

**Les rapports
au
Conseil économique et social**

Etabli par

Maurice Bertrand

Corps Commun d'Inspection



Genève

1984

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Pages</u>
OBJET DU RAPPORT	1 - 7	1
CHAPITRE I - LA CONTRIBUTION A LA DEFINITION DES POLITIQUES		
Documentation du débat général	8 - 12	3
L'étude sur l'économie mondiale	13	5
Le rapport du CPD	14	6
Parties analytiques et parties descriptives	15 - 21	7
Rôle du CPD et expertise extérieure	22 - 25	10
Recommandations	26	11
CHAPITRE II - LA FONCTION DE COORDINATION DES PLANS ET DES PROGRAMMES A L'ECHELLE DU SYSTEME		
Les rapports du CAC	27 - 31	12
Les rapports intersectoriels	32 - 33	13
Les "COPA"	34 - 35	15
Le rapport du CPC	36 - 37	15
Les réunions CAC-CPC	38 - 39	16
Coordination des analyses et coordination des programmes	40 - 44	17
Le besoin d'expertise extérieure	45 - 47	19
Recommandations	48	20
CHAPITRE III - LA FONCTION DE PLANIFICATION ET DE PROGRAMMATION AUX NATIONS UNIES		
Problème fondamental et difficile	49 - 50	20
L'exemple du CRN	51 - 54	21
Les difficultés de 19 grands programmes	55 - 58	23
Le perfectionnement des instruments de programmation	59 - 60	24
Recommandations	61	25
CONCLUSION	63 - 68	27

OBJET DU RAPPORT

1. Depuis 10 ans environ, la "crise" de l'ONU dans les domaines économique et social devient de plus en plus admise comme une situation normale. Alors qu'en 1974, l'Organisation paraissait comme l'endroit où il était naturel de négocier sur les problèmes mondiaux les plus importants - l'alimentation, l'énergie, les conditions du développement en général - en 1984, l'ONU reste un forum de discussions mais n'est plus guère un forum de négociations. Le blocage des "négociations globales", les positions divergentes sur le rôle des divers organes de l'ONU, qu'il s'agisse de l'Assemblée Générale, de la CNUCED ou du Conseil économique et social, ont créé une situation politique extrêmement difficile et chacun se demande par quels moyens il serait possible de la modifier.

2. Dans ce contexte, la "crise" propre au Conseil économique et social, apparue comme un signe avant-coureur bien avant la crise générale de l'Organisation, est le phénomène le plus visible et le mieux étudié. De manière pratiquement ininterrompue, des propositions ont été formulées depuis une vingtaine d'années ^{1/} en vue de la réévaluation du rôle et des fonctions du Conseil et quelques-unes ont été retenues dans d'importantes résolutions (dont les plus récentes sont la résolution 32/197 de l'Assemblée Générale et la résolution 1982/50 du Conseil). L'année dernière encore, le Président du Conseil a fait le point sur la question de la revitalisation dans un discours qui fournit une liste de très nombreuses suggestions de réformes possibles (cf. annexe du rapport du Conseil à l'Assemblée Générale).

Les difficultés techniques et les difficultés politiques s'enchevêtrent dans la crise actuelle de l'Organisation et dans la crise propre au Conseil

3. L'hypothèse sur laquelle reposent ces suggestions est qu'il existe un ensemble de problèmes techniques dont la solution est possible en dépit du contexte politique difficile dans lequel ils s'inscrivent. En d'autres termes, les blocages et les difficultés politiques n'expliqueraient pas à eux seuls ni la "crise" du Conseil ni même celle de l'Organisation. Il s'agit sans doute d'une hypothèse mais elle semble partagée par un grand nombre de délégations appartenant à tous les groupes géographiques.

4. Ce qui paraît en tout cas certain, c'est que les difficultés politiques et les difficultés techniques ont un effet cumulatif. Les malentendus et les frustrations se développent tant au sein du Secrétariat que parmi les délégations. Les interprétations de la situation politique conduisent les fonctionnaires dans bien des cas à s'appliquer une autocensure qui n'est favorable ni à la diffusion de l'information, ni au développement de l'initiative, ni à la mise au point de propositions constructives. Les membres des délégations, de leur côté, sont trop souvent confrontés avec une documentation non satisfaisante, trop volumineuse, distribuée en retard et ne contenant pas ce dont ils ont besoin, ce qui les conduit à demander de nouveaux rapports dans des délais trop brefs, tout en exigeant par ailleurs la réduction de la documentation.

^{1/} Un rapport du Secrétaire Général du 18 novembre 1965 (A/3109) portait déjà le titre : "Examen et réévaluation du rôle et des fonctions du Conseil".

4000 pages
risquent
d'étouffer le
Conseil au lieu
de l'informer.
Une révolution
dans la con-
ception techni-
que est
nécessaire.

5. Les rapports distribués au Conseil économique et social fournissent une illustration particulière de ces difficultés et de ces contradictions. Non seulement, en effet, le volume de la documentation, malgré les demandes réitérées de réduction, n'a pas décréu, puisqu'il atteint pour les deux sessions de 1983, 4000 pages pour les rapports remis au Conseil avant les sessions, ^{2/} mais sa présentation ne s'est pas améliorée malgré les résolutions et instructions réclamant la concision dans la présentation et l'établissement de résumés. Sa distribution est toujours si tardive que nombre de rapports ne peuvent pas être pris en compte dans le débat. Surtout, un examen plus approfondi du contenu des documents montre que la conception de nombre de ces études devrait être totalement renouvelée pour qu'elle puisse être réellement adaptée aux besoins du Conseil. Dans ces conditions, une véritable révolution dans la conception technique de cette documentation serait indispensable pour éviter que le Conseil ne soit étouffé par elle au lieu d'être informé.

Le problème des
relations entre
le Secrétariat
et les organes
intergouverne-
mentaux est
examiné à
l'occasion de
l'exercice par
le Conseil de
3 fonctions
essentielles.

6. Ce sont les conditions et les possibilités d'une telle transformation que ce rapport se propose d'examiner. En réalité, à travers l'exemple du Conseil, c'est tout le problème des relations entre le Secrétariat et les organes intergouvernementaux qui se trouve posé : s'il était possible de réduire quelque peu les malentendus, les frustrations, les difficultés organisationnelles qui empêchent de donner toute son efficacité à leur coopération, un progrès important aurait été fait dans le sens d'un assainissement de la situation.

7. C'est ce que va s'efforcer de rechercher ce rapport en examinant quelques documents qui ont été choisis en raison de leur signification et de leur importance eu égard à trois des fonctions essentielles de l'Organisation pour lesquelles la contribution du Conseil est particulièrement importante :

a) La fonction de définition des politiques : synthèse, intégration de l'ensemble des données économiques et sociales au niveau mondial et orientation dans le choix des objectifs et des méthodes pour les gouvernements comme pour les organisations du système des Nations Unies. (Débat général du début de la deuxième session annuelle, pour 1983, point 3 de l'ordre du jour de la deuxième session).

b) La fonction de coordination des plans et des programmes à l'échelle du système des Nations Unies, aussi bien sous l'angle du contenu des programmes que sous celui des mécanismes et des procédures (points 4, 7, 18, 19 et 21 de la deuxième session : "revitalisation", coopération régionale, activités opérationnelles,

^{2/} En 1983 : 108 rapports totalisant 3951 pages dans le texte anglais dont 44 rapports, 1615 pages pour la première session, 64 rapports, 2336 pages pour la seconde. Les documents de session : projets de résolution, "journals", communiqués de presse, comptes rendus analytiques, discours officiels distribués, diverses séries d'informations, représentent de leur côté environ 2500 pages.

coordination à l'échelle du système, examens intersectoriels). 3/

c) La fonction de planification et de programmation pour l'ONU concernant les programmes économiques, sociaux et des droits de l'homme de l'Organisation elle-même, et qui semble surtout consister en une supervision des activités des organes subsidiaires du Conseil (pour 1983, points 6 à 14 de la première session, et points 6 à 16 de la deuxième session).

CHAPITRE I

LA CONTRIBUTION A LA DEFINITION DES POLITIQUES

8. L'étude de la documentation fournie au Conseil pour le débat général de la 2e session montre bien l'inadaptation des types de rapports aux besoins de l'exercice. Un débat général est sans doute une sorte de cérémonie réglée par des traditions bien établies : deux discours d'ouverture (sur le point 1 de l'ordre du jour) du Président du Conseil et du Secrétaire Général des Nations Unies, une succession d'interventions générales s'étalant sur une quinzaine de réunions de la Commission Plénière, 4/ sans possibilité de dialogue entre les participants, sans conclusion, puisque aucune résolution ou déclaration générale n'est adoptée (les seuls documents qui subsistent après cet échange de vues sont, outre les comptes rendus analytiques, le résumé présenté dans le deuxième chapitre du rapport du Conseil à l'Assemblée Générale et l'introduction du même rapport dans laquelle ce qu'il convient de retenir du débat est indiqué par le Président du Conseil en son nom personnel).

9. Sans doute aussi les "débats généraux" effectués en 1983 à la VIe Conférence de la CNUCED, au Conseil économique et social et à la Deuxième Commission de l'Assemblée Générale peuvent-ils paraître un peu répétitifs, le débat du Conseil ayant au surplus le désavantage d'être situé entre les deux autres. La suggestion de supprimer le débat général a même été indiquée par le Président dans la liste qu'il a donnée des mesures envisageables pour la revitalisation. Le contenu d'un débat de ce genre obéit en effet à des contraintes auxquelles le débat de 1983 n'a pas échappé : thèmes

*En dépit des
contraintes
pesant sur tout
débat général
et en particu-
lier sur celui
de 1983...*

3/ Ces trois fonctions fondamentales résultent des textes de base (notamment les articles 60, 62 à 66 de la Charte; résolution 32/197 de l'Assemblée Générale; résolution 1982/50 du Conseil, etc.) et de la pratique du Conseil lui-même qui, par la fixation annuelle de son ordre du jour, a défini le contenu donné à ces fonctions et, dans l'impossibilité de traiter de tout, a privilégié divers sujets aux dépens de quelques autres.

4/ En 1983 il y a eu 83 interventions faites par : 42 Etats Membres du Conseil, 11 Etats observateurs, 2 représentants d'organisations intergouvernementales régionales (Communauté économique européenne et Conseil d'assistance économique mutuelle), 19 directeurs exécutifs d'agences spécialisées, directeurs de grands programmes ou de départements de l'ONU, y compris les secrétaires exécutifs des Commissions économiques régionales, 7 représentants d'ONG, 1 secrétaire d'institut spécialisé, le rapporteur du Comité de planification du développement.

répétitifs (conséquences sévères de la crise mondiale pour l'ensemble des pays et particulièrement pour les pays en développement, regrets au sujet de la faiblesse des résultats obtenus par la VI^e Conférence de la CNUCED, etc.), rappels descriptifs de la situation économique et sociale en général, interventions consacrées uniquement à la description d'activités de services ou d'ONG n'ayant que des relations lointaines avec les problèmes importants, etc.

10. En dépit de ces difficultés, un débat de ce type permet toutefois, non seulement de faire mieux connaître les points de vue des participants et de dégager les convergences ou les divergences, mais surtout d'identifier les questions qui sont considérées comme fondamentales par la majorité et même par l'ensemble des participants. Le débat de 1983 a mis notamment en lumière à cet égard :

- les politiques, et en particulier les politiques monétaires, qui devraient être suivies par les gouvernements et par la communauté internationale tout entière pour aider à surmonter la crise à travers la lutte contre l'inflation, les efforts pour faire baisser les taux d'intérêt, pour assurer une certaine stabilisation des taux de change, réduire le chômage, résoudre les problèmes posés par la dette des pays en développement;

- la variété des jugements portés sur la politique suivie par le Fonds monétaire international et les possibilités d'étudier et de mettre en oeuvre une réforme du système monétaire international;

- la situation de l'agriculture et de l'alimentation et les problèmes de stratégies alimentaires et de sécurité alimentaire;

- l'illustration par des exemples concrets et précis des problèmes existant dans certains pays et certaines régions, particulièrement en Afrique.

11. Dans la mesure où un débat général de ce genre permet de faire progresser, même modestement, la compréhension de problèmes aussi importants et la convergence de points de vue des Etats Membres sur des solutions possibles, il est évident qu'il correspond à l'une des fonctions essentielles confiées par la Charte au Conseil économique et social. Dans ces conditions, il est évident que la documentation fournie au Conseil sur ces problèmes peut avoir un effet déterminant sur l'efficacité du débat : à cet égard, celle qui est actuellement distribuée pourrait certainement être améliorée.

12. Sur le plan formel, la documentation distribuée sous le point 3 de l'ordre du jour - 4 rapports, 5 résumés de rapports et 12 documents, totalisant dans le texte anglais 265 pages - est beaucoup trop volumineuse; 5/ elle est distribuée trop tardivement puisque

5/ La liste des documents est la suivante : L'étude sur la Situation économique et sociale dans le monde (114 p.); le rapport du Comité de Planification du Développement (30 p.); les résumés des rapports des Commissions économiques régionales (CER) : CEE 11 p., CEA 6 p., CEAO 6 p., CESAP 21 p., CEAL 14 p., un rapport du Secrétaire Général sur le Rôle du secteur public dans la promotion du développement (54 p.), un rapport du Secrétaire Général sur le Nouvel ordre humain international, 9 p.; les documents comprenant des extraits de rapports, des communications d'Etats Membres et d'ONG, des projets de résolutions (au total 81 p.). Les rapports de 4 CER : CESAP 161 p., CEA 127 p., CEAO 43 p., CEE 110 p. (au total 441 p.) ont été mis également à la disposition des délégués.

... des problèmes importants ont été mis en lumière,

et la fonction ainsi exercée de contribution à la recherche de solutions est fondamentale.

d'après les renseignements qui nous ont été fournis par le Secrétariat, 3 des résumés des rapports de Commissions économiques régionales n'ont été distribués qu'après le débat (les 26 et 28 juillet), que les autres rapports ont été disponibles à des dates s'étageant entre le 12 juin (Etude sur l'Economie Mondiale) et le 27 juin (rapport du CPD), soit trois semaines à trois jours avant l'ouverture de la session. Un tel calendrier empêche tout examen par les autorités compétentes dans les capitales et, pour la plupart des documents, ne permet même pas leur lecture par les délégués avant l'ouverture de la session. Cette documentation est au surplus un peu disparate (le rattachement au point 3 des rapports sur le rôle du secteur public ou sur le Nouvel ordre humain international ne paraissant pas logiquement s'imposer). Elle ne comporte de résumé que pour une partie des rapports. 6/ Elle est, pour l'essentiel, purement informative puisqu'à la seule exception du rapport du CPD, aucun document ne présente de conclusion ni de recommandations. Mais ce n'est pas seulement la présentation formelle qu'il faudrait modifier pour fournir aux délégués les informations dont ils ont réellement besoin. En fait, c'est la conception même des rapports qu'il est nécessaire de reconsidérer, l'examen de deux des plus importants d'entre eux le montre aisément.

Or la documentation fournie est trop volumineuse, trop tardive, un peu disparate, partiellement résumée, trop purement informative, sans recommandations à une exception près.

13. L'Etude sur l'Economie Mondiale, 7/ document publié annuellement en vertu de la résolution 118 (II) du Conseil, se présente en 1983 sous la forme d'un document de 134 pages comportant 31 tableaux statistiques d'une page ou deux chacun, sans aucun graphique, sans résumé. Ce document d'importance essentielle par son sujet résulte d'une tradition très ancienne et sa conception d'ensemble n'a pas beaucoup varié depuis l'origine, seul le nombre de pages ayant été réduit. C'est un document essentiellement descriptif. Sur ses trois chapitres (I - Description générale de l'économie mondiale en 1982 - 34 pages; II - Echanges et paiements internationaux - 45 pages; III - Croissance de l'économie mondiale - 59 pages), l'essentiel (83% du volume total) est consacré à la description de l'évolution de l'économie mondiale au cours de l'année écoulée. 8/ Seulement 17% du volume du rapport est consacré à des développements analytiques portant sur les perspectives à court terme, ou sur des analyses de problèmes considérés comme importants, ou sur les leçons à tirer des événements considérés. Ces développements ne sont signalés par aucun signe distinctif au lecteur, qui est obligé de chercher à la fin du chapitre I l'opinion des auteurs

L'étude sur l'économie mondiale consacre 85% de son volume total à des descriptions de situation. Ses parties analytiques sont trop brèves et peu aisément identifiables.

6/ Les rapports des Commissions économiques régionales font l'objet de résumés ayant de 6 à 21 pages; le rapport du CPD présente ses principales conclusions et recommandations en 5 pages. Tous les autres rapports et notamment l'Etude sur l'Economie Mondiale ne comportent pas de résumé.

7/ Nous désignerons ce document dans le reste du rapport par ses initiales : EEM.

8/ Soit 114 pages réparties entre des considérations générales, 37 p., les pays en voie de développement, 35 p., les pays développés à économie de marché, 26 p., et les pays à économie planifiée, 16 p. Ce classement typologique en trois catégories de pays se complète pour les PVD par une distinction entre les PVD importateurs et les PVD exportateurs d'énergie.

sur les conditions d'une reprise durable, 9/ ou à partir de la troisième page du chapitre II, leur analyse critique en huit pages du type de protectionnisme qui est en train de se développer, ou des insuffisances du système monétaire international.

14. Le rapport du Comité de Planification du Développement est en revanche un rapport de synthèse, court - une vingtaine de pages -, précédé d'un résumé de cinq pages et présentant des recommandations. Le texte du rapport lui-même comprend lui aussi une revue rapide (six pages) de la situation économique et sociale en 1982, puis étudie les insuffisances de la coopération économique internationale en passant en revue :

- ce que les auteurs du rapport appellent "la pénurie des ressources financières", partie dans laquelle ils critiquent la conception qui inspire la politique menée par le FMI consistant à imposer de "pénibles ajustements" aux PVD, en les présentant comme un "processus inévitable d'adaptation aux nouvelles conditions de l'économie mondiale permettant de poser les bases de la croissance future". "Le CPD préconise un rôle anticyclique pour le Fonds et un nouvel accroissement de ses ressources" (par. 63);

- les mesures (possibles et souhaitables) en faveur des pays les moins avancés et des autres pays en développement à faibles revenus ;

- l'amélioration (nécessaire) des informations pour les créanciers et les débiteurs, partie dans laquelle est recommandé de créer un club ou un institut de débiteurs en vue de partager des données d'expérience pratique (par. 85);

- La "nécessité de mettre de l'ordre dans le commerce international";

- "l'examen et la réforme du système international de coopération commerciale, monétaire et financière", partie dans laquelle le Comité propose "la création, sous les auspices de l'ONU, d'un groupe spécial composé d'experts de haut niveau appartenant aux organes et organismes des Nations Unies concernés, en particulier le FMI et la Banque Mondiale, la CNUCED et le GATT, et de personnalités indépendantes ayant une grande expérience des questions à étudier";

- enfin, la relation entre "coopération, désarmement et développement".

Le rapport conclut par des considérations sur la "stratégie de développement visant à assurer une plus grande autonomie" aux PVD (coût de la dépendance, options ouvertes aux PVD pour exercer un contrôle et une influence, coopération Sud-Sud).

Le rapport du CPD, en revanche, est court, résumé, et contient sur des points importants des recommandations précises...

9/ 13 pages indiquant qu'il faudrait "relancer l'investissement dans les PVD et dans les pays à économie planifiée, soutenir la reprise dans les pays développés à économie de marché, atténuer les tensions financières internationales, améliorer l'environnement commercial, coordonner les politiques macroéconomiques, accroître les liquidités internationales, accroître l'APD".

15. Comme nous l'avons déjà signalé, le Conseil n'a adopté aucune résolution au sujet des recommandations du rapport du CPD, non plus d'ailleurs que sur les parties analytiques de l'EEM. La décision 1983/177 prend seulement note de ces rapports en même temps que des résumés des rapports des Commissions économiques régionales. On peut dans ces conditions se demander si le type de documentation que nous venons de décrire n'est pas, au moins en partie, responsable du fait que le Conseil n'ait pas pu, conformément à ce qu'il avait décidé lui-même dans sa résolution 1982/50, "formuler des conclusions et recommandations appropriées" à son débat général.

Cette question peut se subdiviser ainsi :

- Quelle part devrait être réservée dans les rapports aux parties purement descriptives?
- Quelle importance et quelle forme devraient revêtir les parties analytiques et les conclusions et recommandations?
- Comment faudrait-il répartir, dans la préparation de la documentation, les rôles respectifs du Secrétariat de l'ONU et des groupes d'experts indépendants spécialisés dans les questions économiques, tels que les membres du CPD?

16. Avant de répondre à ces trois questions, il nous semble nécessaire de rappeler que les études soumises au Conseil pour son débat général ne sont qu'une partie des très nombreuses études sur les problèmes économiques mondiaux qui sont préparées annuellement soit par l'ONU, soit par le système des Nations Unies, soit par d'autres organisations internationales. On peut citer notamment :

a) Pour le système des Nations Unies :

- le Rapport sur le Commerce et le Développement de la CNUCED (paraissant en septembre-octobre, annuellement, 138 p. en 1983),
- le "World Economic Outlook" du FMI (mai, annuel, 242 p. en 1983),
- le Rapport de la Banque Mondiale "World Development Report" (juillet, annuel, 213 p. en 1983),
- le Rapport mondial sur le Travail, du BIT (premier rapport publié en février 1984),
- le Rapport du GATT (Accord général sur les Tarifs douaniers et le Commerce) "Le Commerce international en 1982/1983" (septembre 1983).

b) En dehors du système :

- les "Perspectives économiques de l'OCDE" (décembre, annuel, 181 p. en 1983),
- le Rapport de la Banque des Règlements internationaux (juin, annuel, 188 p. en 1983).

17. Ces rapports contiennent tous d'importants développements descriptifs de la situation économique mondiale au cours de l'année écoulée, qui font nettement double emploi avec les parties descriptives de l'EEM. Le rapport annuel de la CNUCED, par exemple, contient chaque année un premier chapitre descriptif de cette situation qui utilise la même typologie de classification des pays et qui fournit à peu près le même type d'informations et de tableaux de chiffres portant sur les mêmes données que l'EEM. Il comprend aussi régulièrement un chapitre très comparable au chapitre III de l'EEM sur l'évolution du commerce international. Le "World Economic Outlook" du FMI consacre lui aussi son premier chapitre au même

...mais le Conseil n'a pas statué sur ses recommandations. On peut se demander quelle part devrait être réservée respectivement aux parties descriptives et aux parties analytiques assorties de recommandations.

Beaucoup d'autres organisations internationales établissent des documents de même type que l'EEM et décrivant la situation mondiale.

sujet et ses autres chapitres à fournir plus de détails sur les mêmes catégories de pays. Le "World Development Report" de la Banque Mondiale pour 1983 consacre lui aussi son premier chapitre à la description de la récession de l'économie mondiale pendant la période 1980-1982. Mutatis mutandis, on trouve des descriptions similaires dans les autres documents cités.

Ils se distinguent toutefois par leurs parties analytiques...

18. Ces mêmes documents se distinguent toutefois par leurs parties analytiques; la nature des analyses et la place qu'ils leur accordent varient considérablement. Nous avons déjà indiqué la brièveté des parties analytiques de l'EEM et les sujets qu'elle traite. La CNUCED, en revanche, a choisi chaque année de traiter de sujets différents dans des chapitres spéciaux de son rapport : en 1982, "Les transformations de structures de l'économie mondiale"; en 1983, "La coopération économique entre pays en développement". La Banque Mondiale choisit aussi chaque année un sujet nouveau. En 1983, elle offre dans sa partie II une analyse du rôle de la Gestion dans le Développement. Le rapport de l'OCDE traite traditionnellement dans sa partie II de l'évolution de chacun de ses pays membres de façon détaillée. Le rapport du BIT traite principalement des problèmes spécifiques de sa compétence (en 1984, trois chapitres sur la situation de l'emploi dans le monde, un chapitre sur l'émigration, les revenus et les salaires, la sécurité sociale dans les pays industriels, etc.). Chacun des rapports recherche donc dans des développements spécifiques une originalité qui correspond à la mission de l'organisation concernée.

...dont ils serait important que le Conseil puisse avoir connaissance, surtout parce qu'elles explicitent des divergences sur des problèmes fondamentaux.

19. Il serait d'autant plus important de faire connaître au Conseil les conclusions qui peuvent résulter des analyses ainsi faites que sur quelques problèmes essentiels les positions de ces rapports sont quelquefois contradictoires. Pour permettre au Conseil de remplir véritablement sa mission, les divergences d'analyse qui existent entre organisations internationales ne devraient pas être seulement mentionnées, mais clairement exposées et expliquées. Elles portent en effet souvent sur le fond des problèmes qui se posent à la communauté internationale. Si l'on prend l'ensemble des problèmes monétaires et de la politique du FMI, il est exact que la documentation soumise au Conseil (rapports du CPD, EEM, discours du Directeur du FMI, etc.) n'a pas caché l'existence de ces divergences. En revanche, il n'est pas certain que des explications suffisantes aient été fournies par les tenants des diverses positions au sujet d'une réforme éventuelle du système monétaire international ou de la politique actuellement suivie par le FMI pour que la compréhension de l'ensemble de ces problèmes par les membres du Conseil ait réellement pu s'accroître. Or, dans les grands rapports précités des diverses organisations, il existe des développements qui auraient pu utilement compléter la documentation du Conseil sur ces sujets : par exemple, le chapitre III (par. 171 à 202) du Rapport sur le Commerce et le Développement de la CNUCED; les paragraphes relatifs à la conditionnalité et aux relations du Fonds avec les banques commerciales dans le "World Economic Outlook" du FMI (pages 24 à 26), ou les remarques faites dans le Rapport du BIT sur le Travail dans le Monde au sujet de la nécessité de protéger les programmes sociaux quand les pays créditeurs et le FMI négocient des accords de rééchelonnement de leurs dettes avec les pays débiteurs (par. 28 et 29).

20. Les remarques qui précèdent tentent de démontrer, non qu'il faudrait accroître la documentation fournie au Conseil, mais au contraire qu'il faudrait à la fois la réduire en volume et la modifier dans sa conception. D'une manière générale, il apparaît indispensable de réduire drastiquement (sinon même de supprimer) les développements purement descriptifs, parce qu'ils apportent des informations qui sont en fait pour la plupart déjà disponibles et connues à travers les analyses de la presse ou des revues spécialisées, parce que les divers rapports existant font double, triple ou quadruple emploi, et surtout parce que ce ne sont pas en définitive des informations dont les membres du Conseil ont réellement besoin pour pouvoir accomplir leur mission. En l'occurrence, il apparaît absolument indispensable d'envisager de remplacer les parties descriptives de l'EEM par de brefs résumés faisant référence aux rapports déjà existants, ou par des fiches présentant des graphiques et des cartes résumant l'évolution de la situation mondiale de façon beaucoup plus succincte qu'actuellement. L'ensemble devrait être beaucoup plus bref, le lecteur intéressé pouvant toujours avoir recours aux documents mentionnés en référence.

Il faudrait réduire, sinon supprimer, les développements descriptifs, remplacer notamment les parties descriptives de l'EEM par un dossier de graphiques et de cartes.

21. Les parties analytiques, en revanche, pourraient être légèrement plus volumineuses; mais elles devraient fournir une présentation distincte des analyses proprement dites, des références aux autres documents existants et des recommandations. Les analyses devraient être aussi complètes que possible et présenter clairement les arguments pour et contre sur les questions que le Conseil aurait identifiées comme importantes : par exemple sur la réforme du système monétaire, sur la politique du FMI, sur les problèmes posés par les stratégies alimentaires, sur la lutte contre le protectionnisme, sur la coopération Sud-Sud, etc. Là encore, il n'est pas nécessaire d'être long pour être précis, dans la mesure où les problèmes discutés sont déjà en grande partie connus et où l'utilisation de références à des documents existants pourrait permettre aux délégations de trouver toute l'information dont elles ont besoin. Quant aux recommandations, elles devraient être clairement énoncées et nettement séparées du texte des analyses au lieu d'être difficilement identifiables à l'intérieur des rapports. Il serait même utile de les numéroter de façon à ce que le Conseil ait une notion claire des points sur lesquels il doit tenter de prendre position.

Les parties analytiques pourraient en revanche être développées, utiliser des références, mettre en évidence la liste des recommandations.

22. Pour que le Conseil puisse disposer d'une documentation de ce genre, il est toutefois nécessaire de reconsidérer les rôles respectifs du Secrétariat et des groupes d'experts indépendants qui disposent de plus de liberté dans la formulation de leurs opinions. Plus précisément, il semble que le rôle du Comité de Planification du Développement devrait être considérablement renforcé. Le Conseil lui-même, dans sa résolution 1982/50 et notamment dans ses paragraphes (a) et (d), a décidé d'organiser son travail "de façon à pouvoir concentrer son attention sur un nombre limité de questions fondamentales soigneusement sélectionnées qu'il étudiera en détail en vue d'élaborer des recommandations concrètes orientées vers l'action", et "dans le cadre de son débat général annuel...formuler des conclusions et recommandations appropriées à l'attention de l'Assemblée Générale, des Etats Membres...et organes intéressés du système des Nations Unies". A cette fin, le Conseil a donc besoin de disposer de propositions claires, formulées de façon indépendante, pour pouvoir les prendre comme base de ses propres délibérations.

Les rôles respectifs du Secrétariat et du CPD devraient être reconsidérés pour que le Conseil puisse mettre en oeuvre ses propres résolutions.

Or, comme le montre la comparaison des contenus du rapport du CPD et de l'EEM, un groupe d'experts indépendants de la qualité et du niveau de ceux qui composent le CPD, dispose de plus de liberté que le Secrétariat pour faire des recommandations. Parlant en leur nom personnel et sous leur propre responsabilité, ils ne sont pas obligés de rechercher à tout prix la neutralité que tend à imposer le fait d'appartenir à l'Organisation.

23. Dans ces conditions, le Conseil pourrait envisager de confier au CPD des missions précises, et surtout de lui accorder les moyens nécessaires à l'accomplissement de ces missions. Le mandat général du CPD, défini par les résolutions 1035 (XXXVII) du 15 août 1964 et 1625 (LI) du 30 juillet 1971, est suffisamment large, bien que placé dans le cadre de la planification et des objectifs économiques, pour permettre au Conseil de mieux utiliser ce Comité d'experts et ses sous-comités comme un atelier de préparation de son travail en matière d'étude des grands programmes économiques et sociaux. Des mécanismes devraient être mis au point pour dégager à intervalles réguliers la liste des problèmes sur lesquels des dossiers clairs et complets, contenant des recommandations, seraient soumis au Conseil. Il pourrait par exemple être demandé au CPD lui-même de suggérer le choix de ces problèmes et le Conseil pourrait éventuellement envisager de confier à son propre bureau la mise au point définitive de cette liste et des modalités de préparation des dossiers, en précisant les missions respectives confiées au Secrétariat et au CPD.

Le Conseil pourrait envisager de confier au CPD des missions plus précises et de lui accorder les moyens nécessaires à l'accomplissement de ces missions.

24. Mais, afin que le Conseil puisse utiliser le ou les rapports du CPD et que celui-ci ait les moyens de les préparer, il faudrait prévoir :

- que les sessions du CPD soient aménagées de manière à lui permettre de répondre à des demandes du type de celles qui sont ici envisagées. Ceci peut signifier soit un allongement considérable de la durée de la session de printemps, soit l'établissement de deux sessions dont une en automne, éventuellement complétée par celle des groupes de travail du Comité;

- que la dernière session soit au plus tard terminée le 15 mars, de façon à permettre la publication du ou des rapports au plus tard le 30 avril, laissant ainsi deux mois aux Etats Membres pour les examiner;

- qu'au moins une partie des missions confiées au CPD soient clairement formulées au minimum deux ans à l'avance pour lui laisser le temps d'examiner sérieusement les questions posées;

- enfin, que des crédits budgétaires, prélevés sur les crédits de consultants actuellement mis à la disposition du Secrétariat, soient prévus pour permettre au Comité de rémunérer des travaux ou des études confiés soit à des personnalités, soit à des instituts de recherche appartenant ou non au système des Nations Unies, figurant sur une liste établie par le Comité.

25. Si le type de documentation pour le débat général revêtait la forme que nous venons de préconiser, le Conseil pourrait éventuellement s'interroger sur la forme à donner à ce débat. L'expérience de questions-réponses organisée avec les Secrétaires exécutifs des Commissions économiques régionales en 1983 montre peut-être la voie

à suivre. Autour des recommandations présentées par le CPD, le débat pourrait, au moins partiellement, comporter des questions posées à des personnalités compétentes dans le domaine considéré, directeurs ou secrétaires généraux des organisations du système ou experts indépendants de haut niveau. Un débat de ce genre pourrait au surplus se conclure soit par une résolution, soit par un rapport spécial du Conseil à l'Assemblée Générale.

26. En résumé, les recommandations suivantes nous semblent devoir résulter de l'examen des rapports soumis au Conseil pour l'aider dans son débat général :

Recommandation No 1 - Des mécanismes du type de ceux suggérés au paragraphe 23 pourraient être mis au point afin d'établir suffisamment à l'avance la liste et le contenu de dossiers qui pourraient être préparés pour le Conseil sur des questions particulières.

Recommandation No 2 - Le Conseil pourrait, une fois encore, rappeler de façon impérative, les conditions de présentation de la documentation : dimensions maximales, existence de résumés. Il pourrait indiquer aussi que tous les rapports devraient se terminer par des recommandations claires, présentées de façon séparée, sous la forme d'une liste numérotée, et que dans toute la mesure du possible, des graphiques et des cartes devraient remplacer les tableaux de chiffres.

Recommandation No 3 - La forme que doit revêtir le débat général et la formulation de ses conclusions devraient être réexaminées et le bureau du Conseil invité à faire des propositions à ce sujet, ainsi que sur la liste des personnalités qu'il envisagerait d'inviter à témoigner ou à répondre à des questions.

Recommandation No 4 - Le rôle et les conditions de fonctionnement du CPD (nombre, dates et durée des sessions, définition de ses missions, utilisation de consultants) pourraient être révisés suivant les modalités suggérées au paragraphe 24 ci-dessus.

Le Conseil pourrait aussi envisager une forme différente pour son débat général et pour les conclusions à lui donner.

RECOMMANDATIONS
sur

- la liste et le contenu des dossiers

- la présentation de la documentation et des recommandations

- la forme du débat général

- le rôle et les conditions de fonctionnement du CPD.

CHAPITRE II

LA FONCTION DE COORDINATION DES PLANS ET DES PROGRAMMES A L'ECHELLE DU SYSTEME

*La fonction
de coordination
rencontre le
même type de
difficultés.*

27. Entre l'identification et l'étude des grands problèmes mondiaux dans les domaines économique et social et la coordination du système des Nations Unies, la relation est évidente. Si l'on souhaite assurer la complémentarité des programmes, éviter les doubles emplois et rendre l'ensemble plus efficace, il faut vérifier que les analyses qui guident l'action sont complémentaires, se proposent les mêmes objectifs et n'entrent pas en conflit. En d'autres termes, la coordination intellectuelle commande la coordination des activités comme celle des procédures et des méthodes. Mais le nombre, la fréquence et le caractère impératif des résolutions sur la coordination ^{10/} démontrent assez qu'aucun de ces objectifs n'est atteint. En fait, la fonction de coordination des plans et des programmes à l'échelle du système des Nations Unies rencontre pour son exercice des difficultés très comparables à celles que nous venons de décrire pour la première fonction.

28. Dans l'impossibilité de tout examiner, nous avons limité notre enquête à deux des points de l'ordre du jour et à quelques documents importants. ^{11/} Mais cet examen suffit à montrer que la majorité des documents ne sont pas conçus de manière à permettre au Conseil d'atteindre les objectifs que nous venons de rappeler. Aussi semble-t-il nécessaire, non seulement de mettre très sérieusement en question la conception de ces rapports et les méthodes qui président à leur élaboration, mais encore de vérifier si les procédures de leur examen par la machinerie inter-agences et inter-gouvernementale ne devraient pas être profondément réaménagées.

29. Ce qui frappe par exemple dans l'examen des rapports du CAC sur les questions de coopération internationale et de coordination, c'est qu'ils ne fournissent pas les informations essentielles qui seraient indispensables au Conseil. Le CAC envoie au Conseil

^{10/} Notamment, outre les articles 58, 63, par. 2 et 64 de la Charte, les résolutions du Conseil 1622 (LI) du 30 juillet 1971, par. 5; 1768 (LIV) du 18 mai 1973, point III B, par. 9 (b) et (d) et par. 10. Résolution de l'Assemblée Générale 3202 (S.VI) du 1er mai 1974, section IX, par. 3. Résolution (AG) 32/197, partie II relative au Conseil économique et social, par. 5 (b), (c), (d), partie III, par. 16 et 17, partie VI, par. 37, 38, 43 à 45, partie VII, par. 54 et 55, partie VIII, par. 60 et 61. Résolution (AG) 34/214 du 19 décembre 1979, par. 1, 2 et 3. Résolution du Conseil 1982/50 par. (f) et (g).

^{11/} Les points concernés par l'exercice de cette fonction étaient en 1983 les points 7, 8, 19 et 21 de la 2e session : coopération régionale, activités opérationnelles pour le développement, coopération internationale et coordination, examen des questions importantes des plans à moyen terme des organisations du système. Nous n'avons pas traité ici des deux premiers points et pour les points 19 à 21 pour lesquels la documentation fournie comprenait respectivement 7 rapports (147 pages) et 3 rapports (66 pages), nous avons examiné de façon approfondie seulement les rapports du CAC et du CPC, les études intersectorielles et les "COPA" (analyses de programmes inter-organisations).

plusieurs types de rapports : des rapports devenus biennaux sur les dépenses du système des Nations Unies en relation avec les programmes; ^{12/} de façon moins régulière, des rapports sur des programmes particuliers (en 1983, par exemple, un rapport sur le renforcement de la coordination des systèmes d'information); enfin, des "rapports d'ensemble annuels" (celui de 1983 porte sur la période 1982-1983).

30. Les rapports "sur les dépenses du système des Nations Unies en relation avec les programmes" ont une structure qui n'a guère varié depuis de nombreuses années. Ces documents fournissent des tableaux de chiffres sur les dépenses de toutes les organisations du système par source de fonds et par secteur. Ils permettent de suivre les évolutions de ces chiffres de biennium en biennium. Ces renseignements purement statistiques sont indispensables; on peut seulement regretter qu'ils n'incluent pas les organisations financières du système des Nations Unies. Les rapports portant sur des questions particulières, tel celui fourni en 1983 "sur le renforcement de la coordination des systèmes d'information dans le système des Nations Unies" (E/1983/48 du 28 avril 1983) ont le mérite d'apporter des précisions sur des questions posées par le Conseil. ^{13/}

31. Les "rapports d'ensemble annuels", qui pourraient être les documents les plus importants, ne sont en fait que des sortes de catalogues descriptifs des activités du CAC pendant la période annuelle précédente. Celui de 1983, par exemple, (E/1983/39 du 16 mars 1983) explique que le Secrétaire Général des Nations Unies et tous les membres du CAC ont des buts convergents, aussi bien sur la nécessité "d'aboutir à la cohérence et à la complémentarité de l'action" des organisations, qu'au sujet des caractéristiques de la crise mondiale actuelle. On y apprend aussi que le groupe de travail sur "les objectifs à long terme de développement" a noté la continuation du ralentissement de la croissance au cours de l'année 1982 et a conclu que "la première moitié de la troisième Décennie du développement serait davantage une période de stagnation que de développement". Sur la gestion des activités de programmes, le document fournit la liste des études inter-organisations en cours de préparation, indique que les consultations préalables sur les plans et programmes de travail ont été faites aussi systématiquement que possible, regrette qu'une étude d'ensemble sur les objectifs et les plans des organisations du système demandée par le Conseil par sa décision 1981/181 n'ait pas été achevée, fournit l'indication des Conférences en cours de préparation. Sur les questions opérationnelles, le document publie en annexe un texte sur les "défis et contraintes" concernant ces activités, explique qu'il est trop tôt

L'examen de quelques documents et notamment des rapports du CAC suffit à montrer qu'ils ne sont pas conçus pour permettre au Conseil de contrôler la coordination des activités, des analyses ou des procédures.

Les "rapports d'ensemble annuels" sont des catalogues descriptifs destinés à convaincre les Etats Membres que la coordination fonctionne bien.

^{12/} Ces rapports sont devenus biennaux à la suite de la décision 1980/103 du 6 février 1980; il n'en a donc pas été fourni en 1983; nous les mentionnons cependant en nous référant au dernier paru au moment de la rédaction de ce rapport, le document E/1982/87 du 28 juin 1982.

^{13/} Ce dernier document faisait suite à un premier rapport remis en 1982 (E/1982/85), en réponse à une résolution 1981/63 par laquelle le Conseil avait demandé au CAC de revenir sur sa décision de mettre fin aux fonctions du Bureau Inter-Organisations. Le Conseil s'est contenté de prendre note de ce rapport, qui a essentiellement pour objet de présenter le programme de travail prévu pour le Comité Consultatif pour la Coordination des Systèmes d'Information (CCCSI).

pour porter un jugement sur le rôle des "coordinateurs résidents" comme l'avait demandé la résolution 37/226 de l'Assemblée Générale, enfin, conclut par une citation du rapport du Secrétaire Général sur l'activité de l'Organisation pour rappeler que l'on peut "garder un sentiment d'optimisme" sur les moyens dont "nous disposons potentiellement pour résoudre une grande partie des principaux problèmes qui se posent à l'humanité". Il s'agit donc d'un document de pure information, essentiellement destiné à convaincre les Etats Membres que tout va pour le mieux dans le domaine de la coordination.

32. Aux rapports purement descriptifs que nous venons de résumer s'ajoutent diverses sortes de rapports traitant de la coordination au niveau des secteurs. Outre un document concernant les "Ressources minérales" qui sera analysé au chapitre suivant, le Conseil a reçu en 1983 deux rapports de ce genre sous le point 21 de l'ordre du jour : E/1983/99 du 17 juin 1983 sur l'alimentation et l'agriculture, et E/1983/101 du 15 juin 1983 sur les questions de population. Ces deux rapports sont essentiellement descriptifs. Ainsi, le rapport sur la population, après avoir indiqué qu'il ne traitera que des activités des organisations le plus directement intéressées par le problème afin de rendre ce document "aussi concis et orienté vers l'action que possible", se borne à décrire les tendances et les politiques de population depuis 1974 dans une première partie, puis à fournir dans la deuxième une succession de résumés de programmes de population contenus dans les plans à moyen terme 1984-1989 pour l'ONU, le Fonds de la Population, la CNUCED, les Commissions économiques régionales, l'OMS, la Banque Mondiale, l'OIT, l'UNESCO et la FAO. Il n'aboutit à aucune conclusion ni aucune recommandation, et l'on voit mal, dans ces conditions, comment il pouvait se prétendre "orienté vers l'action". 14/

Les analyses intersectorielles fournies en 1983 sur les questions de population et sur les problèmes d'alimentation et d'agriculture restent sans conclusion ni recommandations.

33. Le rapport sur l'alimentation et l'agriculture est de la même veine bien que plus long (40 pages au lieu de 23 pour le précédent). Il présente lui aussi une description des plans à moyen terme ou programmes des principales organisations travaillant dans le domaine concerné : la FAO, le PAM, le Conseil Mondial de l'Alimentation, la Banque Mondiale, le FIDA, le PNUD, le PNUE, l'UNESCO, l'ONU, etc. Une différence dans la présentation par rapport au document précédent est que ses descriptions, au lieu d'être faites en une seule fois, sont décomposées suivant un plan qui distingue la production agricole (5 paragraphes), la sécurité alimentaire (3 paragraphes), le commerce des produits agricoles et alimentaires (2 paragraphes). Mais le fait que ces descriptions soient décomposées en 10 paragraphes au lieu d'être faites globalement à la suite les unes des autres ne change rien à la nature de l'exercice. Il est vrai que le document se termine par quelques paragraphes de "conclusion", mais ils consistent essentiellement à rappeler la gravité de la situation alimentaire, l'insuffisance de l'assistance extérieure aux pays en voie de développement, l'importance qu'il faut attacher à la "sécurité alimentaire mondiale", l'absence de progrès dans les négociations intergouvernementales sur les problèmes du commerce et de la stabilisation des prix. En d'autres

14/ Ce document est au surplus curieusement précédé sur sa première page par un texte encadré de sept lignes qui s'intitule "Résumé"; ce texte n'est que la reproduction du premier paragraphe du rapport lui-même qui est intégralement répété page 2 et qui, de toute manière, n'est pas un résumé.

termes, la conclusion ne porte en aucune manière sur les modalités de coordination entre les organisations du système, ni sur les méthodes qui permettraient de l'améliorer.

34. C'est dire que, dans les deux cas, ces "examens intersectoriels" des plans à moyen terme des organisations du système, institués par le paragraphe (f) de la résolution 1982/50, sont, dans leur conception actuelle, pratiquement inutilisables par le Conseil. On sait qu'en ce domaine des analyses inter-organisations, un autre type d'études, les "analyses de programmes intrasectorielles", plus connues sous leur sigle anglais de "COPA" ont plus d'ancienneté et d'expérience puisqu'elles ont été instituées en août 1977, par la résolution 2098 (LXIII) du Conseil et par les décisions de la réunion commune CAC-CPC de 1978 : il y avait été prévu que les "COPA" devaient fournir une "analyse de l'état actuel de la coordination plutôt qu'une simple description des activités"; elles devaient être "analytiques par nature" et contenir "des recommandations pour l'action". A cette fin, elles devaient avoir quatre sections principales, l'une traitant de la problématique, la seconde des activités en relation avec la problématique, la troisième de l'état actuel de la coordination, la quatrième devant présenter les conclusions de l'analyse. 15/

Pour ce type d'étude, comme pour les "COPA", en dépit de quelques analyses intéressantes, un "dialogue de sourds" semble s'être institué.

35. Dans l'ensemble, bien que les "COPA" aient tenté de suivre ces indications, présenté des analyses intéressantes de ce que le Système accomplit dans les domaines étudiés et abouti à quelques recommandations, elles n'ont malheureusement conduit qu'à une sorte de dialogue de sourds entre le CAC et le CPC. Le CPC n'a cessé de répéter 16/ depuis 1978 que ces documents "avaient des points faibles dans leur conception et leur méthodologie", que "les plus grands efforts devaient être faits pour assurer une coordination efficace", que "les progrès dans la coordination et l'harmonisation étaient extrêmement limités", que "les rapports ne fournissaient pas les analyses en profondeur que le CPC espérait obtenir", que "les programmes devraient être analysés d'une façon critique en relation avec les mandats fixés", que des efforts devaient être faits pour "identifier les lacunes ou les doubles emplois et vérifier l'efficacité des procédures de coordination". Il est donc certain que des efforts considérables restent à faire pour conférer à ces documents une plus grande efficacité.

36. Comme les citations qui précèdent viennent de le montrer, le CPC, auxiliaire spécialisé du Conseil et de l'Assemblée Générale dans le domaine de la coordination, a veillé depuis des années à mettre au point les mécanismes du cycle de planification et ceux de la coordination du système des Nations Unies. Son rapport annuel est le seul document qui, chaque année, apporte au Conseil et à l'Assemblée Générale les conclusions à la fois critiques et

15/ La liste des "COPA" établie depuis 1978 est fournie dans le document ACC/1983/PG/11 du 23 septembre 1983; elles ont traité de la coopération économique entre pays en développement, des systèmes d'information, de la science et de la technologie, de l'énergie, du développement rural, de la jeunesse, de l'administration publique, des questions de la mer.

16/ Rapport ACC/1983/PG/11 précité; voir notamment la colonne "Commentaires et recommandations du CPC" dans son tableau No 1.

Le rapport annuel du CPC est le seul document qui présente au Conseil des conclusions à la fois critiques et constructives.

Mais en matière de coordination, le CPC est dans la même situation que le Conseil; les rapports qui lui sont fournis ne répondent pas à ses besoins; en conséquence, la part faite par le CPC aux recommandations rappelant ses demandes antérieures et donnant des prescriptions méthodologiques se développe aux dépens des recommandations de substance.

constructives en ces domaines. Le rapport de 1983, par exemple, ^{17/} portait notamment sur l'examen d'une "COPA" (Questions de la mer), de deux études d'évaluation (Activités de coopération technique de l'ONUDI dans le domaine des manufactures, Département de l'Information publique), des rapports du CAC (analysés aux paragraphes 30 et 31 ci-dessus), de quelques chapitres du budget-programme, de questions concernant la reformulation du plan à moyen terme 1984-1989, et de trois problèmes méthodologiques importants : la rédaction des Règles gouvernant la planification, les aspects programmatiques du budget, la surveillance de l'exécution et les méthodes d'évaluation, le renforcement de la capacité des unités et systèmes d'évaluation des Nations Unies, les procédures pour les exposés sur les conséquences programmatiques des décisions de l'Assemblée Générale. Le plan systématique suivi dans le rapport pour chacun de ces points comprend une introduction exposant le problème, un rappel rapide de l'essentiel de la discussion et des conclusions et recommandations formulées généralement de façon très précise. ^{18/}

37. Mais en matière de coordination, le CPC se trouve dans la même situation que le Conseil ou l'Assemblée Générale : il est seulement le premier à recevoir les mêmes rapports du CAC ou les "COPA" et il dispose de plus de temps pour les examiner en détail et formuler à leur sujet des recommandations. Mais, comme nous l'avons vu au paragraphe 35, les conclusions et recommandations que ce type de rapport lui permet de formuler sont pour l'essentiel des rappels de demandes antérieures concernant la nature même des analyses ou de nouvelles prescriptions méthodologiques. Ce type de recommandation a même tendance à remplacer les conclusions de substance. Or, si en matière de planification, de programmation et d'évaluation, des progrès méthodologiques ont été possibles et continuent de l'être, grâce au perfectionnement progressif et continu d'instruments tels que le plan à moyen terme, le budget-programme, les rapports sur l'exécution du programme et les rapports d'évaluation, en revanche, en matière de coordination, les instruments disponibles, ou bien ne sont pas soumis à un contrôle direct des organes intergouvernementaux, comme les procédures de planification communes, ou bien quand ils le sont (comme les "COPA"), se sont révélés difficilement perfectibles.

38. Ces difficultés sont confirmées par le malaise et par l'inquiétude ressentis depuis longtemps au sujet de l'inefficacité, on peut même dire de l'inutilité, des réunions communes CAC-CPC. Le

^{17/} A/38/38 (Partie I du 14 juin 1983). Nous ne parlons pas ici de la Partie II de ce document, qui n'a été établi que le 26 septembre 1983 (deuxième partie de la 23e session du CPC, 29 août-12 septembre 1983) en raison du retard dans la production du budget-programme et n'a donc pas pu être soumis au Conseil en 1983.

^{18/} Par exemple, en ce qui concerne l'examen des règles de planification, le Comité a formulé lui-même pour une dizaine d'articles, les corrections et modifications qu'il demandait d'apporter au texte proposé par le Secrétaire Général. Ce type de présentation des recommandations facilite grandement le travail du Conseil et de l'Assemblée Générale. Les recommandations du rapport du CPC ont été approuvées par le Conseil dans sa résolution 1983/49 et par l'Assemblée Générale dans sa résolution 38/227.

rapport (E/1983/98) des Présidents du CPC et du CAC sur la réunion commune des deux organes en apporte la démonstration. La réunion commune des 4 et 5 juillet 1983 a consacré une partie de son ordre du jour à discuter justement du problème de l'amélioration de l'efficacité de ces réunions. La discussion a dégagé un accord sur la nécessité de ménager un délai "de six mois minimum entre le moment où un sujet est choisi et la date de réunion, afin qu'on puisse établir la documentation nécessaire et inventorier les questions cruciales à débattre" et sur celle de "prévoir systématiquement un suivi de la discussion lors d'une réunion ultérieure pour veiller à traduire par des actes les résultats des délibérations".

Les réunions communes CAC-CPC souffrent exactement des mêmes difficultés.

39. Mais, en dehors de ces problèmes de procédure qui ont fait l'objet de multiples suggestions, la discussion a aussi montré que, pour de nombreuses délégations, c'était les objectifs mêmes de ces réunions qui devraient être mieux définis. On a par exemple souligné que "l'objet des réunions en question n'était pas de passer en revue les activités des différentes organisations des Nations Unies individuellement, mais d'examiner les travaux de ces organisations dans le contexte des travaux du système de l'ONU dans son ensemble". On a aussi parlé de "la trop grande généralité des thèmes choisis" et suggéré que les thèmes soumis aux réunions communes "devaient être les mêmes que ceux étudiés antérieurement pendant l'année par le CPC". Ces remarques confirment à nos yeux que les problèmes de fond qui se posent aux réunions communes CAC-CPC sont exactement les mêmes que ceux qui se posent au CPC, au Conseil et à l'Assemblée Générale en matière de coordination. Les paragraphes qui suivent tentent d'en résumer la substance.

40. Les efforts déployés depuis de nombreuses années, notamment par la création du CCQS, par la tentative d'harmonisation de la présentation des budgets-programmes et des plans à moyen terme, par les recherches en vue de la "planification commune", par la création de PPCO, par celle du groupe de travail sur les objectifs à long terme, par l'institution des "COPA", par le prolongement des sessions du CPC, etc., ont sans doute permis quelques progrès, au moins formels, dans le sens d'une meilleure coordination des programmes et des activités du système des Nations Unies. Mais ils ont aussi permis de mieux mesurer l'importance des efforts qui restent à faire. Or ces efforts sont considérables, qu'il s'agisse de la coordination des analyses ou de celle des programmes et des activités.

Les efforts déployés en vue d'une meilleure coordination ont surtout permis de mieux mesurer l'importance de ce qui reste à faire.

41. Comme nous l'avons déjà mentionné dans notre chapitre I, il est clair que des divergences très sérieuses d'analyse séparent les diverses organisations du système des Nations Unies. Il serait difficile d'affirmer aujourd'hui que la CNUCED et le FMI, par exemple, ont la même conception des conditions du développement, ou qu'en dépit de leurs convergences à la Conférence d'Alma Ata sur les soins de santé primaires, l'OMS et l'UNICEF partagent aujourd'hui la même conception des méthodes de santé dans les pays en développement, ou que les thèses sur la sécurité alimentaire de la FAO sont partagées intégralement par le Conseil Mondial de l'Alimentation.

Des divergences très sérieuses d'analyse...

42. On pourrait multiplier les exemples, mais il est clair qu'en dépit des résolutions qui montrent l'acceptation générale par la communauté internationale de l'idée que le développement est un

*...et de
sérieuses
difficultés
s'opposent à
la définition
d'une approche
commune.*

*La division
par secteurs
des diverses
organisations
explique sans
doute cette
situation.*

*Les Etats
Membres vou-
draient pouvoir
vérifier que la
coordination
des programmes
et des activi-
tés évite les
doubles emplois,
les lacunes,
les déperdi-
tions de
ressources.*

*Pour obtenir
les informa-
tions
nécessaires,...*

problème qui exige des réponses multidisciplinaires et intégrées ("approche intégrée du développement", "développement rural intégré", etc.), les diverses agences du système des Nations Unies sont loin d'avoir une philosophie, une vision ou une approche commune des problèmes à résoudre. En matière de financement des activités opérationnelles, le dialogue entre pays donateurs et pays bénéficiaires sur la nature des problèmes auxquels il conviendrait d'apporter le plus d'attention n'a pas réellement eu lieu, les décisions de financement étant prises en fait séparément pour chacun des Fonds opérationnels (PNUD, FNUAP, UNICEF, etc.). Il n'est même pas certain qu'à l'intérieur d'une même organisation il y ait concordance de vues entre le personnel du siège et celui du terrain, ou entre les divers départements qui s'occupent de problèmes différents mais connexes.

43. Une telle situation n'a rien d'anormal puisque le système a été conçu sur une base "fonctionnaliste". Mais c'est justement l'objectif de la coordination que de compenser les inconvénients de cette division du travail entre secteurs et entre spécialistes de diverses disciplines, en tentant de réduire les divergences, de faciliter une meilleure compréhension mutuelle et de définir une approche aussi commune que possible. Il serait par exemple important de s'assurer qu'il y a bien cohérence entre les politiques préconisées pour le développement industriel et pour le développement agricole, ou entre celles concernant le développement de la science et de la technologie et celles relatives à l'emploi. 19/

44. L'animation et le contrôle, par les organismes intergouvernementaux et en particulier par le Conseil, de la coordination des analyses est une condition préliminaire de la coordination des programmes et des activités. Sur ce second point, les préoccupations des Etats Membres concernent l'existence possible dans la conception et l'exécution des programmes et des projets, de doubles emplois, de contradictions, de lacunes ou simplement d'une insuffisance de coordination dans l'espace et dans le temps, conduisant à des déperditions d'efforts et d'argent. Nous avons vu que ni les rapports du CAC, ni les "COPA", ne permettaient d'effectuer ce type de contrôle. Or, le problème de la coordination des programmes et des activités est trop sérieux pour qu'il reste encore longtemps acceptable, que les organes intergouvernementaux qui en sont chargés continuent, en dépit de leurs demandes réitérées, de ne pas recevoir le type d'informations dont ils ont besoin.

45. La réponse aux problèmes ainsi posés ne se trouve pas dans la répétition régulière des mêmes demandes. En fait, la raison véritable de toutes les difficultés rencontrées est qu'il n'est pas possible de demander aux Secrétariats de l'ONU et des autres agences du système de se critiquer eux-mêmes. Les efforts qu'on leur a demandés depuis de nombreuses années pour assurer une meilleure coordination sont importants. Les Secrétariats ont répondu à cette demande notamment à travers les travaux du CCQS, les recherches sur les objectifs à long terme, les échanges de vues sur la conception des plans et sur l'harmonisation des présentations

19/ Ce genre de contrôle est exactement celui qui est préconisé par l'article 62, paragraphe 1 de la Charte.

budgétaires. Ils estiment qu'ils ont ainsi obtenu des résultats non négligeables et il est normal qu'ils fassent part de cette impression aux organes intergouvernementaux. De leur côté, ces organes souhaitent obtenir des points de vue critiques qui leur permettraient de formuler des recommandations en vue d'améliorer une situation qui reste loin d'être satisfaisante. A cet égard, il est certain que les études produites par l'Office de la Planification des Programmes et de la Coordination (PPCO) ont représenté depuis sa création un ensemble d'efforts très remarquables. Cette animation d'une autocritique à l'intérieur du Secrétariat a malheureusement rencontré, et rencontre encore, des résistances extrêmement vives. Pour qu'une telle entreprise puisse réussir, il faudrait qu'elle soit vivifiée à la fois par une volonté réelle d'amélioration des méthodes dans toutes les unités des Secrétariats et par le recours à une expertise indépendante et extérieure à ces Secrétariats.

46. Comme pour le chapitre précédent, nous sommes donc ici conduits à recommander le recours à l'indépendance et à l'esprit critique et constructif d'experts recrutés à l'extérieur par les organes intergouvernementaux eux-mêmes. En l'occurrence, c'est le CPC, en tant qu'organe spécialisé chargé de la coordination, qui devrait être appelé à organiser, sur proposition de son Bureau :

- la liste des sujets retenus qui pourrait comprendre l'ensemble des "COPA" (pour lesquels une liste prévisionnelle et un calendrier ont déjà été établis), les autres analyses intersectorielles (si toutefois le principe en est retenu), l'étude de divers types de divergences constatées entre les analyses des diverses agences, enfin l'examen d'ensemble des progrès faits par le CAC en matière de planification conjointe, ou plus généralement sur l'ensemble des activités faisant l'objet de son rapport d'ensemble annuel;

- le choix des experts : établissement de listes comme dans le cas examiné ci-dessus pour le CPD, critères à respecter, méthodes de choix des personnalités suivant les sujets retenus;

- le calendrier des études devant faire l'objet d'expertises extérieures, y compris les dates de leur publication, calculées suffisamment à l'avance pour qu'elles soient soumises à l'examen des organes spécialisés du CPC, du Conseil et éventuellement, suivant les cas, aux réunions communes CAC-CPC;

- les méthodes de coopération entre les experts extérieurs et le Secrétariat, notamment avec PPCO;

- l'indication ou le rappel des modèles types d'études souhaitées : liste des parties analytiques, méthodes de présentation des recommandations;

- les responsabilités respectives en matière de formulation des décisions proposées au Conseil, des organes subsidiaires spécialisés et du CPC.

...le recours à une expertise extérieure est la seule solution.

Il faut, pour l'organiser, établir une liste des sujets retenus, prévoir des transferts de crédits, établir une liste d'experts agréés.

Il faudrait aussi que le CPC puisse étudier les conditions détaillées d'établissement d'un tel système et qu'il reçoive les moyens nécessaires à cette fin.

47. Pour qu'un tel système soit possible, il serait souhaitable :

- qu'on examine la possibilité de donner au CPC les moyens nécessaires pour assurer cette fonction complémentaire, et en particulier de le doter d'un Secrétariat permanent comparable à celui dont bénéficie le CCQAB. En l'occurrence, le Secrétaire pourrait être choisi parmi les fonctionnaires de l'Office de la Planification des Programmes et de la Coordination;

- que, comme nous l'avons déjà indiqué au chapitre précédent au sujet du financement des consultants nécessaires pour le CPD, des crédits soient, par transfert d'une partie des crédits de consultants affectés au Secrétariat, mis à la disposition du Bureau du CPC pour rémunérer cette expertise extérieure.

48. En définitive, l'examen des types de rapports actuellement fournis au Conseil en matière de coordination des activités du système des Nations Unies nous conduit à recommander :

RECOMMANDATIONS

Recommandation No 5 - L'utilisation par les organes intergouvernementaux, par l'intermédiaire du CPC, d'expertise extérieure au Secrétariat pour l'examen des problèmes de coordination des analyses et de coordination des programmes et des activités des organisations du système des Nations Unies dans les conditions définies au paragraphe 46 ci-dessus.

Recommandation No 6 - La fourniture au CPC des moyens nécessaires à cette tâche, comme indiqué au paragraphe 47.

CHAPITRE III

LA FONCTION DE PLANIFICATION ET DE PROGRAMMATION AUX
NATIONS UNIES

La fonction de planification et de programmation rencontre des difficultés comparables.

49. L'exercice de la fonction de planification et de programmation pour les Nations Unies, en d'autres termes celle d'organe directeur pour le programme de travail de l'ONU dans les domaines économique, social et des droits de l'homme, que le Conseil a défini pour lui-même à diverses reprises ^{20/} rencontre les mêmes types de difficultés que celles que nous venons de décrire pour les deux autres fonctions. La documentation fournie, tant au Conseil qu'aux organes subsidiaires, souffre de défauts comparables à ceux constatés dans les cas précités. Or, cette fonction occupe la majorité des points du substance de l'ordre du jour de

^{20/} Résolutions 1156 (XLI) du 5 août 1966, 1623 (LI) du 30 juillet 1971, paragraphe (e) de la résolution 1982/50, notamment.

la session annuelle. 21/

50. Le problème qui est ainsi posé est fondamental, en raison du rôle central de l'ONU à la fois dans le système des Nations Unies et dans l'analyse des problèmes économiques et sociaux au niveau mondial. Il est en revanche particulièrement difficile à appréhender, non seulement en raison des défauts de fonctionnement des mécanismes et du caractère insuffisant et trop formel de l'utilisation des instruments du cycle de planification, mais aussi à cause de la complexité et de la variété des programmes de l'Organisation, de la diversité de leurs objectifs, de la répartition de la fonction de programmation entre de très nombreux niveaux différents d'organes intergouvernementaux ou d'experts. L'examen du fonctionnement des mécanismes doit donc être complété par une réflexion sur les objectifs que se proposent la planification et la coordination, et sur l'organisation institutionnelle de ces fonctions.

Le problème posé est fondamental mais difficile.

51. L'exemple du programme des Ressources minérales, à l'intérieur du grand programme des Ressources naturelles, illustre particulièrement bien les défauts de fonctionnement des mécanismes et le caractère insuffisant de la documentation. Le Comité des Ressources naturelles (CRN), qui est l'organe intergouvernemental pour ce secteur, 22/ n'a, en 1983, reçu d'informations que sur quelques-uns des produits du programme ordinaire du Département de la Coopération technique, programme qui n'excède pas 500 000 dollars, à l'exclusion de toute donnée sur l'ensemble du programme ordinaire de l'ONU (15 millions de dollars en 1982-1983 y compris

L'exemple du CRN montre

- l'insuffisance des informations,

21/ En 1983, il s'agissait des points 6 à 14 de la première session, 6 et 8 à 16 de la seconde, soit 50% du total des points de l'ordre du jour. Les questions traitées concernaient les grands programmes suivants du plan à moyen terme : Droits de l'Homme (GP 6), Contrôle des Drogues (7), Réfugiés (8), Energie (11), Environnement (12), Alimentation et Agriculture (13), Habitat (14), Développement industriel (15), Ressources naturelles (17), Cartographie (partie de 17), Science et Technologie (20), Développement social et Femmes (21), Statistiques (22), Sociétés transnationales (23), - soit 14 des 19 grands programmes économiques et sociaux du plan à moyen terme. Les grands programmes Commerce et Développement (16) et Administration publique (19) avaient été examinés en 1982. Les grands programmes Secours en cas de catastrophes (5) et Problèmes et Politiques de Développement (10) ne font jamais l'objet d'un point spécial de l'ordre du jour pour examen programmatique, bien que certains de leurs produits (par exemple l'Etude sur l'Economie Mondiale pour le grand programme 10) soient étudiés régulièrement par le Conseil. Il en est de même du grand programme Transports (24) en raison sans doute de sa décentralisation (gestion par les Commissions économiques régionales).

22/ Le CRN a été créé par la résolution 1535 (LXIX) du Conseil le 27 juillet 1970. Il a pour mandat, notamment, "d'aider le Conseil à donner des directives pour la programmation et l'exécution des activités entreprises par les organismes des Nations Unies en ce qui concerne la mise en valeur des ressources naturelles"... "d'examiner les rapports concernant les activités opérationnelles"... "...d'accorder une attention appropriée aux problèmes de la promotion de la recherche"... "d'aider le Conseil et le Comité du Programme et de la Coordination à maintenir la liaison nécessaire entre les activités entreprises dans le domaine des ressources naturelles par les Commissions économiques régionales, les institutions spécialisées, l'AIEA et les autres organismes qui exécutent des travaux connexes en vue d'assurer le maximum d'efficacité et la plus large coopération".

les activités des Commissions économiques régionales et de la CNUCED), sur les activités opérationnelles (69,5 millions de dollars) ou sur les activités des autres agences du système, qui, si l'on y inclut la Banque Mondiale, approche au total du milliard de dollars. 23/

- l'impossibilité d'utiliser correctement les instruments de planification,

52. Le CRN n'a pas été mis en mesure d'utiliser correctement les instruments du cycle de planification pour aider le Comité à donner des directives pour la programmation, comme le précise son mandat. Les projets des parties pertinentes du plan à moyen terme 1984-1989 lui ont été soumis trop tardivement, en une seule langue, et ne lui ont pas permis de donner son avis. 24/ Il n'a jamais eu l'occasion d'examiner les projets de chapitres des budgets-programmes concernant les ressources naturelles, bien qu'il se réunisse durant les années impaires, au cours desquelles le CPC, le Conseil et l'Assemblée Générale examinent ces documents. Il n'a pas reçu non plus les parties correspondantes des "rapports sur l'exécution des programmes de l'ONU pour les exercices bien-naux", bien que les dates de production des deux derniers documents de ce genre lui eussent permis d'examiner l'exécution du programme 1978-1979 à sa 7e session, et celle du programme 1980-1981 à sa 8e session. 25/

- et de faire un usage convenable des études d'évaluation et de coordination.

53. Le CRN n'a pas, enfin, pu faire tout l'usage souhaitable des études d'évaluation et de coordination qui lui ont été fournies, soit une étude d'évaluation du 1er mars 1982 (E/AC.51/1982/5) et une étude inter-organisations complémentaire de la première (E/C.7/1983/12). L'évaluation, qui concernait un échantillon représentatif d'activités de plusieurs organismes des Nations Unies dans le domaine des ressources minérales, se concluait par des recommandations assez précises au sujet des retards d'exécution de projets opérationnels, de l'identification des utilisateurs finals de divers produits, de quelques défauts concernant aussi bien la planification que la coordination de divers services de l'ONU.

23/ Cf. rapport E/C.7/1983/12 du 28 avril 1983 "Activités du système des Nations Unies en 1982-1983 dans le domaine des ressources minérales". Total général : 922,5 millions de dollars dont 84,7 millions pour l'ONU, 3,3 pour l'UNESCO, 3,5 pour l'Agence Internationale de l'Energie Atomique, 2 pour l'OMS et 828,2 pour la Banque Mondiale.

24/ Cf. notamment, décision 7/1 du Comité, 156e réunion, 27 mai 1981 et paragraphes 139 à 149 du Rapport du CRN à sa 7e session, E/1981/50, E/C.7/125.

25/ Documents A/C.5/35/1 du 19 mars 1980 et A/37/154 du 26 mai 1982. Le CRN aurait ainsi pu noter les pourcentages d'exécution des programmes et les explications fournies pour l'inexécution de certains éléments de programmes, et constater par exemple qu'en 1980-1981, si pour le programme des Ressources naturelles de DCTD, 25 éléments de programme sur 32 avaient été exécutés comme prévu, en revanche, 23 seulement sur 36 l'avaient été pour la CESAP, 10 sur 21 pour la CEPAL, 8 sur 16 pour la CEAO et 16 sur 51 pour la CEA. Quand les taux d'exécution des programmes prévus atteignent moins de 50% (et même moins d'un tiers dans un cas), il semblerait normal que l'organe intergouvernemental chargé de surveiller l'exécution de l'ensemble des programmes de l'ONU en ce domaine en soit informé et reçoive des explications appropriées.

L'étude inter-organisations était, en revanche, purement descriptive. La qualité et la clarté du rapport d'évaluation ont été reconnues et appréciées mais il n'en est résulté aucune conclusion : les deux comités intergouvernementaux compétents pour son examen, soit le CPC et le CRN, semblent s'être renvoyés mutuellement la responsabilité des décisions de substance. L'examen de l'étude de coordination a conduit, en revanche, le CRN à souligner que "l'une de ses principales responsabilités consiste à fournir des directives sur la programmation et sur la mise en oeuvre des programmes", à affirmer "qu'il a été encore dans l'incapacité d'assumer cette responsabilité sur la base du rapport soumis à sa 8e session" et à demander au Secrétaire Général de fournir de nouveaux rapports sur cette question (cf. résolution 1983/59 du Conseil).

54. Dans la mesure même où le CRN s'est révélé historiquement comme un comité efficace, 26/ il est anormal qu'il en soit réduit à sa 8e session, en 1983, non seulement à proposer la résolution 1983/59 précitée sur la coordination des programmes, mais encore à constater (décision 8/1 du Comité du 17 juin 1983) "que ses membres sont unanimes sur la nécessité d'accroître son efficacité" et à décider "d'étudier à sa 9e session les méthodes et les moyens par lesquels il pourrait mieux assumer ses responsabilités". Mais le fait qu'il n'ait pu disposer ni des informations suffisantes ni des documents de planification et de programmation existants se retrouve dans le cas d'un très grand nombre d'autres organes subsidiaires du Conseil.

55. Un examen des 19 grands programmes économiques, sociaux et humanitaires de l'ONU dans le plan à moyen terme 1984-1989 montre que cinq organes subsidiaires n'ont pu examiner les chapitres qui les concernaient, que plusieurs autres ont exprimé le regret pour les retards de présentation qui les ont empêchés de formuler des recommandations. Les parties pertinentes des budgets-programmes n'ont, de leur côté, été soumises qu'à quelques-uns des organes subsidiaires (ce processus ayant été au surplus désorganisé pour le budget-programme 1984-1985 en raison du retard dans sa soumission qui a conduit à la résolution 1983/51 du Conseil). Les Commissions régionales et leurs organes subsidiaires ont un système d'examen régulier des programmes de travail, mais ceci ne semble pas être le cas de la majorité des organes subsidiaires centraux.

56. Il nous a été d'autre part confirmé par les unités responsables du Secrétariat qu'il n'existe pas, pour l'instant, de procédure établie pour soumettre les parties pertinentes des "rapports sur l'exécution des programmes" aux organes subsidiaires. De même, les études sur les activités de coopération technique effectuées dans de nombreux secteurs ne sont pas soumises à l'examen de ces

Le CRN a dû constater qu'il n'avait pas les moyens d'assumer ses responsabilités.

L'examen des 19 grands programmes de l'ONU montre les graves difficultés d'utilisation du PMT, ...

...des autres instruments de programmation, ...

26/ Le CRN a notamment ouvert la voie vers la coordination des programmes en matière d'eau (Conférence sur l'Eau de 1975 et Plan d'Action de Mar del Plata), souligné l'importance des problèmes en matière d'énergie, conduit à la Conférence de 1981 sur les Sources d'énergie nouvelles et renouvelables et au Programme d'Action de Nairobi, lancé le Fonds autorenouvelable des Nations Unies pour l'exploitation des ressources naturelles.

mêmes organes (cf. la résolution 1983/50 du Conseil qui demande "que les programmes de travail et les plans des organisations du système des Nations Unies identifient clairement les activités de coopération technique de ces organisations et que des informations les concernant soient présentées régulièrement aux Etats Membres").

...et des études d'évaluation.

57. Les études d'évaluation en profondeur, malgré les efforts faits par le Service d'Evaluation de PPCO et les recommandations pertinentes contenues dans certaines d'entre elles, n'ont pas encore permis "au Secrétariat et aux Etats Membres de réfléchir de façon systématique aux moyens d'accroître la productivité des grands programmes de l'Organisation, en en changeant la teneur et au besoin en en modifiant les objectifs", comme le prévoit le Règlement du cycle de planification adopté par l'Assemblée Générale dans sa résolution 37/234. L'évaluation interne dans l'ensemble des unités de l'ONU n'a, de son côté, encore donné aucun résultat. Enfin, les mécanismes de décision sur les recommandations des rapports d'évaluation n'ont pas été suffisamment définis et les responsabilités respectives des divers organes intergouvernementaux compétents n'ont pas été précisées.

Absence d'utilisation systématique des instruments de programmation...

58. Le tableau général est en définitive celui d'une utilisation partielle de quelques-uns des outils de programmation par quelques-uns des organes subsidiaires. Il n'existe actuellement aucune procédure systématique pour que tous les organes substantifs disposent en temps utile, selon une séquence cohérente, de toute la série de ces documents, pour leur permettre d'assumer leurs responsabilités en matière de formulation et d'examen d'ensemble des programmes, comme il l'est prévu dans leurs mandats et comme le demandent les résolutions 31/93, 32/206, 34/224 et 37/234 de l'Assemblée Générale.

...qu'il faudrait pouvoir perfectionner.

59. Or, ces instruments de programmation eux-mêmes restent à perfectionner. De nombreux rapports du Corps Commun d'Inspection ont rappelé à plusieurs reprises la nécessité d'améliorer la conception du plan à moyen terme (A/36/171, A/37/460, A/38/160), de créer une unité du Secrétariat pour permettre l'établissement de meilleurs rapports d'évaluation des programmes, d'améliorer les méthodes d'évaluation (A/36/181 et A/36/182), d'élaborer le Règlement et les Règles du cycle de planification et de les mettre en application. On sait que beaucoup reste à faire en ce domaine et, là encore, notamment en matière d'évaluation, le recours à une expertise extérieure apparaît indispensable pour renforcer et compléter la capacité du Secrétariat, améliorer la conception des objectifs, des programmes et des activités. Cette expertise extérieure devrait, en matière d'évaluation, être mise à la disposition du CPC dans les mêmes conditions que celles préconisées en matière de coordination au chapitre précédent (Recommandation No 5 et paragraphe 46). Le renforcement complémentaire des capacités d'évaluation de l'Office de la Planification des Programmes et de la Coordination serait parallèlement extrêmement utile.

60. Mais, pour que ces diverses mesures puissent donner des résultats, il est encore indispensable que tous les instruments de programmation soient systématiquement utilisés comme ils devraient l'être. Il serait, à cet égard, particulièrement important que les leçons tirées des exercices d'évaluation puissent être appliquées pour la conception des nouveaux programmes et que les comités

intergouvernementaux veillent à recevoir les explications et les analyses prévues dans le Règlement et les Règles du cycle de planification. 27/ Si les instruments de programmation continuaient au contraire à n'être pas utilisés, leur préparation par le Secrétariat représenterait un effort inutile et il n'y aurait aucune chance pour qu'ils puissent être améliorés.

61. Les mesures qui pourraient être prises pour qu'il en aille ainsi à l'avenir font l'objet des recommandations suivantes :

Recommandation No 7 - Une partie spéciale de tous les rapports des organes subsidiaires du Conseil économique et social devrait être réservée au moins tous les deux ans à l'examen du contenu de tous les programmes de l'ONU dans le secteur qui les concerne et sur une base régulière à celui des programmes de l'ensemble des organes du système des Nations Unies dans le même secteur. Suivant les bienniums, cette partie devrait être consacrée à l'examen du projet de plan à moyen terme (ou de ses modifications éventuelles), à l'examen des projets de budgets-programmes, à celui des rapports d'exécution des programmes, des études sur les activités opérationnelles, des rapports d'évaluation et des rapports d'analyse des programmes inter-organisations.

Recommandation No 8 - Tous les documents préparés pour le cycle de planification, de programmation et d'évaluation, devraient être distribués aux organes subsidiaires dès qu'ils sont disponibles.

Recommandation No 9 - Un calendrier très précis devrait être établi pour permettre la production et l'examen de ces documents en temps utile. 28/

Recommandation No 10 - Toute mesure devrait être prise pour faciliter l'amélioration continue des divers instruments de planification, programmation et évaluation. En particulier, le Règlement et les Règles approuvés par l'Assemblée Générale devraient être publiés dans un format comparable à celui du Règlement du Personnel ou du Règlement financier et largement distribués. L'attention des organes subsidiaires devrait être attirée sur l'importance de certaines de leurs dispositions, en particulier, par exemple, sur la règle 103.6 concernant les types d'analyse qui doivent expliquer les choix des objectifs des programmes et des sous-programmes dans le plan à moyen terme.

Recommandation No 11 - Le recours à une expertise extérieure, permettant l'amélioration des outils de programmation et en particulier des rapports d'évaluation en profondeur, devrait être organisé suivant les modalités définies dans la Recommandation No 5 et le paragraphe 46 du rapport, au sujet des études de coordination.

RECOMMANDATIONS

- *réserve
d'une partie
spéciale des
rapports à
l'examen du
programme,*

- *distribution
des documents,*

- *calendrier,*

- *amélioration
des instruments
et application
du Règlement et
des Règles,*

- *recours à
l'expertise
extérieure,*

27/ Voir, à cet égard, tout particulièrement la Règle 103.6 telle qu'elle est définie dans le paragraphe 158 du Rapport du CPC à sa 23e session.

28/ Apparemment, en dépit des études déjà faites à ce sujet, notamment le "projet de calendrier pour l'établissement du projet de PMT pour la période 1984-1989"(A/C.5/35/4 du 11 mars 1980), ces diverses contraintes de calendrier n'ont pas été jusqu'ici surmontées.

- *formulation
des recommandations,*

Recommandation No 12 - Des instructions spéciales devraient être établies sur la manière dont devraient être formulées et mises en évidence les recommandations des rapports, en particulier des rapports d'évaluation et des rapports d'analyse de programmes inter-organisations.

- *prise de
décisions.*

Recommandation No 13 - Des procédures devraient être définies en ce qui concerne la prise de décisions sur les recommandations; les règles à suivre pourraient reprendre les dispositions recommandées par la résolution 38/229 du 20 décembre 1983 de l'Assemblée Générale au sujet des décisions à prendre sur les recommandations des rapports du Corps Commun d'Inspection. 29/

29/ Cette résolution a invité les organismes des Nations Unies à "libeller leurs décisions en s'inspirant des formules ci-après :

- a) Approuve les recommandations ... et ...;
- b) Approuve les recommandations ... et ..., compte tenu des observations y relatives du Secrétaire Général (et/ou du CAC; et/ou du débat tenu par la Commission);
- c) Réserve sa position en ce qui concerne les recommandations ... et ... compte tenu du débat tenu par la Commission;
- d) N'approuve pas les recommandations ... et"

CONCLUSION

62. Les recommandations formulées à la fin des trois chapitres précédents reposent sur l'hypothèse qu'il est possible, en améliorant les conditions du dialogue entre le Secrétariat et les organes intergouvernementaux, c'est-à-dire en se donnant les moyens de réviser le type et le style des rapports et des documents présentés, d'accroître dans les domaines économique et social l'efficacité de l'ONU et du système tout entier. L'enjeu ainsi formulé doit être clairement défini afin de dissiper quelques malentendus possibles. Il ne s'agit ni de transformer l'ONU en un forum de négociations où toutes les divergences qui séparent les pays industriels des pays en développement seraient aisément résolues, ni de définir des priorités avec une telle vigueur qu'il serait possible de réduire le nombre des programmes pour concentrer les ressources sur quelques grandes actions aboutissant à des résultats significatifs. Les contraintes qui pèsent sur les activités économiques et sociales du système des Nations Unies ne permettent d'obtenir que des résultats plus modestes. Mais ils pourraient avoir quelque importance pour l'Organisation et, à travers elle, pour la communauté internationale, et il faut donc définir exactement la nature de l'enjeu.

*L'accroissement
de l'efficacité
de l'ONU et du
système,...*

63. Chacun connaît les contraintes dont il s'agit, soit :

- les divergences d'approche entre Etats Membres sur la nature même du rôle de l'ONU;

- l'existence d'une enveloppe financière globale limitée, aussi bien pour le programme ordinaire que pour les activités opérationnelles, et qui n'a aucune chance de s'accroître de façon considérable et rapide, au moins dans les circonstances politiques actuelles;

- l'obligation de traiter de tous les problèmes existants, dans tous les domaines et dans tous les secteurs, du fait de la pression convergente des intérêts les plus divers de la part de toutes les délégations, ce qui conduit à un morcellement, pour ne pas dire à un émiettement, des ressources disponibles entre un très grand nombre de petits programmes et de petits projets disposant de moyens extrêmement limités; 30/

- le fait que, dans ces conditions, les types d'activités envisageables se limitent dans la plupart des cas à la production de quelques études, rapports et publications, à la tenue de quelques séminaires, à l'envoi de quelques experts dans le cadre de projets, de conseils techniques, de recherche ou de formation, qui n'atteignent que très rarement le stade du pré-investissement, à la fabrication de documents à la demande pour soutenir quelques activités de négociations portant sur des points particuliers;

*...en raison de
contraintes
bien connues,...*

30/ Pour l'ONU, en particulier, cf. paragraphe 47 et annexe du rapport du Corps Commun d'Inspection A/37/460 sur l'élaboration d'une réglementation du cycle de planification, indiquant le nombre moyen d'administrateurs affectés à chaque sous-programme.

- l'obligation de rattacher ces quelques activités limitées à des objectifs ambitieux tels que : réduire les divergences entre pays industriels et pays en développement sur la plupart des problèmes économiques ou sociaux, aider les pays en développement à résoudre leurs problèmes sectoriels ou globaux, lancer de grands programmes de coordination au niveau régional ou mondial; d'où l'existence visible d'une énorme distance entre les ambitions déclarées et les activités quotidiennes et l'impression d'irréalisme et de verbalisme qui en résulte.

...ne peut se trouver que dans le renforcement de son autorité intellectuelle.

64. Dans ces conditions, une amélioration de l'efficacité de l'Organisation dans les domaines économique et social ne peut se trouver que dans le renforcement de son autorité intellectuelle. Il suffirait pour cela que les activités de chaque programme actuellement dispersées entre de trop nombreux produits de routine d'un intérêt souvent limité, puissent être par exemple concentrées :

- pour les programmes de réflexion d'ensemble, sur quelques analyses en profondeur et de qualité reconnue, permettant de mieux identifier les champs de négociations possibles;

- pour les programmes sectoriels, sur quelques publications intéressantes et vendues à un grand nombre d'exemplaires, ou sur quelques bons systèmes d'information et de références;

- pour les programmes opérationnels, sur des activités de formation transférant réellement le savoir-faire et la technologie utiles vers les pays en développement.

65. Encore faut-il pour qu'il en aille ainsi que le dialogue entre le Secrétariat et les Etats Membres permette à la réflexion collective de se développer, puis de déboucher sur la définition d'objectifs accessibles et précis et sur des "méthodes de production" mieux adaptées. Ce rapport a tenté de montrer qu'il faudrait pour cela :

L'amélioration du dialogue entre le Secrétariat et les Etats Membres impose le recours à une expertise extérieure...

- dans le domaine des études sur l'économie internationale, compte tenu de la banalisation des descriptions et des analyses, réduire très largement les parties descriptives et renforcer les parties critiques portant sur les types de solutions;

- dans le domaine de la coordination du système des Nations Unies, au lieu de catalogues et de rapports juxtaposant des résumés de programmes existants, établir des études critiques et constructives, assorties de recommandations claires, et portant sur les divergences d'analyse entre les organisations et sur la recherche des doubles emplois, des lacunes, des insuffisances de coordination;

- dans le domaine de la planification et de la programmation des activités de l'ONU, utiliser les instruments de programmation existants et tenter de les améliorer;

66. Dans les trois cas, l'établissement de rapports ou d'instruments de ce genre ne peut pas être demandé au seul Secrétariat de l'ONU et à ceux des organisations spécialisées. Un apport extérieur est indispensable pour que les efforts faits jusqu'à

maintenant en matière de planification, d'évaluation, de coordination, puissent dépasser le stade formel auquel ils sont arrivés et devenir réellement efficaces. Le recours à une expertise extérieure par le Conseil et par l'Assemblée Générale, avec l'aide d'organes subsidiaires - tels le CPD ou le CPC - doit donc être organisé et financé par transfert d'une partie des crédits de consultants actuellement affectés au Secrétariat.

67. Ce qui est certain, c'est que le recours à cette expertise extérieure ne doit pas avoir pour objectif d'enlever au Secrétariat une part de ses responsabilités. Il devrait au contraire l'aider à améliorer constamment son efficacité, à vivifier son dialogue avec les Etats Membres, à mettre au point en de nombreux domaines un style nouveau. Cette collaboration entre le Secrétariat et les experts extérieurs choisis par les organes intergouvernementaux n'est pas absolument nouvelle, la création par l'Assemblée Générale de comités ad hoc d'experts, le recours à des rapporteurs extérieurs par la Commission des Droits de l'Homme, les rapports du Corps Commun d'Inspection, représentent des exemples de précédents en ce domaine. Mais l'utilisation plus systématique de cette méthode qui est recommandée par ce rapport, pour la recherche économique, pour la coordination, pour l'évaluation, pour la programmation, exige une réflexion institutionnelle plus poussée. Son articulation avec les unités du Secrétariat en charge de ces problèmes soit, pour la recherche économique : l'Office pour la Recherche sur le Développement et l'Analyse des Politiques (du Département des Affaires économiques et sociales internationales) et la Division des Questions monétaires et du Développement de la CNUCED; et pour la coordination, la programmation et l'évaluation : l'Office de la Planification des Programmes et de la Coordination, devrait être étudiée en particulier de manière approfondie.

...dont le principe pourrait être retenu,...

68. C'est pourquoi la mise en oeuvre de cette solution exigera des recherches plus poussées. Si le Conseil en approuvait le principe cette année, des études complémentaires du Secrétariat et du Corps Commun d'Inspection et leur examen, soit par un groupe de travail du Conseil, soit par le CPC, permettraient d'en définir les modalités (dont certaines ont seulement été esquissées et suggérées dans le présent rapport).

...sa mise en oeuvre exigeant des recherches plus poussées.

Nota : les recommandations de ce rapport se trouvent à la fin de chacun des trois chapitres :

Recommandations No 1 à 4 - au paragraphe 26
Recommandations No 5 et 6 - au paragraphe 48
Recommandations No 7 à 13 - au paragraphe 60

