprises nationales disponibles du pays bénéficiaire.

42. Dans les cas où les organismes des Nations Unies ne peuvent fournir les experts ou les services nécessaires de nature, de qualité ou en quantité satisfaisantes, le Directeur, avec l'accord du gouvernement intéressé, exerce son autorité pour les obtenir tout en invitant, lorsqu'il convient, l'organisme approprié des Nations Unies à fournir un appui complémentaire."

2/ Etude de la capacité du système des Nations Unies pour le développement (DP/5).

5. Le consensus souligne le rôle prédominant des organismes appropriés du système en tant qu'agents d'exécution du Programme, ainsi que la nécessité d'utiliser pleinement leurs compétences techniques et leur expérience. Il donne également à l'Administrateur la possibilité de conclure des contrats avec des organismes et des sociétés extérieurs au système des Nations Unies et "d'employer au maximum les services d'institutions ou d'entreprises nationales disponibles du pays bénéficiaire".

6. On avait fait observer, précédemment dans l'étude sur la capacité (DP/5) "qu'à cause du volume croissant des activités, il faudrait désormais recourir bien plus largement à la solution des contrats avec des organismes non reliés aux Nations Unies. Même si les institutions continuaient à se charger d'une grande partie de ces activités, on pouvait envisager un certain nombre de situations où une collaboration directe entre l'institution de financement et l'exécutant effectif permettrait d'obtenir des résultats plus rapides, plus économiques et plus efficaces que la méthode triangulaire alors en vigueur. En explorant ces nouvelles méthodes, toutefois, il faudrait veiller à sauvegarder l'élément valable du processus d'appui technique qui, lorsqu'il fonctionnait au mieux, permettait au personnel sur le terrain de puiser au réservoir central de connaissances et de données d'expérience constitué par les organisations" (chap. IV, par. 40). Toutefois, il était prévu dans l'étude que l'exécution directe par le PNUD ne serait qu'une "exception", le cas le plus probable étant celui de "projets pluridisciplinaires, où des retards se produisaient alors fréquemment, par suite d'un conflit de compétence quant à l'institution spécialisée qui devait assumer la responsabilité primordiale" (chap. V, p. 128).

7. Afin d'établir un cadre institutionnel pour l'exécution directe des projets, l'Administrateur a créé, au siège du PNUD, en février 1973, une Division de l'exécution des projets qui a été par la suite rebaptisée "Bureau de l'exécution des projets". On indique que, pour justifier cette mesure, l'Administrateur a expliqué au Comité budgétaire et financier du Conseil d'administration, lors de sa session de juin 1973, que la croissance rapide des activités du PNUD rendait nécessaire un dispositif de garantie pour satisfaire aux exigences liées à l'exécution des projets qui sans cela pourraient ne pas être prises en considération de façon adéquate. L'expérience acquise dans le cadre de l'exécution directe devait fournir des points de repère pour mesurer les rapports coûts-avantages et évaluer les principes directeurs régissant l'exécution des programmes dans l'ensemble du système 3/.

8. Selon cette méthode, les projets pouvant relever de l'exécution directe par le PNUD appartenaient aux catégories suivantes :

- i) Projets pluridisciplinaires et à objectifs multiples;
- ii) Projets ne relevant pas de la compétence d'une institution particulière;

3/ Etude intitulée "Study on UNDP Direct Execution" (p. 5), établie par l'Equipe spéciale PNUD/organisations.

- 111) Projets individuels nécessitant une gestion et un encadrement généraux plutôt qu'une assistance technique sectorielle;
- 1v) Projets pour lesquels le PNUD pouvait apporter une assistance spéciale prenant la forme de plans de financement particuliers ou d'arrangements concernant des investissements complémentaires.

9. Dans l'ensemble, le Comité budgétaire et financier du Conseil a approuvé ce système, bien que l'un de ses membres ait fait observer qu'il fallait renforcer au maximum le système des Nations Unies avant de recourir au PNUD lui-même pour l'exécution des projets 4/. Le Conseil d'administration a examiné les activités du PNUD, en tant qu'agent d'exécution, au cours de plusieurs sessions successives, mais il n'a pas adopté de décision distincte définissant un mandat explicite pour ces activités, compte tenu des fonctions et responsabilités des organismes participants et des agents d'exécution du système des Nations Unies.

10. Les domaines d'activité couverts par le PNUD en tant qu'agent d'exécution sont décrits dans son Manuel des politiques et procédures (chap. 1433, sect 18.0/Rev.1, du 1er septembre 1980) où il est dit que, dans un nombre limité de cas, le PNUD exécute directement les projets de coopération technique, et notamment les projets relevant des quatre catégories mentionnées au paragraphe 8 ci-dessus. Le Manuel précise en outre qu'en règle générale, les projets se prêtant le mieux à une exécution par sous-traitance reçoivent une attention particulière.

B. Les dimensions nouvelles

11. Dans sa décision relative aux dimensions nouvelles de la coopération technique, approuvée par l'Assemblée générale dans sa résolution 3405 (XXX) de décembre 1975, le Conseil d'administration du PNUD a fixé des principes directeurs nouveaux pour l'orientation future du programme du PNUD. Ces principes stipulaient notamment que la coopération technique devrait avoir pour objet essentiel d'aider les pays en développement à progresser par leurs propres moyens en renforçant leur capacité de production et leurs ressources propres et en développant les moyens de gestion, les capacités techniques et administratives et les moyens de recherche qu'exigeait le processus de développement; que la coopération technique devait être envisagée sous l'angle du produit fini ou des résultats à obtenir, et non pas en fonction des apports; et enfin qu'il conviendrait de confier de plus en plus l'exécution des projets bénéficiant de l'aide du PNUD aux gouvernements et aux institutions des pays bénéficiaires.

12. La directive contenue dans la décision sur les dimensions nouvelles, selon laquelle il convient d'aider les Etats à renforcer leur autonomie dans le domaine de la coopération technique en confiant de plus en plus la responsabilité de l'exécution et de la gestion des projets aux gouvernements bénéficiaires, a une incidence directe sur les activités d'exécution du PNUD. A la différence d'autres agents d'exécution du système, le PNUD n'a pas été constitué sur le modèle d'une

4/ Voir E/5365/Rev.1.

institution spécialisée, technique, et par conséquent, il ne dispose pas des compétences techniques internes qui seraient nécessaires pour appuyer les projets qu'il exécute. De ce fait, il peut difficilement contrôler les apports fournis par ses sous-traitants. C'est à ceux-ci qu'il incombe entièrement de transmettre aux pays bénéficiaires les connaissances qui s'évèrent nécessaires. A cet égard, le système a constaté qu'en général le premier objectif des sous-traitants était de s'acquitter de leur tâche immédiate et non pas de communiquer un savoir sur une période prolongée. Par conséquent, l'orientation générale de la résolution sur les dimensions nouvelles, tendant à encourager les gouvernements bénéficiaires à agir par eux-mêmes pour acquérir les connaissances nécessaires, n'est sans doute pas suffisamment prise en considération.

C. La restructuration

13. Dans la résolution 32/197 relative à la restructuration des secteurs économique et social du système des Nations Unies qu'elle a adoptée en décembre 1977, l'Assemblée générale a également introduit des réformes qui ont des incidences sur les activités d'exécution directe du PNUD. En premier lieu, la résolution a conduit à la création du Département de la coopération technique pour le développement chargé de l'exécution et de la gestion des activités de coopération technique "qui ne relèvent d'aucun organe ou programme des Nations Unies ou d'une institution spécialisée" [par. 61 c) et d)]. En second lieu, il était stipulé dans la résolution qu'il faudrait prendre des mesures en vue de permettre aux commissions régionales de jouer le rôle d'agent d'exécution pour les projets intersectoriels de caractère sous-régional, régional et interrégional dans des secteurs qui ne correspondent pas aux attributions sectorielles d'institutions spécialisées ou d'autres organes de l'Organisation des Nations Unies (par. 23).

14. Ainsi, la résolution sur la restructuration a conféré au Département de la coopération technique pour le développement et aux commissions régionales un mandat législatif pour l'exécution des projets appartenant aux deux premières catégories définies initialement comme relevant de l'exécution directe par le PNUD, à savoir 1) les projets pluridisciplinaires et à objectifs multiples et 11) les projets qui ne relèvent pas de la compétence technique d'une institution particulière (voir par. 8 ci-dessus).

15. Le tableau 3 (ci-après), relatif à la répartition sectorielle des projets techniques exécutés par le PNUD, montre que ces mesures n'ont pas introduit de modifications importantes dans la nature et la structure des activités du PNUD. Par exemple, dans les secteurs des ressources naturelles, des politiques et de la planification du développement dans le domaine économique et social, qui relèvent de la compétence du Département de la coopération technique pour le développement et des commissions régionales, les dépenses du Bureau de l'exécution des projets pour la période 1979-1981 se sont montées à 42 millions de dollars E.-U. (soit 30 p. 100 du montant total des dépenses du Bureau consacrées aux activités techniques) bien que les capacités techniques et l'infrastructure administrative du Département lui permettent de prendre en charge une bonne partie de ces activités.

/...

16. On ne peut pas dire que les mesures de restructuration examinées dans les paragraphes qui précèdent limitent explicitement les pouvoirs de l'Administrateur lorsqu'il s'agit de désigner un organisme approprié pour les projets, après consultation du gouvernement bénéficiaire; néanmoins, les inspecteurs estiment que les mandats législatifs successifs définis au cours de la décennie écoulée ont en pratique éliminé les limites institutionnelles qui pouvaient exister au sein du système des Nations Unies et justifier la création du BEP au début des années 70. D'un point de vue purement législatif, ils considèrent que les raisons profondes qui ont motivé l'exécution directe par le PNUD ont perdu beaucoup de leur force. Mais on affirme qu'il y a d'autres facteurs justifiant la poursuite des activités du Bureau. Ceux-ci seront examinés dans le chapitre suivant.

III. PRINCIPES DE BASE ET PROCEDURES APPLICABLES A LA SELECTION ET A L'EXECUTION DES PROJETS

A. Principes de base

17. Les activités du PNUD répondent à une gamme de considérations relativement plus étendue que les quatre critères principaux énoncés par l'Administrateur en 1973 (voir par. 8). Dans un document daté de mars 1977, le PNUD indiquait que "l'Administrateur devait faire appel au Bureau de l'exécution des projets de manière pragmatique plutôt que d'une façon définie et formelle, si l'on voulait que le Bureau atteigne son objectif, à savoir remédier aux insuffisances auxquelles, sans cela, le système devrait faire face - et si l'on voulait satisfaire pleinement les désirs de gouvernements bénéficiaires" 5/.

18. D'après le même document, les projets exécutés par le PNUD se répartissent en deux catégories : a) projets autres que techniques : ce sont les projets qui impliquent seulement une gestion financière et administrative, sans apports techniques importants de la part de l'agent d'exécution. Relèvent de cette catégorie les projets d'appui aux programmes et d'appui administratif, l'aide d'urgence, la coordination des activités de secours, les voyages d'étude, le soutien logistique, l'appui institutionnel (ILPES, CEPAL, etc.), la reconstruction d'urgence et d'autres activités similaires; b) projets d'ordre technique : ces projets comportent des aspects techniques importants, mais leur nature ou le contexte dans lequel ils s'inscrivent donne à penser que l'exécution directe par le PNUD serait la meilleure méthode 6/.

19. Le même document du PNUD concluait en précisant que les activités du Bureau de l'exécution des projets se limiteraient aux domaines dans lesquels une action directe du PNUD pouvait s'avérer avantageuse et qui n'exigeaient pas la participation d'un organisme technique. D'après ce document, tout indiquait que les travaux futurs du BEP seraient axés de plus en plus sur les activités extérieures au programme de base et qu'on accorderait une attention accrue aux problèmes de gestion générale, tels que la recherche de moyens permettant

5/ DP/PWG/90 du 15 mars 1977, p 2.

6/ Ibid., p. 2 et 3.

d'utiliser les devises accumulées; l'essai de divers types de services d'achat; l'aide directe aux gouvernements pour les questions ayant trait aux contrats; l'assistance aux opérations multilatérales et bilatérales; la participation à la coopération technique entre pays en développement; et l'établissement de relations avec les milieux d'affaires internationaux et les représentants gouvernementaux dans l'intérêt des relations publiques du Programme.

20. Comme le montre de façon plus approfondie le chapitre IV sur les activités opérationnelles, on n'a guère enregistré de progrès dans ces voies nouvelles. Le Bureau de l'exécution des projets a continué, par exemple, de se concentrer sur le programme de base du PNUD, bien que sa participation à ce programme ait reculé sensiblement, passant de 8,1 p. 100 en 1979 à 7,1 p. 100 en 1981 (voir tableau 1A ci-après). En outre, entre 1979 et 1981, les dépenses encourues par le Bureau au titre des projets d'ordre technique et financées au moyen du programme de base sont demeurées supérieures de 16 p. 100 en moyenne aux dépenses relatives aux projets de "gestion générale" (voir schéma 1). Il existe donc un certain écart entre les prévisions du PNUD concernant la portée et l'orientation des activités du Bureau et l'évolution réelle de ces dernières.

21. D'après l'étude de l'Equipe spéciale PNUD/organisations mentionnée ci-dessus, le Bureau de l'exécution des projets a été effectivement créé pour "des raisons d'ordre pragmatique" liées au fait que "le PNUD avait reconnu certains des problèmes auxquels le système des Nations Unies se heurtait (et se heurte encore) dans le domaine de la coopération technique". Ces raisons, telles qu'elles étaient énumérées dans l'étude, étaient les suivantes :

a) Il devenait de plus en plus évident que certains gouvernements étaient déçus par la lenteur d'exécution de certains projets;

b) Les agents d'exécution demandaient des ressources de plus en plus importantes au titre des frais généraux tout en apportant un appui fonctionnel de qualité inégale;

c) Les conflits de compétence ayant trait aux projets de nature pluridisciplinaire, notamment dans le cas de l'aménagement global d'un bassin fluvial, rendaient difficile le choix des agents d'exécution;

d) Les agents d'exécution ne recouraient pas tous dans une mesure suffisante à la pratique de la sous-traitance, qui devrait permettre au Programme de faire appel aux services de groupes homogènes de spécialistes travaillant ensemble de façon efficace, rapide et moins onéreuse que le personnel recruté directement par le Programme;

e) Vu l'accroissement des ressources nécessaires au PNUD lui-même pour les activités d'appui aux programmes, il devenait nécessaire de mettre en oeuvre à l'échelon central des mesures visant à répondre à de nouveaux besoins au niveau local;

f) Les activités menées par des agents d'exécution autres que les organismes de l'ONU sous la supervision directe du PNUD pouvaient servir à évaluer de manière impartiale le bien-fondé des assertions formulées ci-dessus.

/...

22. Les points susmentionnés semblent suggérer que le PNUD a été contraint de recourir à l'exécution directe du fait que, dans certains cas, le système des Nations Unies n'était pas en mesure de régler de façon efficace les problèmes relatifs au développement. Les inspecteurs ne sont pas convaincus que le meilleur moyen - pour le PNUD - de contribuer à remédier aux insuffisances opérationnelles du système des Nations Unies soit de réduire le rôle des agents d'exécution en se chargeant directement de l'exécution des activités. Il serait préférable de confronter ouvertement le système à ces insuffisances en vue de faire adopter des mesures correctives.

23. Depuis l'adoption de la résolution relative au consensus, l'efficacité a été le thème constant des directives intergouvernementales de politique générale applicables aux activités opérationnelles du système et devraient être la caractéristique principale des efforts déployés par le système dans le domaine de la coopération technique. Etant donné les responsabilités qui incombent à l'Administrateur, et compte tenu des attributions du PNUD en matière de gestion centrale des programmes - en ce qui concerne notamment le suivi et l'évaluation de l'exécution des projets -, le PNUD est en partie responsable de la qualité de l'exécution des programmes par les agents d'exécution.

24. Dans un document directif du PNUD publié en 1982 7/, il est indiqué que le PNUD tire pleinement parti du caractère intégré du système des Nations Unies pour le développement et du principe de la collaboration et de la complémentarité avec les organisations et que "toute mesure propre à améliorer l'exécution des programmes ne peut être appliquée qu'avec le plein appui de tous les partenaires en cause et après un débat franc et ouvert entre le PNUD et les organisations intéressées". Les inspecteurs partagent cette opinion.

B. Procédures

25. En 1974, le PNUD a élaboré des procédures 8/ applicables à la sélection des projets à exécuter directement. Ces procédures comportent les étapes suivantes :

a) Les bureaux extérieurs et les bureaux régionaux, en accord avec les gouvernements, identifient les projets pour lesquels l'intervention directe du PNUD serait souhaitable;

b) Le BEP évalue les projets susceptibles de se prêter à une exécution directe, du point de vue de la faisabilité et des méthodes d'exécution, et des consultations sont organisées, selon que de besoin, avec les bureaux régionaux, les bureaux extérieurs et les autres organisations participantes;

c) Le Bureau assume l'ensemble du contrôle administratif de l'exécution des projets (y compris les aspects budgétaires et financiers). L'aspect fonctionnel est supervisé à la fois par les bureaux régionaux et le BEP;

7/ DP/1982/5, par. 60.

8/ UNDP/ADM/HQTRS/103 de février 1974.

d) Les projets sont exécutés suivant les "procédures normales";

e) Les rapports entre les bureaux régionaux et le Bureau de l'exécution des projets sont les mêmes que ceux qui existent entre les bureaux et tout autre agent d'exécution;

f) Le BEP informe les organismes intéressés des projets dont l'exécution directe par le PNUD a été approuvée. Les procédures définissent également les rôles respectifs joués par les gouvernements des pays bénéficiaires, les représentants résidents, les bureaux régionaux du PNUD, les organisations participantes et le Bureau de l'exécution des projets lui-même dans le choix des projets soumis à l'exécution directe du PNUD.

26. En raison du malaise croissant suscité dans le système par l'extension rapide des activités du BEP, l'Administrateur a défini en 1977 de nouvelles procédures permettant d'attribuer au Bureau le rôle d'agent d'exécution pour les projets financés par le PNUD. Ces nouvelles procédures prévoyaient davantage de consultations avec les agents d'exécution, en permettant notamment à ceux-ci de faire des observations sur les arrangements proposés relatifs à l'exécution directe des projets par le PNUD et de décrire toute contribution particulière d'ordre technique qu'ils jugeaient pouvoir apporter à la formulation et/ou l'exécution du projet. Ce processus de consultation devait être appliqué dans tous les cas, sauf en cas d'urgence et dans des circonstances exceptionnelles.

27. En sus de ces nouvelles procédures, le PNUD a créé en 1978 un Comité interne d'approbation des projets, présidé par le Directeur principal du BEP et chargé d'examiner tous les projets susceptibles d'être exécutés par le Bureau. Un mémorandum interne du Bureau (OPE/79/PAC) daté de juin 1979 énumérait quelque 20 projets rejetés par le Comité et renvoyés aux organismes sectoriels appropriés pour exécution.

28. Bien que les nouveaux arrangements semblent prendre dûment en considération les intérêts et responsabilités sectoriels des agents d'exécution, ces derniers ont continué d'exprimer leur insatisfaction devant le déséquilibre qui, d'après eux, caractérisait les procédures de consultation, du fait que le PNUD était à la fois juge et partie dans le processus de sélection, ce que semblait attester l'accroissement continu du nombre des projets techniques exécutés par le Programme. En conséquence, le PNUD a publié en août 1982 une nouvelle série de Directives révisées applicables à l'exécution directe des projets, à la suite de consultations tenues avec l'Equipe spéciale PNUD/organisations au siège du PNUD. Ces dernières directives sont publiées en annexe au présent rapport.

29. Bien qu'elles n'aient pas été suffisamment appliquées, ces directives représentent certainement une amélioration par rapport aux procédures de 1974. Elles soulignent la compétence de l'Administrateur en dernier ressort dans le choix d'un agent d'exécution, mais mettent également l'accent, pour la première fois, sur la notion fondamentale de système des Nations Unies pour le développement et sur la notion connexe de collaboration entre tous les éléments de ce système. En outre, elles insistent sur la nécessité de tirer le meilleur parti possible de l'expérience technique considérable accumulée par le système et d'avoir recours en premier lieu à cette expérience. Toutefois, elles ne suppriment pas ce que les agents d'exécution considèrent comme la position ambivalente du PNUD en tant que juge et futur bénéficiaire dans le processus de sélection.

30. Les inspecteurs ont estimé devoir examiner également un autre aspect des procédures, à savoir la mesure dans laquelle le rôle direct du PNUD dans l'exécution des projets peut affecter les responsabilités assumées par l'Administrateur. Dans les cas où le PNUD exécute directement un projet, les trois parties normalement responsables de l'exécution (gouvernement, agent d'exécution, PNUD), sont réduites à deux (gouvernement et PNUD), l'Administrateur - en sa qualité de directeur exécutif du PNUD - étant en fait responsable devant lui-même de l'efficacité avec laquelle est menée l'exécution par le PNUD d'un projet particulier ou de l'ensemble d'un programme. Les inspecteurs reconnaissent certes que l'Administrateur est responsable en dernier ressort devant le Conseil d'administration, mais cela n'enlève rien au fait qu'à priori cette responsabilité semble être atténuée.

IV. ACTIVITES OPERATIONNELLES

A. Orientations et tendances

1. Généralités

31. Le tableau 1 (A et B) compare les activités du Bureau de l'exécution des projets financées par le PNUD et celles des cinq principaux agents d'exécution du système sur une certaine période de temps. On constate que la part des dépenses engagées par le Bureau au titre des projets financés par le PNUD, qui était de 1,4 p. 100 en 1973, est passée à 8,3 p. 100 du montant total en 1978 puis est retombée à 7,1 p. 100 en 1981, alors que les pourcentages correspondants pour les cinq organismes mentionnés dans le tableau ont dans l'ensemble diminué depuis 1973. Toutefois ce déclin ne s'explique pas tant par l'accroissement rapide du pourcentage des dépenses engagées par le BEP, que par une augmentation encore plus marquée du nombre des autres agents d'exécution, qui est passé de 17 à 26 entre 1976 et 1981. La partie B du tableau montre qu'entre 1973 et 1978 (1976 faisant exception) les dépenses du Bureau financées par le PNUD se sont sensiblement accrues tous les ans, si l'on établit une comparaison avec les taux d'accroissement correspondants enregistrés par les autres principaux organismes (sauf pour l'OIT en 1978) et avec l'augmentation annuelle du montant total des dépenses engagées par le PNUD au titre des programmes. Depuis 1979, le taux d'accroissement des dépenses du Bureau est dans l'ensemble comparable à celui des autres grandes institutions et a tendance à suivre le taux de progression des programmes du PNUD. C'est pourquoi, de façon globale, les chiffres du tableau 1 justifient dans une certaine mesure les préoccupations des grandes institutions concernant le volume et la croissance des activités d'exécution directe du PNUD, surtout avant 1979.

32. Toutefois, le PNUD estime que, pour comprendre le véritable rôle du BEP à l'intérieur du système, en ce qui concerne l'exécution des projets, il faut se limiter aux projets techniques. A son avis, les autres projets ne portent que sur des activités administratives et financières, qui auraient souvent tout aussi bien pu être prises en charge par la Division de la trésorerie du PNUD; par conséquent, ils ne doivent absolument pas être rattachés à l'exécution des projets. Si l'on laisse de côté les dépenses relatives aux projets non techniques dans les comptes du Bureau de l'exécution des projets, on constate, d'après le PNUD, que la part des dépenses du Bureau financées par le PNUD a atteint 5,1 p. 100 en 1978 puis a décliné régulièrement chaque année, tombant à 4,1 p. 100 en 1981 et, selon

/...

l'estimation la plus fiable du PNUD, à 3,6 p. 100 en 1982. Le PNUD conclut que la diminution du nombre des projets techniques financés par lui qui sont pris en charge par le Bureau ne menace pas la notion de "collaboration avec les institutions" et que leurs inquiétudes ne sont donc pas fondées.

33. Ce point de vue n'est pas entièrement corroboré par les chiffres indiqués dans le tableau 2 qui s'appliquent à l'ensemble des activités opérationnelles du Bureau de l'exécution des projets (techniques et autres), toutes sources de financement incluses, entre 1979 et 1981. On constate que les dépenses globales sont passées de 57 millions de dollars des Etats-Unis à 79 millions de dollars des Etats-Unis, ce qui représente une augmentation de 38 p. 100. Il apparaît également que, si la part des activités du Bureau financées à partir du programme de base du PNUD est tombée de 77 p. 100 en 1979 à 66 p. 100 en 1981, on a trouvé des sources de financement nouvelles qui ont non seulement compensé le déclin en pourcentage mais ont aussi contribué à l'accroissement des dépenses, en valeur absolue, qui sont passées de 57 millions de dollars des Etats-Unis à 79 millions de dollars des Etats-Unis. L'une de ces sources de financement récemment utilisée (qui se rattachent aux différents fonds placés sous la responsabilité de l'Administrateur), est le Fonds d'équipement des Nations Unies, dont les dépenses opérationnelles, engagées par l'intermédiaire du BEP, sont passées de 4 millions de dollars des Etats-Unis en 1979 à 18 millions de dollars des Etats-Unis en 1981 (voir également les paragraphes 35 à 37 ci-après).

34. Si l'on peut toujours arguer que les agents d'exécution du système n'ont pas de raison de s'inquiéter de l'augmentation du nombre des projets exécutés par le BEP, à l'aide des ressources des fonds d'affectation spéciale gérés par le PNUD, puisque ces derniers ne relèvent pas du programme du PNUD stricto sensu, les inspecteurs sont néanmoins d'avis que les projets financés au moyen de ces fonds devraient bénéficier de l'expérience sectorielle des agents d'exécution et des possibilités institutionnelles qu'ils offrent.

/...

Tableau 1

Dépenses engagées par six grands organismes d'exécution au titre des projets financés par le PNUD entre 1973 et 1981*

1A. Pourcentages annuels

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
ONU	16,3	15,4	15,0	14,8	15,1	14,6	11,9	12,3	12,5
OIT	10,0	9,5	9,0	8,4	7,6	8,7	8,4	8,3	7,4
FAO	28,7	26,6	28,0	28,8	26,2	25,5	24,0	24,7	25,0
Unesco	13,3	11,6	10,3	9,8	8,7	7,6	8,4	7,9	7,1
OMS	5,1	5,4	5,4	5,1	4,4	3,3	3,0	3,3	3,2
PNUD/Bureau de l'exécution des projets	1,4	4,8	6,8	5,2	7,6	8,3	8,1	7,6	7,1
Autres agents d'exécution	25,2	26,7	25,5	27,9	30,4	31,1	36,2	35,9	37,7
Nombre des agents d'exécution**	17	17	17	17	21	22	26	26	25

1B. Augmentation annuelle (diminution) des dépenses

	Année de référence : 1973		Pourcentages						
	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	
ONU	1,6	40,9	(7,8)	(13,7)	24,5	2,5	28,4	9,4	
OIT	2,2	37,1	(12,8)	(23,0)	46,9	21,4	22,2	(3,9)	
FAO	(0,6)	52,7	(3,7)	(23,3)	25,7	18,3	27,2	9,2	
Unesco	(6,8)	29,0	(10,9)	(24,7)	12,5	38,2	17,4	(3,1)	
OMS	12,8	44,0	(9,6)	(28,0)	(4,0)	13,3	40,1	4,0	
PNUD/Bureau de l'exécution des projets	275,7	106,5	(29,6)	23,8	41,6	24,3	22,3	(2,6)	
Autres agents d'exécution	12,5	41,9	4,2	(9,1)	38,0	40,0	21,0	11,5	
Total**	7,2	44,6	(6)	(15,6)	28,9	25,7	23,7	8,0	

* Pourcentages calculés à partir des données indiquées dans le document DP/1982/6/Add.1 du 5 mai 1982 (p. 111)

** A l'exclusion des projets des Volontaires des Nations Unies et des projets exécutés par les gouvernements.

/...

2. Projets techniques et autres projets

35. La figure 1 indique les dépenses effectuées par le Bureau de l'exécution des projets au titre des projets techniques et des autres projets au cours de la période 1979-1981. Elle fait également la distinction entre les projets financés par les diverses sources et ceux financés uniquement par le PNUD.

36. S'agissant des projets financés par les diverses sources entre 1979 et 1981, les projets techniques ont représenté 67 p. 100 du total (en termes de coûts) et les autres projets 33 p. 100, ce rapport n'ayant guère changé au cours des trois années considérées. Pour ce qui est des projets financés uniquement par le PNUD, la proportion des projets techniques a légèrement dépassé 60 p. 100 et celle des projets non techniques 40 p. 100. Là encore, le rapport est demeuré pratiquement inchangé d'une année sur l'autre. Ces chiffres montrent que les prévisions de 1977 (voir par. 19 ci-dessus), selon lesquelles les travaux du Bureau de l'exécution des projets relatifs aux activités du programme de base connaîtraient un déclin du point de vue de leur finalité et de l'aspect gestionnel, étaient erronées.

37. Lorsque l'on examine les activités du BEP au cours des trois dernières années, on constate que les projets portant sur les aspects techniques ont été plus nombreux que ceux qui ont trait à la gestion en général. Le PNUD affirme que les projets exécutés par le Bureau à l'aide des ressources du Fonds d'équipement des Nations Unies et du Bureau des Nations Unies pour la région soudano-sahélienne concernent surtout des achats d'équipement et qu'ils devraient donc être classés dans la catégorie des projets de caractère non technique. Si l'on ajuste les données indiquées dans le tableau 1A pour exclure les achats d'équipement, la proportion des projets techniques par rapport à l'ensemble des projets exécutés par le Bureau régressera de 55 p. 100 en 1979 à 52 p. 100 en 1980, puis à 46 p. 100 en 1981, et selon une estimation provisoire, à 41 p. 100 en 1982. Les inspecteurs ne considèrent pas que les projets comportant des volets "équipement" importants doivent être nécessairement classés parmi les projets non techniques. A cet égard, ils notent que les projets d'équipement ne sont pas inclus expressément dans la définition utilisée par le PNUD pour les activités non techniques, telle qu'elle figure au paragraphe 18 plus haut.

3. Répartition sectorielle

38. Bien qu'en 1973, le PNUD ait décidé, en règle générale, de ne pas exécuter les projets relevant de la compétence d'une institution particulière [voir par. 8 ii)], un certain nombre de projets réalisés par le BEP entrent bel et bien dans cette catégorie, comme il ressort du tableau 3.

39. Les activités techniques du Bureau ont concerné pratiquement tous les domaines couverts par le système des Nations Unies. Elles se répartissent entre 14 secteurs et sous-secteurs, mais on observe une concentration dans six principaux domaines, qui sont, par ordre d'importance décroissante : les transports et communications (28 p. 100); les ressources naturelles (22 p. 100); l'agriculture/la sylviculture et les pêches (12 p. 100); les politiques et la planification économiques et sociales (9 p. 100); la science et la technique (8,7 p. 100); et enfin les

/...

conditions et la justice sociales (8 p. 100). Les projets "pluridisciplinaires et plurisectoriels" énumérés dans le tableau paraissent peu nombreux si on les compare aux activités sectorielles. Néanmoins, beaucoup de projets considérés comme pluridisciplinaires et plurisectoriels, par exemple dans les domaines du commerce international et du financement du développement, des établissements humains, de l'éducation, de l'emploi, etc., relèvent en réalité de la compétence sectorielle de certaines institutions ou du mandat de commissions régionales. Afin de faire en sorte que le principe de la concentration des activités, adopté officiellement en 1977 (voir par. 19), soit réellement respecté à l'avenir, les inspecteurs recommandent, qu'en règle générale, le Bureau de l'exécution des projets limite ses opérations aux activités dites non techniques (voir par. 18 ci-dessus), quelles que soient les sources de financement.

/...

Tableau 2

Dépenses engagées par le Bureau de l'exécution des projets, par sources de financement
(En milliers de dollars E.-U.)

Sources de financement	1979		1980		1981	
	Montant	Pourcentage	Montant	Pourcentage	Montant	Pourcentage
Ressources de base du PNUD*	43 845	77,2	52 092	74,3	52 350	66,2
Bureau des Nations Unies pour la région soudano-sahélienne (BNUS)	8 854	15,6	5 666	8,1	6 482	8,2
Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU)	3 740	6,6	10 617	15,1	17 584	22,3
Fonds autorenewable des Nations Unies pour l'exploration des ressources naturelles	227	0,4	985	1,4	498	0,6
Assistance aux pays et aux peuples coloniaux et autres fonds d'affectation spéciale	121	0,2	-	-	11	0,01
Fonds des Nations Unies pour la lutte contre l'abus des drogues (FNULAD)	-	-	745	1,1	1 612	2,1
Fonds de l'énergie	-	-	-	-	150	0,2
Système de financement des Nations Unies pour la science et la technique au service du développement	-	-	-	-	94	0,1
Fonds d'affectation spéciale supplémentaire - Décennie des Nations Unies pour la femme	-	-	-	-	256	0,3
Total	56 787	100,0	70 105	100,0	79 037	100,0

* Y compris les CIP, la Réserve du Programme, le Fonds pour les mesures spéciales en faveur des pays les moins avancés et la participation aux coûts.

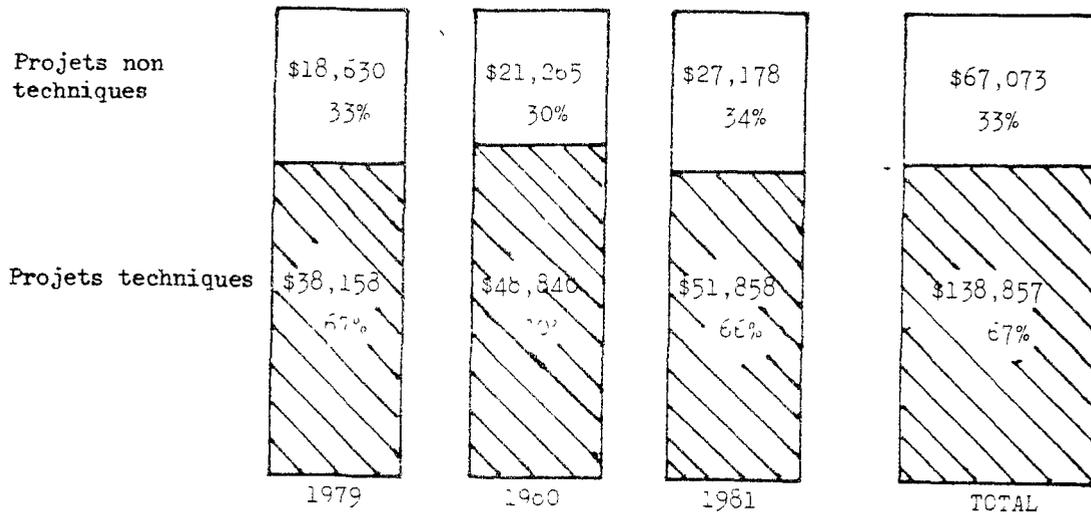
...

Figure 1

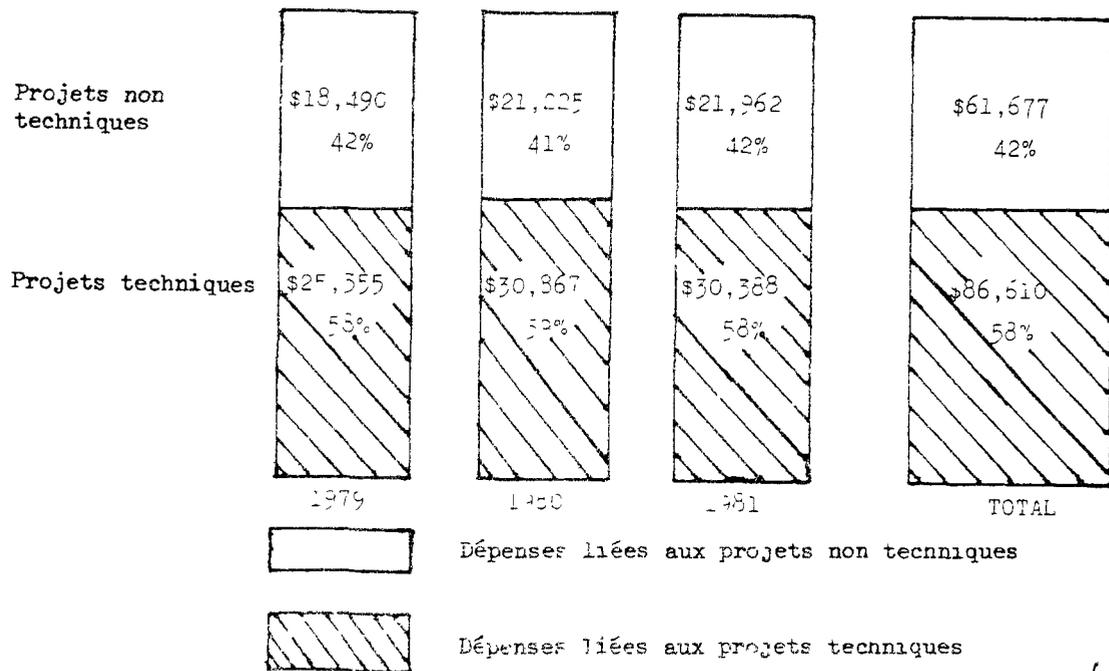
Dépenses engagées par le Bureau de l'exécution des projets au titre
 des projets techniques et autres

(En milliers de dollars E.-U.)

1A. Toutes sources de financement



1B. Financement assuré par le PNUD



/...

Tableau 3

Ventilation des dépenses engagées par le Bureau de l'exécution des projets au titre des projets techniques par secteurs et pour toutes les sources de financement

(En milliers de dollars E.-U.)

Secteur	1979	1980	1981	Total	Pourcentage
Ressources naturelles	8 553	10 938	10 532	30 023	21,6
Politiques et planification économiques et sociales	4 201	3 558	4 867	12 626	9,1
Industrie	902	1 697	991	3 590	2,6
Agriculture/Sylviculture Pêches	1 462	5 871	9 385	16 718	12,0
Santé	5 101	2 597	702	8 400	6,0
Transports et communications	11 787	10 572	16 474	38 833	28,0
Projets de secours en cas de catastrophe et autres plans d'urgence	-	608	386	994	0,7
<u>Projets pluridisciplinaires/ plurisectoriels</u>					
Commerce international et financement du développement	16		-	16	0,01
Etablissements humains	104	1 847	1 170	3 121	2,6
Education	152	320	55	527	0,4
Emploi	39	282	98	419	0,3
Conditions et justice sociale	1 128	5 218	4 988	11 434	8,2
Science et technique	4 613	5 333	2 210	12 156	8,7
Total	38 158	48 841	51 858	138 857	100,00

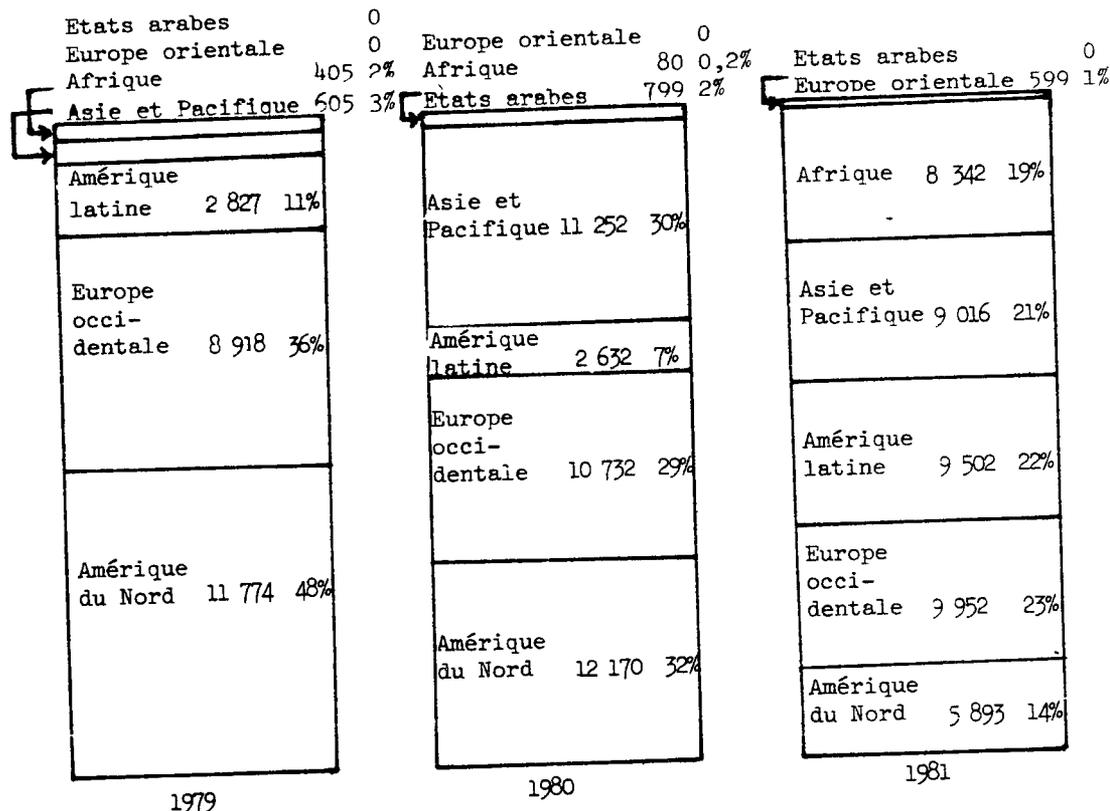
* Y compris les projets d'équipement du FENU et du BNUS.

/...

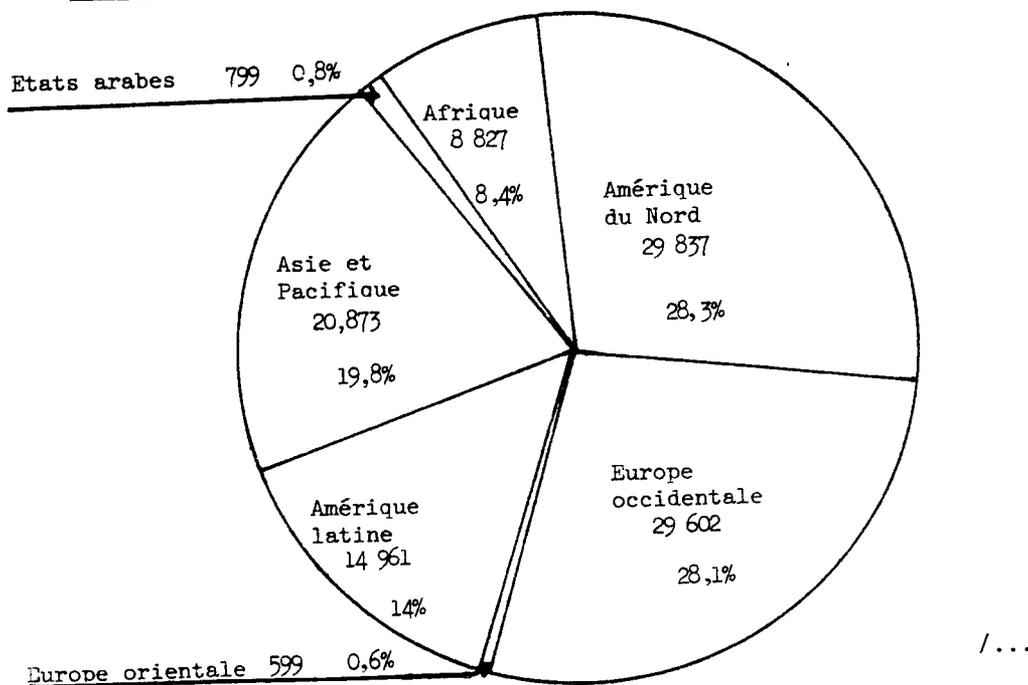
Figure 2

CONTRATS DE SOUS-TRAITANCE PASSES PAR LE BEP : REPARTITION GEOGRAPHIQUE
 (En milliers de dollars E.-U.)

2A. Montants annuels



2B. Total : 1979-1981



4. Recours à des sous-traitants

40. La figure 2 décrit la répartition géographique, en valeur monétaire, des contrats de sous-traitance passés avec des sociétés et institutions ayant leur siège dans les diverses régions. Les Etats arabes et l'Europe orientale mis à part, cette figure révèle une amélioration progressive, en particulier en 1981, de la répartition géographique des contrats de sous-traitance au cours des trois années considérées. Les chiffres concernant les Etats arabes et l'Europe orientale donnent à penser que dans ces régions le recours à des sous-traitants peut être encore considérablement accru, notamment afin d'utiliser les monnaies non convertibles accumulées, comme l'avait prévu le PNUD en 1977 (par. 19), même si ce dernier considère, non sans raison, que le problème des monnaies non convertibles ne peut être résolu que par un effort à l'échelle de l'ensemble du système des Nations Unies. En ce qui concerne les courtes listes de sous-traitants et la sélection de ceux-ci, certains gouvernements de pays hôtes se sont plaints d'un manque de diversification.

B. Exécution et gestion

1. Soutien

a) Soutien administratif

41. En 1982, 67 postes au total étaient inscrits au budget du BEP, à savoir 28 postes d'administrateur et 39 postes d'agent des services généraux. Ces postes sont financés par prélèvement sur les fonds provenant du remboursement des dépenses d'appui encourues dans le cadre de l'exécution des projets financés par imputation sur les CIP et le FENU, le BNUS et autres fonds d'affectation spéciale.

42. Tous les projets exécutés par le BEP sont contrôlés par une quinzaine de spécialistes de la gestion des projets, qui décident de leur administration et de leur exécution. Bien que leurs fonctions soient des fonctions de gestion et non des fonctions techniques, une grande partie d'entre eux sont des ingénieurs. Le nombre de projets gérés par chacun d'eux varie entre 20 et 44, selon l'expérience de l'intéressé et la complexité des projets.

43. Les spécialistes de la gestion des projets sont responsables de l'ensemble du soutien administratif, y compris a) les activités antérieures à l'exécution des projets, telles que l'évaluation des propositions de projets, la révision des descriptifs de projets, la préparation des travaux du Comité d'approbation des projets, l'approbation des mandats et l'agrément des sociétés inscrites sur les courtes listes, la rédaction et la négociation de contrats etc., et b) les activités en cours d'exécution des projets ou les activités de suivi, y compris la coordination des activités des diverses divisions du PNUD, des représentants résidents et des gouvernements, et les voyages liés aux projets.

44. D'après les renseignements obtenus, les services opérationnels sont extrêmement satisfaits de la rapidité avec laquelle les spécialistes de la gestion des projets répondent aux demandes de projets et fournissent les services requis en réduisant au minimum les formalités administratives. Ces qualités étaient jugées constantes en ce qui concerne les projets de faible ampleur non controversés. Par contre, certains aspects du soutien administratif étaient jugés déficients, la

/...

rapidité tendant à reléguer la nécessité d'un contrôle financier et budgétaire adéquat au second plan. Selon certaines des critiques formulées, la préparation des budgets de projets n'était pas satisfaisante, les comptes n'étaient pas correctement et régulièrement tenus et les recommandations des services opérationnels n'étaient pas suffisamment prises en considération.

45. Dans une étude sur le BEP qu'elle a effectuée en 1981 l'Equipe chargée d'étudier le fonctionnement des services du siège du PNUD a fait état des mêmes carences et a conclu que la plupart des spécialistes de la gestion des projets estimaient que le contrôle financier et budgétaire des projets n'entraînait pas dans leurs attributions et qu'ils n'avaient qu'une connaissance imparfaite des politiques et des procédures du PNUD. L'Equipe a identifié d'autres problèmes de fonctionnement, tenant notamment :

- Au fait que la Direction administrative du BEP et les spécialistes de la gestion des projets avaient une connaissance insuffisante des opérations nécessaires à l'exécution du programme;

- Et l'absence d'un système intégré et informatisé de gestion des données, à l'insuffisance du contrôle des comptes et au fait que des travaux nécessitant une main-d'oeuvre importante étaient effectués manuellement et faisaient double emploi alors que le programme se développait et que les besoins augmentaient.

46. On a estimé que ces insuffisances reflétaient certaines faiblesses dans la gestion interne. Néanmoins, le PNUD a assuré aux inspecteurs que la direction s'était depuis lors efforcée de remédier à ces problèmes : le personnel des services financiers et budgétaires avait été renforcé, conformément aux recommandations de l'Equipe, et les composantes principales du système automatisé d'information seraient mises en service au plus tard en août 1983.

47. Considérant l'ensemble des résultats obtenus par le BEP et en particulier son aptitude reconnue à exécuter certains projets en temps voulu, les inspecteurs ont recommandé que le Comité administratif de coordination (CAC) examine, par l'intermédiaire de l'Equipe spéciale interorganisations, les procédures utilisées par le BEP en vue de recommander l'utilisation par d'autres organisations des méthodes de travail qui se sont révélées efficaces dans la fourniture des services demandés par les gouvernements, en gardant à l'esprit la nécessité d'encourager ces derniers à prendre en charge la gestion et l'exécution des projets. Un tel examen répondrait également à l'intention initiale du PNUD d'utiliser l'expérience acquise par le BEP comme base de référence pour évaluer les rapports coût-efficacité et le bien-fondé des directives relatives à l'exécution des programmes à l'échelle du système (par. 7). Le Directeur général au développement et la coopération économique internationale qui est notamment chargé "de veiller à ce que chaque élément du système des Nations Unies pour le développement et la coopération économique internationale soit dirigé de façon efficace et d'assurer une coordination d'ensemble à l'intérieur du système, de façon que les problèmes du développement soient abordés, dans l'ensemble du système, d'un point de vue multidisciplinaire" ^{9/} pourrait aider le PNUD, si besoin est, à obtenir que les agents d'exécution coopèrent avec lui et entre eux.

^{9/} Résolution 32/197 de l'Assemblée générale, annexe, par. 64 a).

b) Soutien technique

48. Le PNUD est le seul agent d'exécution important du système qui ne dispose pas d'un "cerveau technique institutionnalisé pour orienter et soutenir ses activités sur le terrain. En conséquence, le soutien technique est l'aspect le plus déficient des projets exécutés par le BEP. Les observations formulées par les services extérieurs indiquent que, lorsqu'il exécute des projets de soutien administratif ne comportant aucun aspect technique, le BEP s'acquitte de sa tâche de manière extrêmement satisfaisante. Mais, en ce qui concerne les autres types de projets, dont la plupart sont sous-traités, les spécialistes de la gestion des projets sont en général incapables d'assurer le contrôle technique de l'exécution et s'en remettent donc presque toujours aux sous-traitants (la sous-traitance est examinée ci-après). A plusieurs reprises, le BEP a recruté des consultants pour une semaine ou deux afin d'assurer le contrôle technique; néanmoins, cette solution accroît les dépenses et la contribution des consultants ne peut être considérée comme équivalente à celle d'une institution spécialisée qui connaît mieux les problèmes de développement en cause et dispose souvent des compétences techniques nécessaires.

49. La manière dont le BEP envisage l'exécution des projets privilégie nécessairement les apports, au risque de négliger les objectifs généraux du développement, et en particulier la nécessité de transférer des compétences techniques aux nationaux du pays bénéficiaire.

50. D'autre part, il convient de noter que le soutien technique fourni par certaines des organisations du système des Nations Unies chargées de l'exécution laisse parfois à désirer, comme il ressort du rapport établi en 1977 par le Corps commun d'inspection sur quelques aspects du soutien aux activités de coopération technique dans le système des Nations Unies (JIU/REP/77/6); de même, les entretiens qu'ont eus les inspecteurs sur le terrain indiquent que de graves insuffisances subsistent. Si le soutien technique fourni par le système des Nations Unies s'était amélioré de manière significative, le PNUD n'aurait peut être pas jugé nécessaire de renforcer le BEP. Néanmoins, sous-estimer la valeur du soutien technique apporté aux projets ne saurait remédier à ce problème; il faut pour cela que le PNUD, en tant que coordinateur, s'efforce avec les institutions d'améliorer cet aspect vital de l'exécution.

2. Sous-traitance

51. La grande majorité des projets techniques de grande ampleur entrepris par le BEP sont sous-traités dans le cadre de procédures d'appel d'offres international sur la base d'une courte liste approuvée par le gouvernement du pays bénéficiaire. "La plus haute qualité technique" est le principal critère utilisé pour évaluer les offres. A l'heure actuelle, le BEP dispose d'un fichier de 1 500 sociétés sous-traitantes et il utilise également le fichier de la Banque mondiale.

52. Selon les renseignements dont disposaient les inspecteurs en ce qui concerne l'exécution de certains projets sous-traités par le BEP, les résultats sont mitigés. Les points forts sont les suivants :

/...

- Fourniture des services en temps voulu;
- Compétence professionnelle élevée pour ce qui est de certains types de projets, tels que les études de préinvestissement et autres projets dont les fonctions et les objectifs sont définis de manière précise;
- Volonté et capacité du BEP de proposer, dans certains cas, d'autres modalités d'exécution lorsque les résultats obtenus par une organisation du système des Nations Unies chargée de l'exécution ne satisfont pas le gouvernement et/ou le PNUD.

53. Les points faibles sont les suivants :

- Absence de contrôle technique adéquat des travaux effectués par les sous-traitants;
- Les sous-traitants n'ont pas toujours une connaissance suffisante du pays bénéficiaire, des règles du PNUD et des politiques de coopération technique du système;
- La nécessité de transférer des compétences techniques aux nationaux n'est pas suffisamment prise en considération et, de ce fait, la place accordée à la formation est trop modeste;
- Tendance à s'appuyer principalement, pour l'exécution des projets, sur les apports extérieurs et très peu sur les organisations, institutions, consultants et ressources matérielles existant dans le pays;
- La sous-traitance peut être onéreuse, même si, compte tenu des nombreux facteurs non quantifiables en jeu, les opinions sont partagées quant à la mesure dans laquelle elle est plus coûteuse que le recrutement direct d'experts.

54. Un grave inconvénient, de l'avis des inspecteurs, est que le BEP n'utilise pas suffisamment les compétences techniques des institutions spécialisées dans leur domaine particulier - compétences acquises à grand prix durant de nombreuses années. Si la sous-traitance est commode et utile dans certaines circonstances particulières [voir par. 261 et 262 du rapport du CCI sur le rôle des experts dans la coopération pour le développement (JIU/REP/78/3)], la capacité technique de soutenir les activités des sous-traitants constitue un atout certain qui fait généralement défaut au BEP.

55. Les inspecteurs concluent donc que la sous-traitance, telle qu'elle est utilisée par le BEP, tend à aller à l'encontre des principes directeurs énoncés dans la décision relative aux Dimensions nouvelles. De plus, même si ses incidences sont difficiles à évaluer, en coût réel, compte tenu des nombreuses variables qui interviennent, telles que les pratiques de la société mère en matière d'établissement des coûts, le pays d'origine de l'entrepreneur, le type du projet exécuté, les dépenses sociales, les primes d'expatriation, le montant facturé par la société mère pour les services d'appui et sa marge bénéficiaire, la sous-traitance est onéreuse. Le BEP fait observer qu'il traite toujours en termes de "coût net mois/homme" - ce qui inclut tous les éléments susmentionnés - aucune

/...

autre dépense ne venant s'ajouter aux tarifs mois/homme spécifié par le contrat. Ce tarif net mois/homme varie entre 2 700 dollars des Etats-Unis et 14 500 dollars des Etats Unis et se situe en moyenne à environ 7 000 dollars des Etats Unis.

3. Relations de travail

a) Au sein du PNUD

56. Organiquement et administrativement, le BEP fait partie du PNUD qui lui fournit des locaux au Siège et dont il est l'instrument opérationnel aux fins de l'exécution directe des projets. Cette situation s'est révélée bénéfique en ce que les relations entre les services extérieurs et le siège du PNUD dans le cadre des projets exécutés par le BEP sont généralement décrites comme bonnes, ce qui favorise l'exécution dans les délais prescrits. Ces relations étroites ont peut-être également favorisé la croissance rapide des activités du BEP, financées pour la majeure partie par divers fonds gérés par le PNUD. Par contre, le FNUAP, qui n'est pas administré par le PNUD n'a financé qu'une proportion minime des projets exécutés par le BEP.

57. Dans le cadre du PNUD, le BEP jouit d'une grande autonomie, et il apparaît qu'il ne se conforme pas toujours aux procédures du Programme. Par exemple, les spécialistes de la gestion des projets du BEP se déplacent fréquemment pour assurer le suivi de projets et négocier avec les gouvernements des pays bénéficiaires, alors que le PNUD dispose d'un réseau de bureaux extérieurs et de représentants résidents dont on pourrait attendre qu'ils représentent le BEP sur le terrain aux fins de l'exécution des projets. Ceci est d'autant plus vrai que ces déplacements ne sont généralement pas effectués pour régler des questions techniques. Le BEP avait à une certaine époque nommé des fonctionnaires résidents de haut rang pour soutenir ses activités dans trois pays. Les inspecteurs croient comprendre que cette procédure est peu à peu abandonnée.

b) Gouvernements des pays bénéficiaires

58. Si le BEP a généralement répondu rapidement aux demandes des gouvernements, il ne semble pas avoir toujours suffisamment appliqué les principes directeurs fondamentaux en vigueur au sein du système des Nations Unies. Certains gouvernements de pays en développement ont par exemple reproché au Bureau de n'utiliser qu'avec réticence les ressources matérielles et techniques locales pour exécuter les projets, de manifester une certaine complaisance à l'égard des entrepreneurs et une tendance à faire plus de cas des vues de ces derniers que de

/...

celles du gouvernement. Le BEP a donc parfois laissé passer des occasions de promouvoir l'autosuffisance, comme le recommandait le Conseil d'administration dans sa décision relative aux dimensions nouvelles.

c) Agents d'exécution

59. Le BEP a coopéré avec des organismes des Nations Unies dans l'exécution d'un petit nombre de projets. Une telle coopération est conforme à la disposition figurant dans le consensus selon laquelle les compétences techniques des organismes des Nations Unies devraient être mises au service de tous les projets, qu'ils soient ou non directement exécutés par eux. Or, le nombre de projets techniques exécutés par le BEP auxquels des institutions ont participé ne représentait en moyenne que 13 p. 100 du nombre total des projets exécutés par lui pendant la période 1979-1981. A la suite des plaintes répétées des institutions au sujet des activités du Bureau, de nouvelles directives révisées ont été établies en ce qui concerne l'exécution de projets par le BEP (par. 28 à 30 ci-dessus). Ces nouvelles directives devraient contribuer à répondre aux préoccupations des institutions, mais leur impact définitif ne peut encore être déterminé. Les inspecteurs estiment néanmoins que les activités du BEP font dans une certaine mesure double emploi avec la capacité d'exécution existant au sein du système des Nations Unies et que ses activités opérationnelles constituent un précédent fâcheux pour d'autres organismes de financement des Nations Unies, tels que le PNUE et le FNUAP.

60. Le BEP est, et cela est bien naturel dans la période actuelle de crise économique, perçu par les institutions comme leur disputant des ressources limitées. De l'avis des inspecteurs, cela n'aurait pas été préoccupant si l'existence du BEP avait pu être justifiée par des raisons plus solides. Si le Bureau a démontré qu'il était capable d'exécuter certains projets de coopération technique rapidement et avec un minimum de formalités administratives, le rôle qu'il joue, au nom du PNUD, en tant qu'agent d'exécution, alors qu'il ne possède pas lui-même de compétences spécialisées, est difficile à justifier. Les inspecteurs sont donc parvenus aux conclusions et recommandations ci-après.

V. RESUME DES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

61. En 1973, l'Administrateur du PNUD a informé le Conseil d'administration que, conformément à l'esprit du consensus, le PNUD exécuterait lui-même des projets de coopération technique. On a créé à cette fin une Division de l'exécution des projets qui a été rebaptisée par la suite "Bureau de l'exécution des projets" (BEP). Les projets exécutés par le Bureau sont financés principalement par prélèvement sur les ressources de base du PNUD et les ressources de fonds d'affectation spéciale gérés par lui. En 1981, le montant des dépenses d'exécution du Bureau financées à l'aide des ressources de base du PNUD atteignait 52 millions de dollars des Etats-Unis et celui de ses dépenses financées par l'ensemble des sources 79 millions de dollars, ce qui le plaçait au cinquième rang des 26 agents d'exécution du PNUD.

62. L'exécution par le Bureau de projets techniques a immédiatement suscité une certaine appréhension parmi les agents d'exécution traditionnels. Ceux qui ont manifesté leur inquiétude à ce sujet estiment que le rôle principal du PNUD, qui découle de ses attributions primordiales en tant que source de financement,

/...

cor
dir
s'a
d'a
qu'
eff
par
PNU
63.
arg
jug
sou
l'A
cet
for
d'e
(gc
PNU
pro
éta
d'a
64.
l'a
cer
cer
dis
un
sup
du
pro
cor
co
65
Pr
d'
co
ca
pu
d'
l'
co
ét
Pr
co
Ci
n'
qu
of

consiste à mettre à jour, passer en revue et compléter les politiques et principes directeurs qui régissent les activités opérationnelles de ce programme complexe; à s'assurer qu'il dispose d'une base de ressources stable et à faire fonction d'arbitre impartial lorsque des différends surviennent dans le cadre des opérations qu'il finance. Ils estiment en outre que la capacité du PNUD de s'acquitter efficacement de ces fonctions essentielles, dont dépend son succès, est amoindrie par suite de sa décision d'exécuter lui-même les projets. Ils soutiennent que le PNUD doit se consacrer tout entier à ces responsabilités fondamentales.

63. Ceux qui sont déjà opposés à l'exécution directe avancent deux autres arguments. Premièrement, ils affirment que le PNUD ne devrait pas être à la fois juge et partie dans le choix des modalités d'exécution, double rôle qui n'est guère souhaitable en soi mais qui est inévitable puisqu'en fin de compte, c'est à l'Administrateur qu'incombe la sélection des agents d'exécution. Deuxièmement, cette procédure semble affaiblir la responsabilité de l'Administrateur. Selon la formule de l'exécution directe, au lieu d'être tripartite (gouvernement, agent d'exécution et PNUD), le partage des responsabilités est limité à deux parties (gouvernement et PNUD); l'Administrateur, en sa qualité de directeur exécutif du PNUD, est en réalité responsable envers lui-même de l'efficacité avec laquelle un projet donné ou l'ensemble du programme exécuté par le PNUD est mis en oeuvre, étant entendu évidemment que l'Administrateur relève en dernier ressort du Conseil d'administration.

64. Les paragraphes précédents portent sur des questions de principe. Quant à l'aspect concret, les conclusions de la présente étude viennent corroborer dans une certaine mesure les vues exprimées par ceux qui critiquent le PNUD, notamment certains gouvernements des pays bénéficiaires. Selon ces derniers, le PNUD ne dispose pas d'autant de moyens que les organismes sectoriels habituels pour fournir un appui technique aux projets qu'il exécute et il ne peut pas exercer la supervision nécessaire sur ses sous-traitants qui ont tendance à négliger l'aspect du transfert de compétences à la population autochtone. Cette négligence porte préjudice aux gouvernements des pays bénéficiaires puisque le transfert de compétences techniques et de connaissances est l'un des principaux objectifs de la coopération technique et un facteur clef de l'autosuffisance.

65. Les inspecteurs ont pris acte des vues du PNUD sur ces questions. Premièrement, le Conseil d'administration soutient la décision de l'Administrateur d'exécuter directement certains types de projets, conformément à l'esprit du consensus. Deuxièmement, lorsque l'Administrateur a informé le Conseil des catégories de projets qu'il envisageait d'exécuter, la liste qu'il a soumise était purement indicative et nullement exhaustive. Troisièmement, le travail des agents d'exécution présente manifestement des lacunes qu'il convient de compenser par l'adoption d'autres approches. Quatrièmement, les procédures les plus récentes concernant la sélection des projets et leur exécution par le PNUD qui ont été établies en consultation avec les agents d'exécution du système des Nations Unies, prévoient, de même que les diverses procédures de suivi et de vérification des comptes, suffisamment de contrôles pour préserver l'impartialité du PNUD. Cinquièmement, le PNUD estime que l'octroi d'un appui technique de haute qualité n'est pas l'apanage des organismes techniques et qu'il n'est pas indispensable qu'il dispose lui-même de moyens à cette fin : ceux-ci peuvent, au besoin, être obtenus auprès de spécialistes extérieurs au système qui offrent l'avantage

/...

d'aborder les problèmes sous un nouvel angle. Sixièmement, la sous-traitance n'est pas, de l'avis du PNUD, plus onéreuse, que la méthode consacrée d'exécution des projets par le système des Nations Unies et que le manque d'intérêt des sous-traitants pour le transfert de techniques et de connaissances, dont il est fréquemment fait état, lui semble exagéré.

66. Le simple fait que ce problème existe depuis près d'une décennie indique que des questions de principe sont en jeu, au-delà du coût des divers projets et quelle que soit l'importance de ce dernier élément.

67. Quelques observations s'imposent au sujet des textes sur lesquels le PNUD s'est fondé pour exécuter directement ses projets. Deux ans après la mise en place du cadre institutionnel de l'exécution directe par le PNUD, le Conseil d'administration, par sa décision relative aux dimensions nouvelles, a énoncé de nouveaux principes directeurs pour l'orientation future de l'ensemble du programme du PNUD, en partant de l'idée que la coopération technique devrait avoir pour objet essentiel d'aider les pays en développement à progresser par leurs propres moyens en renforçant leur capacité de production et leurs ressources propres et en développant les moyens de gestion, les capacités techniques et administratives et les moyens de recherche qu'exige le processus de développement. Trois ans après, l'Assemblée générale a adopté la résolution sur la restructuration (32/197) qui, entre autres résultats, a abouti à la création du Département de la coopération technique pour le développement de l'ONU. Aux termes de son mandat, le Département doit exécuter et gérer les activités de coopération technique qui ne relèvent pas d'un autre organe, programme ou institution spécialisée des Nations Unies. La résolution prévoyait également qu'il faudrait permettre aux commissions régionales de jouer rapidement le rôle d'agent d'exécution pour les projets intersectoriels de caractère sous-régional, régional et interrégional. Selon les inspecteurs, ce dernier texte a comblé toute lacune qui pouvait exister en matière d'attributions sectorielles lors de l'établissement du cadre institutionnel de l'exécution directe et il a ouvert la voie à la désignation du Département de la coopération technique pour le développement et des commissions régionales intéressées comme agents d'exécution dans leur domaine de compétence.

68. Après avoir étudié les divers aspects de l'exécution directe par le PNUD et pris acte des nombreux points de vue exprimés pour ou contre cette formule, les inspecteurs ont conclu que la croissance du BEP en tant qu'agent d'exécution se rapprochant, par l'ampleur de ses activités, des grandes institutions spécialisées, mais ne disposant pas de compétences techniques égales, avait nui aux rapports entre le PNUD et les institutions. Quelles que soient les carences des agents d'exécution, qui ont incité le PNUD à prendre lui-même en charge l'exécution de ses projets, il faudrait y remédier à la source et le PNUD devrait continuer à user de son prestige et de son influence pour amener les organisations à améliorer, le cas échéant, la qualité de leur travail, pour qu'elle soit d'un niveau plus acceptable.

69. Compte tenu de l'évolution de la situation au cours de la décennie écoulée et des questions de principe qui semblent être en jeu, les inspecteurs considèrent qu'il faudrait introduire certains changements mais en se conformant davantage à l'esprit de collaboration qui devrait régner. Dans cette optique, ils formulent les recommandations suivantes.

/...

Recommandation 1

Le Conseil d'administration du PNUD devrait redéfinir le mandat du Programme en matière d'exécution directe, en limitant cette formule aux projets qui exigent des compétences générales de gestion et de direction et aux projets dont l'exécution ne comprend pas d'activités techniques. Les effectifs et autres ressources du BEP seraient réduits en conséquence, au cours d'une période transitoire de trois ans.

Recommandation 2

Le CAC devrait examiner avec l'aide de l'Equipe spéciale interorganisations au siège du PNUD, les méthodes appliquées par le Bureau de l'exécution des projets en vue de recommander à toutes les organisations d'utiliser celles qui se sont avérées efficaces pour la fourniture d'une assistance technique aux gouvernements.

/...

ANNEXE

UNDP/PROG/64/Rev.1
UNDP/PROG/FIELD/95/Rev.1
UNDP/PROG/HQTRS/109/Rev.1

6 août 1982

Circulaire de l'Administrateur adjoint, M. G. Arthur Brown

Destinataires : Organisations participantes et agents d'exécution
bureaux extérieurs du PNUD et fonctionnaires du siège du PNUD

Objet : PRINCIPES DIRECTEURS REGISSANT L'EXECUTION DIRECTE

1. Le choix d'un agent d'exécution pour la mise en oeuvre des projets du PNUD incombe en définitive à l'Administrateur. La présente circulaire a pour objet de modifier les procédures qui l'aideront à s'acquitter de cette responsabilité lorsqu'il est envisagé de désigner le Bureau de l'exécution des projets du PNUD comme agent d'exécution des projets financés au moyen des CIP (y compris la participation aux coûts), des ressources spéciales du Programme (précédemment dénommées "Réserve du Programme") et de ressources prélevées sur le Fonds pour les mesures spéciales en faveur des pays en développement les moins avancés.
2. Cette modification des procédures a été entreprise en consultation avec l'Equipe spéciale interorganisations au siège du PNUD, après que la réunion consultative interorganisations, tenue en décembre 1980, eut examiné l'étude de l'Equipe spéciale sur l'exécution directe par le PNUD. Elle repose sur l'idée fondamentale d'un système des Nations Unies pour le développement et la notion inhérente d'association, auxquelles l'application des principes directeurs doit également être conforme. Elle repose en outre sur la reconnaissance du rôle central du PNUD en tant que catalyseur et coordonnateur essentiel et sur l'hypothèse qu'il faut tirer le meilleur parti possible de l'expérience technique considérable accumulée par le système et donc avoir recours en premier lieu à cette expérience. Par ailleurs, s'il ne faut envisager et/ou proposer la formule de l'exécution directe que dans les cas où il apparaît clairement qu'elle représente la meilleure solution pour le pays en développement intéressé, le choix de cette option ne doit pas empêcher de faire appel, en fonction des besoins, à l'organisation (aux organisations) spécialisée(s) compétente(s).
3. Conformément aux dispositions pertinentes du Manuel des politiques et procédures du PNUD (voir PPM, section 3433) un représentant résident, après avoir pris toutes les mesures nécessaires pour s'assurer que le projet est valable sur le plan technique doit, pour chaque projet, proposer un agent d'exécution au bureau régional. A cette fin, il se met en rapport avec le gouvernement intéressé et, selon les cas, le représentant de l'organisation sur le terrain ou le siège de cette organisation pour débattre de la nature et la portée du projet proposé, ainsi que de la méthode d'exécution souhaitable.

/...

4. Si, à l'issue de ces consultations, le représentant résident conclut qu'il serait bon que le PNUD exécute directement le projet proposé, il informe le bureau régional de la (des) raison(s) qui motive(nt) cette opinion. Il devra, en outre, décrire les aspects des modalités d'exécution susceptibles d'aider l'Administrateur ou l'Administrateur assistant intéressé, selon qu'il convient, à prendre une décision en toute connaissance de cause. Le nom de l'agent d'exécution choisi ne sera mentionné dans le résumé des propositions relatives aux projets joints en annexe au Plan de gestion des programmes de pays que lorsque l'Administrateur ou l'Administrateur assistant, selon les cas, aura pris une décision.

5. En même temps, le représentant résident envoie à l'organisation (aux organisations) concernée(s) le projet descriptif ou, à défaut, des renseignements détaillés sur le projet, en lui (leur) demandant d'adresser au bureau régional dès que possible, de préférence par télégramme, et, en tout état de cause, dans les quatre (4) semaines suivant la réception de la communication, des observations comprenant :

- i) Une évaluation technique, s'il y a lieu, de la proposition et des renseignements sur toutes activités connexes;
- ii) Des commentaires sur les modalités d'exécution proposées, assortis, le cas échéant, de suggestions concernant des solutions de rechange;
- iii) Une description de toute contribution technique spéciale qu'elle(s) croi(en)t pouvoir apporter à l'élaboration ou à l'exécution du projet.

6. Dans les cas où le gouvernement a demandé expressément que l'exécution du projet soit confiée au PNUD en le précisant dans le descriptif provisoire ou dans une lettre, le représentant résident doit en informer le bureau régional et l'organisation (les organisations) concernée(s).

7. Lorsque la décision du représentant résident de ne pas proposer une organisation donnée comme agent d'exécution est motivée par le fait que lui-même ou le gouvernement intéressé est mécontent de ses prestations, le bureau régional doit informer immédiatement l'organisation concernée, en indiquant les raisons de cette insatisfaction pour lui permettre d'inclure ses commentaires à ce sujet dans les observations dont il est question au paragraphe 5.

8. Au cours de l'exécution du projet, le PNUD doit également communiquer toute information de ce genre, dès qu'il en a connaissance, à l'organisation (aux organisations) concernée(s) pour qu'elle(s) puisse(nt) prendre des mesures correctives.

9. Les observations de l'organisation (des organisations) sont dûment prises en considération lors du choix de l'agent d'exécution et, après toutes autres consultations jugées nécessaires avec cette (ces) dernière(s), le bureau régional examine la question de savoir s'il convient de s'en tenir à la proposition tendant à confier l'exécution du projet au PNUD ou s'il faut trouver d'autres solutions. Le bureau régional peut consulter, si besoin est, le Bureau de la politique et de l'évaluation des programmes avant qu'une décision soit prise concernant le mode d'exécution. Quoi qu'il en soit, il s'agit avant tout de choisir un mode d'exécution qui permette au pays en développement concerné de retirer autant d'avantages que possible du projet.

/...

10. Si le bureau régional n'approuve pas la proposition du représentant résident de confier l'exécution du projet au PNUD, ou s'il s'avère que le Bureau de l'exécution des projets n'est pas en mesure de l'assurer, le bureau régional propose un autre agent d'exécution (voir PPM, sect. 3433, par. 3.3) qui est immédiatement notifié de cette décision, une copie de la notification étant adressée au représentant résident.
11. Si l'organisation donne son accord, la décision d'approuver l'exécution directe par le PNUD est prise par l'Administrateur assistant et Directeur régional, au nom de l'Administrateur. Si la proposition d'exécution directe est maintenue et s'il est impossible d'obtenir l'accord de l'organisation (des organisations) concernée(s), la sélection de l'agent d'exécution incombe en définitive à l'Administrateur.
12. Si l'exécution par le PNUD est approuvée, le bureau régional en informe le représentant résident. Il informe également chaque organisation consultée de cette décision et, le cas échéant, des modalités proposées pour sa collaboration au projet envisagé. Le représentant résident confirme au gouvernement le choix du PNUD comme agent d'exécution et les modalités proposées concernant l'association de toute(s) autre(s) organisation(s) au projet.
13. Les projets exécutés par le PNUD sont soumis aux mêmes procédures de contrôle et d'évaluation que tous les projets qu'il finance.
14. Le bureau régional s'assure, comme pour tous les autres projets dont il est proposé de confier l'exécution au PNUD, que les organisations sont consultées avant que le PNUD soit désigné comme agent d'exécution d'un projet régional ou interrégional, lors de l'examen initial de la proposition s'y rapportant.
15. Le PNUD fait distribuer tous les ans aux organisations un rapport contenant la liste des projets pour lesquels la formule d'exécution directe par le PNUD a été choisie durant l'année écoulée.
16. Les procédures de consultation susmentionnées sont appliquées systématiquement, à moins que l'Administrateur juge souhaitable d'y déroger, en raison de circonstances urgentes et exceptionnelles, auquel cas l'organisation intéressée en est avertie.
17. Il faut que les gouvernements soient pleinement informés des dispositions ci-dessus.
18. Les procédures énoncées dans la présente circulaire remplacent celles touchant la désignation du PNUD comme agent d'exécution qui figurent dans le document UNDP/PROG/64, UNDP/PROG/FIELD/95, UNDP/PROG/HQTRS/109 en date du 26 août 1977 et complètent les directives contenues dans le Manuel des politiques et procédures en ce qui concerne la sélection de l'agence d'exécution (PPM, sect. 3433). Les principes directeurs ci-dessus seront incorporés en temps opportun dans la section pertinente du Manuel des politiques et procédures, à laquelle des modifications portant notamment sur les critères d'exécution directe seront également apportées.

/...