

**EXAMEN
DES ACTIVITÉS ET STRUCTURES
DE L'UNICEF**

Etabli par

Alain Gourdon

Corps commun d'inspection



Genève

1987

EXAMEN DES ACTIVITES ET STRUCTURES DE L'UNICEF

par Alain Gourdon
Corps Commun d'Inspection

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
INTRODUCTION	1 - 10	1
I. LA DIALECTIQUE DES OBJECTIFS ET DU MANDAT	11 - 24	4
II. LA REARTICULATION DES STRUCTURES DU SIEGE ET DES SERVICES EXTERIEURS	25 - 72	7
A. La réorganisation du siège	25 - 27	7
B. La coordination incoordonnée	28 - 38	7
C. L'innovation de l'IRM	39 - 43	10
D. La réunification des divisions de programmation	44 - 51	11
E. Le réaménagement des services extérieurs	52 - 65	13
F. Les relations publiques et l'information à usage externe	66 - 72	16
III. LE CONTROLE ET LE SUIVI DE LA REALISATION DES PROGRAMMES	73 - 114	19
A. Les voies du développement en faveur de l'enfance	73 - 78	19
B. La concentration des moyens de l'UNICEF sur l'Afrique	79 - 86	20
C. L'évaluation et ses limites	87 - 93	22
D. Le renforcement de l'Audit et du Monitoring	94 - 102	24
E. Normalisation du système et des procédures du rapport de pays	103 - 114	26
IV. ROLE ET TRAVAUX DU CONSEIL D'ADMINISTRATION	115 - 139	28
A. La position clé du Conseil d'administration	115 - 123	28
B. Les avantages d'un système de session biennale du Conseil	124 - 129	29
C. Les mesures d'accompagnement de la bien-nalisation des sessions du Conseil	130 - 139	31
CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS		33
ANNEXES		

INTRODUCTION

1. Inscrit à son plan de travail de 1986 par le Corps commun d'inspection, le présent rapport a pour objet :

a) D'apprécier les opérations de l'UNICEF, au regard du mandat qui lui a été confié par l'Assemblée générale de l'ONU, des missions qui lui sont de ce fait imparties et des programmes qui les actualisent.

b) D'étudier les articulations de l'organisation en vigueur et de préconiser les réformes qu'il paraît expédient d'accomplir, tant en ce qui concerne le siège social que les services extérieurs.

c) De contribuer au réaménagement de son système de programmation aux stades du contrôle, de la surveillance et de l'évaluation.

d) De redéfinir les modalités du travail du Conseil d'administration et d'identifier les documents et les procédures les plus nécessaires à son information ainsi qu'à son pouvoir de décider en connaissance de cause.

2. L'analyse entreprise des activités et des structures de l'UNICEF se veut globale, mais non exhaustive. C'est pourquoi ce rapport, qui embrasse une matière déjà considérable, laissera de côté les problèmes qui ont déjà fait l'objet d'une étude du Corps commun d'inspection. Les questions de coordination des tâches des organismes du système des Nations Unies ont été traitées par les Inspecteurs Forde et Sohm, dans un rapport JIU/REP/86/1, et il n'a pas paru utile de revenir sur les contradictions qui sous-tendent la fonction de coordinateur résident ni sur les difficultés qui peuvent en résulter pour l'UNICEF. De même, on a écarté du champ d'investigation les problèmes logistiques liés à la gestion de l'UNIPAC, pour autant que la question thématique des "Storage Costs" était parallèlement examinée par les Inspecteurs Efimov, Hennes et Kojić.

3. Il a d'autre part semblé prématuré de présenter des recommandations significatives au sujet de l'Opération des Cartes de Voeux (GCO). Une étude des résultats obtenus de 1955 à 1984 ainsi qu'un plan de développement de 1985 à 1990 ont été soumis au Comité de l'administration et des finances du Conseil d'administration, lors de sa session de 1986. Il est évidemment trop tôt pour juger du redressement escompté. Au vu des chiffres fournis, on se bornera à observer que le GCO, qui tient à la fois de l'entreprise commerciale, de l'association sans but lucratif et d'une administration partiellement régie par les réglementations de l'ONU, devra s'imposer un substantiel effort pour surmonter ses pesanteurs et ses handicaps 1/.

1/ Le coût d'opération du GCO était de 200.000 dollars en 1955 pour un produit brut des ventes de 500.000 dollars, soit un rapport de 2 à 5. En 1984, pour un produit brut des ventes de 48.400.000 dollars, le coût d'opération était de 36.900.000 dollars. En 1986, il a été de 38.900.000 dollars pour un produit brut des ventes de 56.000.000. Il est certes inévitable qu'une croissance sensible du chiffre d'affaires s'accompagne d'une augmentation plus que proportionnelle des frais généraux. Il reste que si le rapport de 2 à 5 de 1955 avait joué en 1984, le coût d'opération aurait été de 19.360.000 dollars et non de 36.900.000. En 1986, il aurait été de 22.400.000 et non de 38.900.000 dollars. Ce qui montre que si le rapport retenu s'est amélioré plutôt que dégradé entre 1984 et 1986, on ne peut encore parler de net redressement de la situation d'ensemble.

4. Dans le cadre ainsi fixé, l'examen critique tiendra compte du caractère à la fois spécifique et évolutif de l'UNICEF. Organe auxiliaire de l'Assemblée générale de l'ONU, l'UNICEF, à son origine, a d'abord été une institution d'aide humanitaire au profit des enfants victimes de la guerre en Europe ou en Chine. Il s'est progressivement transformé en une agence axée sur les problèmes de l'enfance dans les nations en développement ainsi que sur les contraintes de "l'urgence silencieuse". Il participe à la fois de l'association de défense et de soutien, de l'administration de programme et de l'office de documentation et de diffusion ainsi que du bureau d'études, associé qu'il est à la conception de divers projets par les gouvernements bénéficiaires de son assistance. Fonctionnant sur le mode horizontal, il en vient à couvrir tout le champ du développement et obéit de ce fait aux règles exigeantes de la polyvalence et de la pluridisciplinarité.

5. Institution du système des Nations Unies, l'UNICEF est appelé à entretenir des relations très étroites avec ces organismes privés que sont ses comités nationaux. Il lui faut également établir de difficiles équilibres de collaboration et de concurrence avec les ONG. Organisation hybride, flexible et décentralisée, l'UNICEF jouit d'un statut très particulier qui, tout en faisant sa force, accentue à l'occasion sa vulnérabilité. La souplesse de gestion, qu'à juste titre il revendique, ne va pas, en effet, sans le souci permanent et parfois obsédant de l'autofinancement et de la collecte des fonds.

6. Se différenciant par son caractère public des ONG, l'UNICEF ne dissocie cependant jamais l'humanitaire de l'économique et du social. Au cours des dernières années, il a su se doter des méthodologies et des moyens d'action, qui lui ont permis d'inscrire à son actif certaines réussites ainsi que d'acquérir une régularité et une assise administratives dont, à certains niveaux de gestion, il avait été longtemps dépourvu.

7. Il n'est pas douteux que les rapports de l'Inspecteur Bertrand (1979 et 1980) ont eu une influence décisive sur les orientations de l'UNICEF et que la mise en application de ses recommandations a été, pour l'essentiel, d'un heureux effet. Les acquis principaux dont a bénéficié l'UNICEF du fait de ces recommandations et qui ont le plus profité à l'amélioration de ses performances paraissent être, par ordre d'importance décroissante :

a) La substitution de la biennalité à l'annualité en matière budgétaire.

b) L'allongement de la durée des programmes en vue de la réalisation des projets, en liaison avec les gouvernements bénéficiaires.

c) Le desserrement de ce goulet d'étranglement que constitue une nette insuffisance de la documentation de référence et des connaissances de base en ce qui concernait la situation réelle des enfants dans les nations en développement.

d) La clarification des problèmes liés à l'aménagement et au développement des carrières d'un personnel très diversifié.

e) Une nouvelle présentation budgétaire fondée sur le modèle de la fonctionnalité des dépenses et non plus sur le schéma des voies et moyens.

f) Un renforcement de la fonction de conseil au niveau du siège social.

8. Certes le renforcement de la fonction de conseil a pu en son temps relever d'une explication plutôt que d'une justification circonstancielle et mérite aujourd'hui un réexamen sérieux. Certes le Secrétariat a cru devoir revenir en 1983 sur la réforme budgétaire proposée par l'Inspecteur Bertrand. L'important néanmoins est que ses recommandations majeures se soient incorporées aux manuels et aux habitudes de l'UNICEF. La durée biennale des budgets, l'allongement des temps de réalisation des programmes, la mise en oeuvre des analyses de situation, qui authentifient les plans d'opérations, ne sont contestés par personne. Le professionnalisme s'est accru et nos enquêtes sur place, tant à Genève et New York que dans sept pays d'Afrique, nous ont convaincu de la valeur dans l'ensemble fort estimable d'un personnel, qui se révèle motivé, sans rien perdre de son esprit critique, et sait allier une lucidité certaine à un vrai dévouement.

9. Parvenu à son quarantième anniversaire, il semble que l'UNICEF se trouve à un tournant. Trois phénomènes concomitants ne peuvent pas ne pas affecter son évolution. Le réaménagement du réseau des relations extérieures, la réorientation des flux d'information qui activent de l'intérieur le système, constituent des réformes qui, entreprises en 1986, ne seront pas sans portée. En second lieu, il faudra de plus en plus compter avec la concentration des moyens financiers et humains de l'organisation sur une Afrique, qui cumule les calamités naturelles et les urgences, les déficiences et les conflits armés. Enfin, il est impossible de sous-estimer l'impact de la crise financière de l'ONU qui, au regard de l'immensité des besoins identifiables, ne peut se traduire, indirectement ou non, que par une réduction notable des ressources budgétaires dont dispose l'UNICEF. Le Fonds ne pourra donc pas recourir plus largement aux contributions volontaires d'une solidarité internationale, qui constitue aussi un marché, dont il faut savoir qu'il n'est pas indéfiniment extensible.

10. C'est dans ces conditions que le présent rapport se proposera avant tout d'aider à la "digestion" des acquis ainsi qu'à une réflexion nécessaire sur des échecs, qui moins nombreux que les réussites, ont cependant une valeur expérimentale plus probante.

I. LA DIALECTIQUE DES OBJECTIFS ET DU MANDAT

11. Il n'appartient pas au Corps commun d'inspection de porter un jugement de valeur sur la politique du Conseil d'administration. Mais il est de sa compétence de vérifier que les décisions prises se conforment au mandat confié par l'Assemblée générale de l'ONU, que les volontés exprimées par le Conseil d'administration sont respectées par le Secrétariat et ses recommandations suivies d'effet, que la cohérence des objectifs est assurée et que les erreurs tactiques ou les errances intellectuelles ne dépassent pas les limites admissibles.

12. Par sa résolution 57 du 11 décembre 1946, l'Assemblée générale de l'ONU confiait à l'UNICEF, nouvellement créé, le double mandat de "porter secours" aux enfants et aux adolescents des pays victimes d'agression ou antérieurement bénéficiaires des prestations de l'UNRRA, "afin d'assurer leur rééducation", et d'autre part d'"assurer l'hygiène de l'enfance en général". Ce mandat se trouvait complété par une résolution 417 du 1er décembre 1950, qui invitait le Fonds à "soulager les souffrances des enfants, notamment dans les pays insuffisamment développés".

13. Par une résolution 3408 du 28 novembre 1975, renouvelée dans les mêmes termes au cours des deux années suivantes, l'Assemblée générale n'a plus voulu considérer que l'enfance des pays en développement. Elle enrichissait d'un contenu concret son mandat, en insistant sur la notion des "services de base" et en l'appliquant aux domaines de la nutrition et de l'hygiène maternelle et infantile, de l'approvisionnement en eau, de l'enseignement préscolaire et de l'aide aux femmes.

14. Un débat s'est depuis longtemps instauré au sein du Conseil d'administration pour savoir s'il convenait de multiplier les expériences, mais aussi les risques, et d'étendre les missions de l'UNICEF aux dimensions d'un développement économique dont la valorisation de l'enfance serait l'élément moteur ou s'il ne valait pas mieux s'en tenir à la matière plus restreinte de la protection et du développement de l'enfant, de crainte que l'organisation n'en vienne à sacrifier son identité à son expansion et qu'un excès de dispersion, en s'habillant du prétexte de l'horizontalité et de la polyvalence, ne nuise à son influence.

15. Conforme au mandat confié par l'Assemblée générale de l'ONU, la stratégie des services de base, à partir de 1978, a mis particulièrement l'accent sur les soins de santé primaires. Mais elle s'est étendue de proche en proche jusqu'à comprendre le renforcement des capacités administratives des ministères sociaux aussi bien que l'élaboration de manuels de cultures potagères pour régions tropicales, la formation des fonctionnaires du plan ou la confection d'un système d'état civil aussi bien que des cours pour employés de banques entraînés aux techniques du crédit villageois.

16. Au nom de la communication sociale pour l'appui aux projets, l'UNICEF a eu à connaître des questions de l'audiovisuel et de ses supports; au nom de la nutrition, il s'est intéressé à la conservation des produits alimentaires familiaux ou à la diffusion des technologies appropriées. Passant de la révision des programmes scolaires à l'apprentissage des artisans et des projets-pilotes

d'écoles maternelles aux études statistiques nationales, par-delà le domaine de l'enfance au sens strict, l'UNICEF a précisé ses compétences, en se préoccupant de la protection sociale des enfants des zones urbaines à faible revenu, des enfants abandonnés ou handicapés et de l'alphabétisation des femmes.

17. Certes la résolution 40/210 de l'Assemblée générale de l'ONU a, en 1985, plus particulièrement insisté sur la survie et le développement de l'enfant ainsi que sur la nécessité d'une vaccination "universelle" qui en est un des moyens, et non des moindres. Mais au regard de la diversité des implications tirées d'un mandat qui demeure conçu en termes très généraux, on peut tout à la fois s'interroger sur les limites et le contenu du catalogue ainsi que sur la relative hétérogénéité de l'inventaire qu'il comporte.

18. Si la mise en valeur des ressources humaines n'est pas seulement un instrument ou un préalable, mais un objectif du développement (cf. DP/1986/10), dès lors que la catégorie démographique des enfants de moins de 15 ans constitue près de la moitié de la population d'un nombre croissant de pays en développement et dès lors qu'on intègre les femmes à cet ensemble, on voit mal quel est le secteur économique ou social qui demeurerait étranger aux préoccupations du Fonds.

19. Il est malaisé de savoir où s'arrêter, et plus encore en Afrique qu'en Asie ou en Amérique latine, quand il s'agit de pourvoir à tous les besoins, et à tous les échelons de la société et de l'Etat, pour remplir un mandat de protection et de promotion de l'enfance. Il est impossible d'isoler, l'une de l'autre, des tâches qui s'imbriquent et s'enchaînent, au point que la notion même de priorité s'amenuise au profit d'une notion de simultanéité qu'il est aussi difficile d'éviter que de mettre en oeuvre.

20. Aussi étendu et extensible que soit son mandat, l'UNICEF ne saurait cependant à lui seul assurer dans les pays en développement l'essentiel des "services de base" en faveur de l'enfance et des mères. L'ampleur des besoins à satisfaire, l'effectif nécessairement limité de son personnel, la faiblesse relative des structures d'accueil, sans le confiner dans un rôle marginal, en font une force de complément et de stimulation, d'expérimentation et d'appoint à quoi il aura plus ou moins de mal à assurer l'effet multiplicateur maximal.

21. De même, en dépit de l'évidence des objectifs et de l'urgence des remèdes, il lui sera parfois difficile de surmonter certaines oppositions qui tiennent autant à l'état des moeurs et des coutumes des pays bénéficiaires qu'aux traditions culturelles de certains donateurs. Ainsi ne sera-ce qu'avec les plus extrêmes précautions qu'il s'aventurera à esquisser un programme d'espacement des naissances susceptible de heurter les habitudes mentales des donateurs comme de faire obstacle à la collecte des fonds auprès de divers donateurs.

22. Il est de fait certain que les actions de développement valent par le jeu de leurs interrelations et de la synergie que dans leur simultanéité elles réalisent. La survie et le développement des enfants dépendent donc étroitement de tout un ensemble de facteurs que la sous-estimation ou l'omission d'un seul comporte les plus grandes chances d'échec.

23. On doit d'autre part tenir compte de la spécificité de l'UNICEF. La collecte des fonds, la nécessité d'y pourvoir et de l'accroître, incitent à faire preuve d'imagination et à trouver des arguments sensibles et variés en vue de séduire une opinion publique par définition mobile et très abondamment sollicitée.

24. Dans ces conditions, le Secrétariat de l'UNICEF devra continuer à veiller soigneusement au respect du mandat que lui a confié l'Assemblée générale de l'ONU qui, en mettant l'accent sur les services de base et les soins de santé primaires en faveur des enfants des pays en développement, a fait choix du double principe de l'approche globale et de l'action synchrone, ce qui interdit de privilégier ou de minimiser tel ou tel moyen au détriment de tel autre et par conséquent de tous.

II. LA REARTICULATION DES STRUCTURES DU SIEGE ET DES SERVICES EXTERIEURS

A. La réorganisation du siège

25. Au cours de l'année 1986 et à la veille de s'installer dans leurs nouveaux locaux de UNICEF HOUSE, les services centraux de l'organisation ont fait l'objet d'une réforme d'ensemble, dont on ne saurait dès maintenant mesurer l'impact. Il n'est cependant pas interdit de penser qu'une telle réorganisation soulève autant de problèmes qu'elle en résout, quand elle n'habilite pas d'intitulés nouveaux des structures inchangées ou ne se borne pas à redistribuer des sections entre des divisions administratives existantes, à la faveur d'une ventilation qui se voudrait plus rationnelle.

26. Les principales innovations par ordre de grandeur décroissante se révèlent être les suivantes:

a) Mise en place d'un "Information Resource Management Office" (IRM) doté d'un directeur et rattaché au Directeur général adjoint pour les opérations, avec effet au 1er mai 1986.

b) Institution, pour prendre effet à la même date, d'un Bureau de Planification, doté d'un directeur et rattaché au Directeur général adjoint pour les programmes.

c) Fusion de la Division de la politique et de la planification des programmes avec la Division de l'appui aux services extérieurs pour les programmes, en vue de la formation d'une seule division dite des programmes, dotée d'un directeur et rattachée au Directeur général adjoint pour les programmes.

d) Fusion de la Division de la communication et de l'information (DCI) avec le Bureau pour les affaires non gouvernementales (ONGA) en vue de la création d'une division dite de l'information et des affaires extérieures, qui est dotée d'un directeur et de deux directeurs adjoints, mais reste rattachée au Directeur général adjoint pour les relations extérieures.

e) Redistribution de diverses sections de l'ancienne Division de la gestion et du budget (DMB) entre les services du Contrôleur général et la Direction du personnel qui, sans en prendre le nom, devient une direction de l'administration et du personnel, du matériel et du contentieux.

27. En dépit des changements intervenus, il ne semble pas que l'exécutif de l'institution ait accordé suffisamment d'attention aux difficultés et aux défauts d'un système général de direction, dont les emprises sont d'un maniement d'autant plus délicat qu'elles affectent des structures administrativement et géographiquement dispersées. Si l'on considère d'autre part le chapitre des relations extérieures, on constate que les réformes adoptées ne modifient pas sensiblement le schéma général de 1976 et que surtout elles ne paraissent pas assez tenir compte du problème de la différenciation des publics et de la spécificité des cibles qu'il convient d'atteindre. Dans ce contexte, l'examen portera sur ce que paraissent être les points les plus sensibles de la réorganisation de l'UNICEF.

B. La coordination incoordonnée

28. A la différence des agences spécialisées et des administrations de programmes du système des Nations Unies, qui pour l'essentiel bénéficient d'un financement sur contributions gouvernementales obligatoires, l'UNICEF, qu'alimentent

aussi des fonds publics, fait pour une large part appel à la générosité privée comme au volontariat des Etats et a également recours à des pratiques de type commercial pour mener à bien ses missions.

29. Il en résulte que son Directeur général aura non seulement à exercer les fonctions qui sont celles de tout responsable d'une grande institution de l'ONU, mais qu'il devra aussi agir en avocat supérieur de la cause de l'enfance et en coordinateur de la collecte des fonds, en chef d'entreprise, en ce qui concerne le GCO, et en ambassadeur chargé de négocier des accords avec les gouvernements de plus d'une centaine de nations en développement. Dans ses relations avec des comités nationaux de l'UNICEF, très jaloux de leur autonomie, il lui faudra se conduire en négociateur permanent autant qu'en fédérateur. Se situant au centre de tout un réseau d'ONG plus ou moins puissantes et concurrentes, il devra sans cesse veiller à délimiter son territoire, préserver, dans certains cas, son rôle de chef de file et dans d'autres prendre une plus modeste part à certaines opérations conjointes.

30. Il est évident que les missions à l'extérieur et les voyages à longue distance accapareront un emploi du temps déjà très chargé. Il va de soi qu'à ce niveau et dans ce contexte, les problèmes de supervision et de coordination revêtiront une importance toute particulière. Pour l'aider dans cette tâche, le Directeur général est assisté de trois directeurs généraux adjoints pour les opérations, les programmes et les relations extérieures. Le Bureau du Secrétaire général du Conseil d'administration lui est directement rattaché et il dispose d'un état-major d'assistants spéciaux à effectif léger, qui lui sert en quelque sorte de cabinet.

31. Il semble néanmoins que le mode de coordination choisi de ce "Front Office" accorde un peu trop d'importance à un système de collégialité, qui a pour lui les mérites d'une certaine convivialité administrative, mais présente aussi tous les inconvénients d'une polysynodie généralisée. Par leur nombre et leur succession ininterrompue, les conseils de direction et les comités semblent prélever une part indue sur les horaires des hauts responsables de l'UNICEF. La "réunionite" est une maladie bien connue des administrations, mais quand elle atteint un degré critique on peut craindre que le "brain storming" l'emporte sur la réflexion en profondeur, que la concertation limite le temps de la décision, et que le souci du consensus freine un peu trop l'impetus nécessaire.

32. Si l'on se reporte au document E/ICEF/Misc.158/Rev.5 du 9 mai 1983, qui traite de l'organisation du Secrétariat du Fonds, et qui, bien que dépassé en certains de ses développements, ne paraît pas avoir fait l'objet d'une mise à jour plus récente, on observe que, toutes les semaines, le Directeur général serait censé normalement présider deux réunions des directeurs généraux adjoints ainsi qu'une troisième réunion du personnel de direction. Il serait aussi censé présider tous les mois un comité d'examen de la situation du personnel supérieur. A cela s'ajouteraient tous les semestres la présidence de la réunion des directeurs régionaux et tous les ans, celles du Comité consultatif des finances et du conseil de direction de l'Opération "Cartes de Voeux". On rappellera pour mémoire que chaque année les sessions du Conseil d'administration absorbent en outre trois semaines de son temps et l'on ne prend pas non plus en compte les réunions qui, en telle ou telle région du monde, sont susceptibles de se tenir sous sa présidence.

33. En examinant le document précité, on constate que l'emploi du temps du Directeur général adjoint pour les opérations ne serait pas moins chargé. Investi de la tâche accaparante de diriger ou de coordonner les activités des Divisions des finances, du personnel et des fournitures ainsi que du nouvel IRM,

outre les trois réunions hebdomadaires des adjoints et du personnel de direction, outre la réunion mensuelle du Comité d'examen de la situation du personnel supérieur dont il est membre, il aurait à présider chaque mois le Comité technique de gestion, qui le concerne, et à assister es qualités aux deux réunions des directeurs régionaux, au Comité consultatif des finances et au Conseil de direction de GCO. A cela s'ajouteraient sa participation aux sessions annuelles du Conseil d'administration ainsi que sa présidence des Comités de vérification intérieure des comptes et d'examen du budget. Sans même recenser les réunions, plus ou moins officielles, tenues à l'occasion de missions à l'étranger, on comptabiliserait ainsi 186 réunions par an où la présence du Directeur général adjoint pour les opérations serait de droit. D'une fréquence à peine un peu moins forte, des obligations du même ordre pèseraient sur les deux autres directeurs généraux adjoints.

34. Il n'est pas besoin d'insister sur ce que ce système de collégialité comporte, soit de purement théorique, soit de parfaitement impraticable. S'il n'est pas du ressort du Corps commun d'inspection de fournir des consultations en matière d'organisation du travail, il faut cependant signaler ce qu'a de nuisible à une gestion administrative l'abus des réunions plus ou moins institutionnalisées où les uns ne font que passer, où les autres se soucient ou ne se soucient pas de déléguer leurs collaborateurs et qui de toute façon s'entourent d'une attention et d'un intérêt très inégaux. En supposant même que le système dessiné dans le document de 1983 ne propose qu'un schéma idéal ou qu'il ait été quelque peu simplifié depuis lors, beaucoup pourrait être encore fait dans le sens d'un espacement plus consistant de ces réunions, qui ne peuvent que privilégier des discussions trop nombreuses pour se conclure chaque fois par des relevés de décisions.

35. Outre l'espacement des réunions directoriales plus ou moins institutionnalisées, certaines mesures devraient contribuer à alléger l'emploi du temps des principaux responsables du "Front Office" et leur permettre de mieux se consacrer à un travail de réflexion et de préparation des décisions, que la succession accélérée des missions à l'étranger, les réunions trop fréquentes au siège ou à l'extérieur, les concertations incessantes avec les comités nationaux, les ONG et les autres agences spécialisées de l'ONU, rendent des moins aisés, sinon des plus problématiques.

36. La mise en place d'une équipe d'une demi-douzaine de personnes, qui constituerait le noyau d'une inspection de l'organisation, pourrait ainsi rendre les plus grands services au Directeur général, ou même à ses adjoints, et leur permettre, en leur qualité de délégués ou de "Missi dominici", d'être là où ils n'ont pas toujours le temps ni le moyen de se trouver. Chargés de l'évaluation globale des difficultés et des résultats, ils pourraient aussi remplir les missions spéciales qu'exige l'urgence ou la gravité d'une situation imprévue. Il va de soi que de telles fonctions ne sauraient être remplies, même à titre marginal ou partiel par l'Audit interne et le Planning Office, dont les tâches, tant au niveau de la prévision et du contrôle que de la méthodologie et du rendement, demeurent radicalement différentes.

37. Ce corps d'inspection très restreint se composerait de fonctionnaires internationaux qui, tout en bénéficiant de la confiance personnelle du Directeur général et/ou de ses adjoints, seraient dotés d'une compétence plus administrative que technique et d'une expérience confirmée en matière de développement économique et social. Ces inspecteurs seraient là pour informer à un haut niveau et aider à la vision d'ensemble du "Front Office". L'exercice de leurs missions pourrait s'enrichir des avis de certains experts, mais seulement dans des cas exceptionnels ou dans des domaines d'une technicité très exclusive. A cet égard, le recours à

des consultants temporaires paraît d'ailleurs bien préférable au recrutement de conseillers permanents.

38. L'emploi d'un tel corps d'inspection paraît en tout état de cause plus favorable à la formulation des directives, qui sont de la responsabilité du Front Office, que l'utilisation de conseillers techniques spécialisés dont les avis, trop partiels pour être opératoires, s'additionnent, sans se compléter, et servent plus souvent à différer les décisions qu'à les prendre. A côté de ce corps d'inspection axé sur la direction et l'action, il conviendrait de former un groupe permanent de prévision et d'analyse très peu nombreux, qui aurait à connaître des planifications, des stratégies et des études à long terme de l'UNICEF. Cette cellule de réflexion et d'étude devrait amalgamer les compétences de générations différentes et, si l'on définit le généraliste comme un spécialiste qui a su dépasser sa spécialité, ses membres auraient plus à se comporter en généralistes qu'en spécialistes. Transférée de Genève à New York, la revue "Children Assignment" fournira un prolongement normal à cette cellule de réflexion et d'analyse en matière de recherche sur le développement en faveur de l'enfance.

C. L'innovation de l'IRM

39. Il est évidemment trop tôt pour porter un jugement sur la création de cette nouvelle division, qui répond au besoin justement éprouvé d'améliorer la circulation des flux d'informations à l'intérieur du système et de mieux ajuster un "software", qui souvent pêche par redondance ou par insignifiance à un "hardware", dont l'UNICEF est en droit de s'enorgueillir. On ne peut que se féliciter de la volonté manifestée d'user d'une architecture aux fins de façonner l'information émise ou reçue, de manière plus compréhensive et plus logique. On se posera cependant certaines questions, qui prétendent contribuer à un perfectionnement de la machine ou invitent seulement à la manier avec une certaine circonspection.

40. Les réformes qui ont affecté divers secteurs du siège, se sont succédé depuis 1983 à un rythme assez rapide et plus révélateur des incertitudes du Front Office que de ses vertus de flexibilité. Initialement, la Section des services de traitement de l'information (Data Processing Services Section) se trouvait rattachée au Contrôleur général. A partir de 1983, elle est devenue un élément important de la Direction du budget et de la gestion (DMB) nouvellement créée, qui se constituait autour des Services d'organisation et de gestion, tout en héritant des Services du budget détachés pour la circonstance de la direction dite alors de l'administration et du personnel. Depuis 1986, la DMB a disparu, ses compétences ont été redistribuées entre l'IRM et la Direction du personnel. A celle-ci reviennent l'organisation des carrières et la formation, mais elle perd définitivement le Service du budget au profit du Contrôleur général, qui ne récupère pas le traitement de l'information transféré à l'IRM.

41. On peut s'interroger sur la pertinence de la méthodologie qui commande la mise en place de l'IRM, dans la mesure où il ne semble pas des moins périlleux de privilégier des solutions qui se veulent ou se croient indépendantes des "divisional and parochial interests", sans assez prendre en considération qu'il n'est de solutions idéales qu'à des problèmes imaginaires. Ce n'est pas en effet parce que l'IBM System connu comme "Business Systems Planning" est utilisé par un demi-millier d'entreprises, y compris la Banque mondiale, qu'on peut pour cela efficacement le transposer dans le cadre de l'UNICEF.

42. Le Fonds dispose certes d'un réseau téléinformatique développé et fonctionne partiellement comme une entreprise industrielle et commerciale. Il demeure cependant soumis à une réglementation administrative et financière, qu'on peut assouplir mais non supprimer. Il doit aussi compter avec les contraintes qui résultent de la gestion d'un personnel international ainsi que d'un certain environnement socio-politique. Autrement dit, on peut craindre que la réforme adoptée ne vienne inutilement compliquer les problèmes d'organisation générale des services de l'information et de son traitement, dès lors qu'on s'oblige à raisonner sur des fonctions et des instruments plutôt que sur des principes et des objectifs. En étendant le domaine des moyens à la dimension des fins, non seulement on court le risque de les confondre et de prendre les uns pour les autres, mais on débouche sur une distorsion trop marquée entre la masse des connaissances accumulées ou leur sophistication relative et d'autre part les exigences beaucoup plus humbles, sinon plus rudimentaires, de l'action sur le terrain.

43. Quoi qu'il en soit du choix ainsi fait, il est à souhaiter que l'adoption de l'IRM, cette mémoire interactive de l'UNICEF, aura pour effet une meilleure exploitation des connaissances acquises sur le terrain et transmises par les rapports des responsables des services extérieurs, ceux de l'Audit interne et certaines études significatives. On croit bon aussi d'indiquer que, compte tenu du volume de la documentation accumulée, priorité devrait être accordée à la lutte contre la pléthore et au travail de sélection qu'elle implique. On ne saurait en effet sous-estimer le fait que l'excès d'information a la même incidence que sa rétention et qu'il est dès maintenant intellectuellement et matériellement impossible aux responsables du Fonds d'absorber la masse des textes que le siège produit à leur usage.

D. La réunification des divisions de programmation

44. La fusion des deux divisions qui ont à connaître des programmes constitue une réforme que la nature des choses imposait depuis longtemps. Seule une conjoncture circonstancielle avait provoqué cette partition, dont on avait cru pouvoir espérer qu'elle aiderait à consolider la position de l'exécutif en renforçant une fonction de conseil technique (advisory capacity) qu'on isolait assez artificiellement des sections géographiques d'appui aux programmes. Le SIAR (Scandinavian Institute for Administrative Research) avait d'ailleurs déjà signalé ce qu'avait de peu satisfaisant un système qui aboutissait au gaspillage des compétences, à d'indéniables chevauchements au niveau du siège, à un allongement indu des transmissions ainsi qu'à de fâcheuses interférences dans les relations établies avec les services extérieurs.

45. La restructuration des deux divisions de programmes, en résolvant un problème, soulève cependant des difficultés nouvelles. Elle s'accompagne en effet de la création d'un "Planning Office", qui aurait à mieux cerner les responsabilités administratives ou financières en vue de leur évaluation effective ainsi qu'à expliciter les objectifs, les séquences et les délais, tout en identifiant les stratégies ou les plans d'opération et en contribuant à l'amélioration du rendement de la gestion générale des finances, des personnels et des moyens matériels.

46. On n'insistera pas sur l'inconvénient, pourtant patent, qu'il y a à confier au même "Planning Office" des fonctions disparates de planification et d'évaluation, de méthodologie et d'organisation, tout en le rattachant administrativement au Directeur général adjoint pour les programmes, mais tout en en faisant un service dans la dépendance étroite du Directeur général. Le schéma précédemment

proposé paraît préférable, qui distingue les fonctions d'inspection des fonctions de prévision à long terme et qui ne tend pas, involontairement ou non, à reconstituer sous un nouveau nom l'ancienne Division de la planification et de la politique des programmes. De toute façon, on devra mettre l'accent sur les chevauchements et les concurrences qui pourraient, dès maintenant, procéder de la coexistence du Planning Office et de l'IRM.

47. Rattaché au Directeur général adjoint pour les opérations, l'IRM paraît avoir une conception si élevée et si extensive de ses attributions qu'on voit de plus en plus mal à quoi pourraient servir le Planning Office et peut-être même le Directeur général adjoint pour les programmes. Parmi les fonctions que le Directeur de l'IRM considère comme de sa compétence (cf. lettre du 16 mai 1986 adressée au Directeur régional de l'UNICEF en Colombie), on relève l'identification des ressources informatives nécessaires à la planification, au "monitoring" et à l'exécution des programmes ainsi qu'à une connaissance de base de la situation des enfants dans les pays examinés. S'y ajoutent le retour ("feed back") au siège des évaluations et de leur traitement en vue des synthèses à utiliser pour l'orientation des travaux des services extérieurs ainsi que la réalisation de systèmes types de données dans des domaines connexes.

48. Pour stimulant que soit un tel modèle, on ne peut se dissimuler qu'il comporte des risques sérieux. Des doubles et des triples emplois sont à redouter. Le Directeur général n'aura pas la tâche facile, quand il lui faudra trancher entre les directeurs de l'IRM, du Planning Office et de la Division des programmes, dont les missions se recourent et parfois se recouvrent. Quant au Directeur général adjoint pour les programmes, il ne peut pas ne pas se trouver alors dans la très inconfortable position du coordinateur privé de tout pouvoir d'arbitrage.

49. Afin que l'unification de la Division des programmes puisse développer d'heureuses conséquences, en dépit des empiètements et des concurrences éventuels, il faudrait en tout état de cause que l'organisation à promouvoir privilégie le système des sections géographiques de l'ancienne Division des appuis aux programmes, pour autant que leurs responsables sont les correspondants normaux des services extérieurs et demeurent en prise directe sur les représentants de pays de l'UNICEF. La répartition du travail selon l'ordre géographique devrait aller de pair avec une redistribution des tâches entre les sections, qui aurait à mieux tenir compte du volume des dépenses et des moyens qu'elles engagent. On ne devrait pas non plus oublier qu'en vertu des nouvelles orientations du Fonds, les opérations sur le seul continent africain sont désormais d'un montant supérieur à celles de toutes les autres régions du monde où l'UNICEF exerce ses missions.

50. A la faveur de la réunification de la Division des programmes, il conviendra donc de concentrer l'effort de réorganisation sur les sections géographiques et en supprimant les sections techniques de l'ancienne Division de planification et de politique des programmes, de réduire très sensiblement le poids d'une "advisory capacity" qui, au niveau du siège, ne saurait s'exercer que dans le trivial ou l'abstrait. Le personnel de ces sections techniques devrait être soit rattaché aux sections géographiques, soit sélectivement transféré dans les services extérieurs à la faveur d'un redéploiement au niveau régional, quand il ne devrait pas subir les effets de certaines mesures d'allégement que la crise financière de l'ONU justifie autant que l'intérêt du Fonds (cf. paragraphes 58 à 60).

51. Au vu des observations précédentes, on énoncera donc les recommandations suivantes:

- a) Procéder à un espacement plus large des réunions directoriales ainsi qu'à une simplification du système de collégialité en vigueur.
- b) Mettre en place un corps d'inspection du Fonds à effectif très restreint, doté des compétences ci-dessus recensées.
- c) Constituer une cellule de prévision et d'analyse investie d'une fonction d'étude et de réflexion qui pourrait avantageusement prendre la place d'un Planning Office dont l'utilité et l'homogénéité ne sont pas évidentes.
- d) Rattacher à cette cellule, la revue "Assignment Children", qui lui servirait d'organe d'illustration et de diffusion à l'usage du monde universitaire et de la recherche.
- e) Axer la réorganisation de la nouvelle Division des programmes sur les sections géographiques.
- f) Supprimer les sections techniques de l'ancienne Division de la planification et de la politique des programmes, en redistribuant leur personnel entre les sections géographiques de la Division des programmes et les services extérieurs ou en supprimant des postes par attrition.
- g) Clarifier le rôle de l'IRM par rapport à la nouvelle Division des programmes et donner une priorité à la sélection et à la restriction du flux d'informations internes.

E. Le réaménagement des services extérieurs

52. A la différence d'un certain nombre d'agences du système des Nations Unies, qui se sont dotées de services extérieurs, après avoir solidement constitué l'appareil de leurs services centraux, l'UNICEF a dû structurer ses services centraux en fonction d'une action en faveur de l'enfance dans les nations en développement, qui ne prenait son importance et sa signification que sur le terrain. L'adoption du principe fondamental et fécond de l'approche par pays, la décentralisation des responsabilités du personnel de coopération utilisé, la structure horizontale plutôt que verticale de la gestion du Fonds, n'ont fait que conforter la situation de départ. La mise en pratique du système de relations directes et bilatérales qui s'institue entre les représentants des bureaux de pays et le siège sans qu'il soit besoin de passer par l'intermédiaire d'un échelon hiérarchique au niveau régional, accentue encore l'originalité de la machine et de son fonctionnement.

53. Si nul ne pense à remettre en cause les fonctions et les finalités des bureaux de pays, dont les responsables sont habilités à communiquer directement avec le siège et jouent un rôle prépondérant dans la préparation des programmes, le maintien d'un échelon régional continue à faire question. Au cours des 40 années d'existence de l'UNICEF, partisans et adversaires de sa suppression ou de son renforcement n'ont cessé de s'affronter et, selon les circonstances ou les opportunités à saisir, ont cru tour à tour l'emporter. Il est évident que les moyens de télécommunication et de transport modernes, que l'usage du télex, de l'avion ou de la combinaison de l'ordinateur et du téléphone, fournissent de solides arguments à ceux qui voient dans l'échelon régional un frein, un enjoliveur ou une courroie superflue. D'un autre côté, si l'on met entre parenthèses les questions particulières que pose la configuration des nations-

continents ou des petits territoires insulaires, il est certain qu'appelés à couvrir des aires géographiques dont les langues administratives et les régimes politiques, les niveaux économiques et les besoins sont des plus divers, les bureaux régionaux paraissent moins bien armés que les bureaux de pays, quand il s'agit de résoudre sur place des problèmes spécifiques.

54. C'est dans cette perspective que, déjà en 1975, le rapport du SIAR n'hésitait pas à conclure à une nette limitation des attributions des bureaux régionaux. Menacés dans leurs oeuvres vives, ceux-ci ont eu tendance à s'inventer de nouvelles fonctions ou ont cherché à valoriser leurs compétences particulières. Ils ont fait valoir la nécessité d'une coordination à l'échelle humaine des programmes, la rentabilité d'un support logistique commun, l'opportunité de l'exercice des fonctions de conseil technique et d'audit dans un cadre à leur mesure et l'obligation d'aménager les relations extérieures avec les gouvernements des pays bénéficiaires à un niveau de dignité approprié. Ainsi, s'est instaurée et maintenue avec des fortunes diverses, une double compétition entre les sections géographiques de la Division des programmes et les bureaux régionaux qui prétendaient toujours à plus d'autonomie, entre d'autre part les sections techniques du secteur des programmes et ces mêmes bureaux régionaux, qui entendaient consolider à leur niveau la fonction de conseil.

55. L'expérience, plus encore que la démonstration théorique, semble avoir prouvé l'utilité du maintien d'une structure régionale dont le responsable, dépourvu de tout pouvoir hiérarchique sur les représentants des bureaux de pays, conserve néanmoins la magistrature d'influence que lui confère sa "seniority". A condition que l'aire géographique qu'il couvre ne soit pas démesurée, le Directeur du Bureau régional devrait donc continuer à exercer son rôle d'ajusteur des programmes, de superviseur de l'audit et du conseil technique, et de "roving ambassador" auprès des gouvernements bénéficiaires. Coordinateur dans le domaine de la logistique, de la statistique et de la gestion des ressources humaines, il devrait aussi conserver son rôle d'agent supérieur de relations publiques, chargé de contribuer à la collecte des fonds et de maintenir les liaisons nécessaires avec les comités nationaux de sa sphère de compétence, les ONG et les autres donateurs.

56. Se situant à l'intersection des courants déterminés par l'expérience des représentants de bureaux de pays et les prospections de la recherche universitaire, par les flux d'informations extérieurs et les programmations nationales, le bureau régional constitue, à un niveau adéquat, une structure propice au partage des connaissances acquises en matière de développement en faveur de l'enfance. Il peut et doit fournir une réponse plus flexible aux situations de crise; il peut et doit aussi aider à une définition des perspectives à long terme, qui commandent les opérations de l'UNICEF, aux analyses et aux études, aux évaluations et aux contrôles, dont il est le lieu de passage obligé. Il offre un cadre mieux adapté que le siège central ou que les bureaux de pays, quand il est nécessaire de résoudre les problèmes liés à l'affectation et à la mobilité d'un personnel disposant d'une certaine expérience pratique, mais également capable d'utiliser les langues de travail différentes de l'anglais.

57. On pourrait multiplier les exemples d'importance variable, susceptibles d'illustrer le bon usage qu'on peut faire de cet échelon intermédiaire. Mais dans le réaménagement des bureaux régionaux, outre les précisions et les extensions de certaines de leurs missions habituelles, il paraît plus nécessaire d'insister sur une redéfinition de la fonction de conseil et des conditions de recrutement du personnel local ainsi que sur le remodelage de certaines zones de compétence régionale.

58. La distribution des tâches de conseil technique entre le siège central et les services extérieurs paraît d'autant moins efficiente qu'il ne semble pas que le "Front Office" se soit suffisamment interrogé sur les finalités et la pratique d'une "advisory capacity", qui a toujours bien du mal à s'exercer à une trop longue distance du champ d'expérience que délimitent les services extérieurs. Trop souvent, à un prix trop élevé et en usant d'un personnel trop abondant, les sections techniques de la Direction des programmes ont été appelées, sous le couvert du conseil, à refaire le travail technique de la FAO, de l'OMS, ou de l'UNESCO, alors qu'une liaison directe aurait pu s'établir entre ces agences de l'ONU et les sections géographiques de la même Direction, renforcées des apports de tel spécialiste ou de tel technicien. L'UNICEF semble en avoir pris récemment conscience et devra poursuivre avec vigueur un redressement qui n'est encore qu'amorcé.

59. On observera aussi que l'approche communautaire ou simplement polyvalente de certains projets intégrés ôte beaucoup de leur validité aux avis techniques de conseillers astreints à une vision partielle ou trop exclusive. On remarquera que les problèmes d'éducation ou de santé, de nutrition ou d'assainissement n'existent pas "en soi", qu'il ne se peuvent dissocier d'un certain contexte politico-militaire ou culturel et surtout que, dans beaucoup de pays en développement, la dimension socioculturelle des questions économiques paraît déterminante. S'il convient donc de préserver le rôle de l'"advisory capacity", encore faudra-t-il que celle-ci trouve dans le bureau régional son point d'ancrage, et qu'elle se conforme à certaines règles d'hygiène intellectuelle et de saine gestion.

60. Le conseiller en matière sanitaire ou pédagogique, comme le spécialiste des statistiques sociales ou de la nutrition, devrait pouvoir sans cesse nourrir ses analyses et ses avis de l'expérience enregistrée sur le terrain. Il aurait également à concilier les vues que sa spécialité lui impose avec une approche de généraliste, dont le personnel sur place a besoin. Il s'interdirait dans ses visites régionales de privilégier tel pays plutôt que tel autre ou de se rendre toujours aux mêmes endroits. Il éviterait surtout de confondre sa fonction de conseil avec une fonction d'inspection des services, qui n'est pas de son ressort. A l'occasion, il pourrait aussi fournir un appui d'appoint à ces "suboffices", dont les agents doivent satisfaire à des besoins assez diversifiés et qui trouveraient de la sorte un soutien provisoire dans la collaboration d'un "adviser" transformé pour un temps en "officer".

61. Si le bureau régional est appelé à fournir à la fonction de conseil technique son emploi le plus approprié, il pourrait aussi servir de cadre à certaines opérations de recrutement du personnel d'exécution. Dans un rapport relatif au développement des carrières administratives à l'UNICEF (JIU/Note/82/1), l'Inspecteur Bertrand s'était déjà demandé, en ce qui concernait les "programme officers", si la notion nécessaire de professionnalisme n'impliquait pas celle de spécialisation géographique. Il concluait à l'opportunité de spécialiser au moins la majorité d'entre eux, "en organisant la rotation entre les postes successifs sur un même continent et, peut-être, en encourageant le retour, au moins une fois en cours de carrière, dans le même pays, à des niveaux de grades différents".

62. Qu'il s'agisse d'agents, sur emplois internationaux ou nationaux, qui sont engagés au titre des projets et ne sont pas pourvus de postes permanents, qu'il s'agisse de programmes ou de communication sociale, il y a là une possibilité qui, sans qu'on l'étende au "core staff", mériterait qu'on l'explore et, le cas échéant, qu'on l'actualise dans le cadre du bureau régional. L'intérêt de la réforme serait que l'on pourrait faire tourner plus efficacement le personnel,

tout en se dotant de la capacité de "dépolitiser" et plus encore de "multiculturaliser" certains types de recrutement.

63. Les indications et propositions ainsi formulées devraient prendre tout leur sens à la faveur d'un remodelage des bureaux régionaux. Le maintien en état des deux bureaux régionaux d'Asie-Pacifique et d'Amérique latine, qui ont respectivement leur siège à Bangkok et à Bogota, ne fait pas problème. Il serait par contre souhaitable qu'un bureau régional du Maghreb, du Machrek et du Moyen-Orient puisse comprendre les pays actuellement rattachés au bureau régional du Moyen-Orient et inclure dans sa sphère de compétence le Pakistan, tout en excluant le Soudan et Djibouti, rendus au bureau régional de l'Afrique orientale.

64. Le développement donné par l'UNICEF à ses missions en Afrique impose un remodelage plus sérieux et devrait conduire à la création d'un bureau régional de l'Afrique australe. Ce nouveau bureau régional, dont le siège pourrait être fixé à Harare, comprendrait sept pays actuellement rattachés au bureau régional de l'Afrique orientale (Mozambique, Malawi, Swaziland, Botswana, Lesotho, Zimbabwe, Zambie) et deux pays actuellement rattachés au bureau régional d'Afrique occidentale (Angola, Sao Tomé-et-Principe). A l'exception des deux soustractions envisagées, le bureau régional de l'Afrique occidentale, au moins pour le moment, ne devrait pas subir de modification.

65. Le réaménagement des services extérieurs et plus spécialement des bureaux régionaux, impliquera les recommandations suivantes :

a) Maintien de l'échelon du bureau régional dans le cadre tracé par les deux principes de la "seniority" et de la "two tier structure".

b) Substitution au système des réunions régionales semestrielles qui regroupent la totalité des représentants de pays ainsi qu'un certain nombre d'agents ou de conseillers, d'un système de réunions, moins cérémoniel et plus informel, qui permettrait de vrais échanges entre le Directeur du bureau régional et les représentants de pays regroupés par trois ou quatre.

c) Redéploiement de l'"advisory capacity", en direction des bureaux régionaux, assorti d'un allègement de ce qui subsiste des sections techniques de la Division des programmes.

d) Préparation par le Directeur général adjoint pour les programmes d'un additif à l'"UNICEF programme manual", qui préciserait le sens des fonctions de conseiller technique à l'échelon régional, conformément aux indications ci-dessus présentées, en insistant sur la nécessité de ne pas les confondre avec celles d'une inspection ainsi que sur le rôle d'appui et d'appoint qu'ils peuvent être appelés à jouer au niveau des "suboffices".

e) Examen des modalités et procédures de certains types de recrutement dans un cadre régional.

f) Remodelage des zones de compétence de divers bureaux régionaux.

g) Création d'un nouveau bureau régional de l'Afrique australe.

F. Les relations publiques et l'information à usage externe

66. Les services du Directeur général adjoint pour les relations extérieures regroupent désormais deux divisions, le très important Bureau de financement des programmes qui, dans son travail de collecte des fonds, dispose d'une assez forte

autonomie, et d'autre part la Division de l'information, qui vient d'être fusionnée avec celles des relations avec les ONG. Il est aussi à noter que le Directeur général adjoint pour les relations extérieures, qui a longtemps présidé le Comité consultatif de gestion de l'Opération "Cartes de Voeux", désormais vice-préside son conseil de direction, sous l'autorité directe du Directeur général.

67. On peut regretter que les relations avec les ONG aient été fondues dans une nouvelle Division de l'information. En effet, si celles-ci relèvent de catégories juridiques voisines et de finalités convergentes, si leur souci du bénévolat et leur caractère non lucratif leur confèrent une vocation commune, en fait la notion d'organisation non gouvernementale recouvre des réalités socioculturelles très différentes, selon qu'elle concerne des organisations de type international et de modèle occidental ou des organisations nationales ainsi que des mouvements de masse opérant dans des nations en développement.

68. Dans le cas des pays industrialisés, les relations que l'UNICEF entretient avec les ONG ressemblent fort à celles qu'il établit avec ses comités nationaux. Dans les pays en développement, l'action des ONG nationales s'articule sur la réalisation des programmes et des projets. Sans doute eût-il donc été préférable de rattacher les relations avec les ONG de modèle occidental à l'Office de Genève, qui est le mieux à même d'en connaître et qui d'ailleurs déjà exerce en la matière des compétences plus ou moins précises. Les relations avec les ONG nationales auraient alors pu ressortir de la Division des programmes. Sans vouloir présenter de recommandations à ce sujet, on se propose seulement de fournir un élément de réflexion, tout en rappelant qu'il y a souvent intérêt en matière administrative à ce que le pragmatique prévale sur le juridique.

69. Sans entrer dans le détail d'un problème, qui mériterait un rapport spécial et qu'ont d'ailleurs éclairé les études confiées en 1982 à Martin Ennals et à E.J.B. Rose, on insistera sur la nécessité qu'il y a pour l'UNICEF à ne jamais oublier qu'il vise en même temps des cibles très diverses et que sa Direction de l'information couvre des domaines assez hétérogènes. De la même manière que l'information à destination du personnel et du Conseil d'administration devra quelque peu se différencier de celle qui s'adresse aux comités nationaux et aux ONG, de même les activités de plaidoyer auprès de l'opinion publique devront s'individualiser en fonction des milieux à atteindre. Le produit informatif n'est pas le même, quand on s'adresse aux gouvernements bénéficiaires d'une aide en faveur de l'enfance ou aux gouvernements donateurs, au monde universitaire ou à celui des media. En outre, la "project support communication" (PSC) conçue à l'appui d'une sensibilisation des populations donataires constitue, à elle seule, une activité spécifique, qui paraît d'ailleurs autant de la compétence des services de programmation que des services chargés des relations extérieures.

70. Qu'il s'agisse de matériel audiovisuel ou de documents de travail, de tracts ou d'affiches, de brochures ou de publications plus consistantes, la Direction de l'information devrait tout particulièrement veiller à ne pas confondre les langages qui seront distincts, sans être contradictoires, adaptés sans être mensongers, et qui surtout ne devront pas se tromper de destinataires. Le pédagogique n'est pas le publicitaire; le plaidoyer et la collecte des fonds s'éloignent quelque peu de l'information factuelle. De même les relations que le Fonds entretient avec la presse écrite ou parlée devraient différer de celles qu'il établit dans le domaine de la communication avec un personnel qui, en permanence, doit être à la fois exactement informé, recyclé et motivé. Ce sont sans doute des évidences, mais dans un cadre institutionnel, on a parfois d'autant plus tendance à les perdre de vue qu'elles ne sont pas toujours des plus faciles à mettre en pratique.

71. On constatera aussi que les réformes récemment intervenues en matière de relations extérieures n'ont pas eu pour but, mais ont eu néanmoins pour effet, de réduire les pouvoirs du Directeur général adjoint, qui en a la charge. Le Bureau du financement des programmes reste placé sous l'autorité d'un directeur de rang élevé, mais s'il se trouve rattaché, plutôt pour ordre qu'en fait, au Directeur général adjoint pour les relations extérieures, il est néanmoins spécifié que, dans ses tâches de collecte des fonds, il assiste le Directeur général. De même, la nouvelle Direction de l'information et des ONG, surtout depuis qu'on lui a confié la gestion des "great events", apparaît de plus en plus comme un prolongement du cabinet du Directeur général. Il est d'autre part certain que la subordination de l'Office de Genève au Directeur général adjoint est plus formelle que réelle. Quant à la "Greeting Card Operation", qui constitue une entreprise spécifique, ses techniques et ses méthodes impliquent une autonomie qui n'a d'ailleurs pas encore trouvé de cadre juridique adapté à l'exercice de ses activités.

72. Il n'y aurait donc pas d'inconvénient à éliminer ce qui n'est plus que fausse symétrie. Compte tenu de la crise financière comme de la nécessité où l'on est de procéder à certaines économies, là où les emplois, sans être totalement superflus, ne participent pas d'une utilité primordiale, la suppression du poste de Secrétaire général adjoint pour les relations extérieures doit être envisagée. En dessinant ce qui n'était qu'esquissé, les réformes de 1986 font mieux ressortir certaines conclusions. Etant entendu qu'un assistant spécial du Directeur général serait plus particulièrement chargé de suivre les problèmes traités par les deux directions des relations extérieures ainsi que d'assurer les coordinations indispensables, seront recommandées :

a) La prise en charge de la supervision des deux directions des relations extérieures par un assistant spécial du Directeur général.

b) La suppression du poste de Secrétaire général adjoint pour les relations extérieures, par attrition.

III. LE CONTROLE ET LE SUIVI DE LA REALISATION DES PROGRAMMES

A. Les voies du développement en faveur de l'enfance

73. Entre une politique des pôles de développement, qui prétend jouer des effets de démonstration et de contamination, à partir des pays pauvres les moins défavorisés, et une politique qui fait passer l'humanitaire avant l'économique, l'urgence avant l'efficacité à moyen terme, l'UNICEF a choisi de se réclamer de la seconde. C'est ainsi que les pays les moins avancés et les petites nations recevront par enfant trois fois autant que les pays bénéficiant d'une assistance dite normale. C'est ainsi que les critères pris en compte pour déterminer le montant de l'aide à l'enfance ne seront pas seulement la valeur du PNB et le taux de mortalité infantile, mais aussi la situation de crise économique ou autre, particulièrement grave.

74. Pour réaliser ses objectifs, l'UNICEF conclut avec les gouvernements bénéficiaires de son assistance des accords, qui fixent les relations et les engagements des parties et stipulent notamment que l'aide fournie sera utilisée ou distribuée, sans distinction de race, de religion, de nationalité ni d'opinion politique, ce qui d'ailleurs ne va pas sans soulever des difficultés dans certains pays-continentaux. Les accords se réfèrent à un texte type, mais comportent autant de variables qu'il y a de régions et de gouvernements concernés. Dans ce cadre de coopération, le Fonds met à profit la délégation donnée par les gouvernements à des collectivités régionales ou locales en vue de tâches conjointes. Il ne manque pas non plus d'utiliser l'autorisation accordée par ces mêmes gouvernements de collaborer sur place avec diverses ONG.

75. Les problèmes relatifs à l'enfance devant être considérés dans une perspective intersectorielle, les bureaux de pays ont en général à coopérer avec plusieurs ministères. Les interlocuteurs les plus fréquents du Fonds seront les ministères en charge de la santé, de l'éducation ou de la planification, des affaires sociales, du développement communautaire ou de l'information, parfois de l'agriculture. On remarquera, sans avoir à s'en féliciter, que le ministère des Finances, en dépit de son rôle majeur dans le financement des dépenses locales sur les programmes à quoi le Fonds collabore, figure rarement sur la liste de ses correspondants habituels. D'autre part, si au niveau régional ou local, les responsables influent sensiblement sur la coordination des tâches entreprises en liaison avec le Fonds, les relations avec les ministères de l'Intérieur, dont ils dépendent, paraissent moins étroites qu'il ne serait souhaitable. Quoi qu'il en soit d'ailleurs du nombre et de la nature des interlocuteurs gouvernementaux, le problème d'une coordination interministérielle ne cesse de se poser et le plus souvent ne trouve de solution qu'à la seule initiative du Fonds.

76. Dans cette perspective, on observe que les recommandations formulées par l'Inspecteur Bertrand en 1980 ont été suivies d'effet et ont permis de remédier aux carences principales, dont souffrait la gestion des programmes de l'UNICEF. La systématisation des directives afférentes à la programmation d'ensemble s'est concrétisée dans un manuel à la fois clair, maniable et heureusement détaillé. Les analyses de situation de l'enfance, dont l'absence se faisait le plus nettement sentir, ont été entreprises et menées à bien, même si le diagnostic sur la fiabilité des informations fournies n'était pas toujours possible et si la validité des statistiques éparses ou fragmentaires demeurait sujette à caution.

77. Le cycle de programmation a d'autre part été amendé. Les plans d'opérations sont désormais établis pour des périodes plus longues. Cela a pour effet, tout en préservant l'efficacité présumée des programmes, d'éviter la multiplication de

travaux de préparation trop parcellaires, d'alléger à cet égard la tâche du personnel et de lui permettre de se consacrer sur le terrain à des réalisations plus concrètes. Certaines recommandations se sont révélées assez difficiles à appliquer. Ainsi lorsqu'il était proposé à l'UNICEF de "systématiquement encourager les expériences de participation des populations à la conception, à l'exécution et à l'évaluation des projets", la générosité de l'intention a rarement trouvé sur quoi s'appuyer. Ainsi lorsqu'il était souhaité que les plans d'opérations coïncidassent avec les périodes des plans de développement, "quand ils existent", s'est-on souvent heurté au fait que leur existence, qui d'ailleurs n'était pas la règle, n'impliquait pas toujours leur mise en chantier ni leur réalisation.

78. L'expérience, qui fondait les recommandations de l'Inspecteur Bertrand, se référait à un contexte asiatique et moyen-oriental plutôt qu'africain, pour autant que les activités de l'UNICEF trouvaient alors dans ces régions leur premier point d'application. Il s'agissait souvent de pays qui, comme l'Inde ou l'Indonésie, disposaient d'un appareil de planification élaboré, d'une fonction publique structurée, et/ou d'un système étudié de développement communautaire. Les programmes de zones ou de régions pouvaient s'articuler sur des administrations provinciales ou locales étoffées, mais aussi sur des universités, des centres statistiques et des instituts de recherche. La qualification du personnel administratif des pays bénéficiaires aidait aux opérations conjointes avec le Fonds. La détermination en commun des objectifs et des projets, leur faisabilité et leur surveillance s'en trouvaient facilitées d'autant.

B. La concentration des moyens de l'UNICEF sur l'Afrique

79. La situation d'ensemble subit une modification notable, dès lors que le centre de gravité des opérations du Fonds se déplace de l'Extrême ou du Moyen-Orient vers l'Afrique subsaharienne et des pays dont les structures administratives et les appareils de planification ou de statistique ne sont pas des plus solides. La programmation demeure certes nécessaire, la coopération avec les gouvernements ne sera pas moins souhaitable et l'approche par pays conservera sa valeur opératoire, mais il est certain que le bénéficiaire, dont on escompte qu'il gardera l'initiative dans l'élaboration de ses programmes en vue du bien-être des enfants, aura le plus souvent bien du mal à les finaliser, en faisant appel aux capacités qui lui sont propres.

80. Les principes mis en avant par l'Inspecteur Bertrand et le manuel de programmation, qui s'en inspire, n'ont rien perdu de leur importance. Il semble néanmoins que les réalités africaines imposent une approche plus pragmatique ou moins savante de la programmation d'ensemble. Ou bien en effet il n'y aura pas de plan national, ou bien sa durée coïncidera rarement avec celui de l'UNICEF, ou bien l'insécurité et la subversion réduiront le plan national aux dimensions d'un exercice académique ou d'un bréviaire de référence. De la sorte, les gouvernements, en théorie les initiateurs des programmes, n'auront le plus souvent qu'à apposer leur cachet d'approbation sur des propositions formulées par l'UNICEF mais censées résulter d'une décision conjointe.

81. Que le plan d'Etat existe ou non, qu'il soit indicatif ou directif, le problème sera moins de rechercher son ajustement formel au plan d'opérations de l'UNICEF que d'envelopper dans le vocabulaire adéquat de la coopération des projets que le gouvernement bénéficiaire acceptera ou non en dernier ressort, mais qui, surtout dans le contexte africain, devront l'essentiel de leur substance aux administrateurs de programmes du Fonds. L'important alors sera moins de préparer des plans d'opérations trop vastes et trop détaillés que de s'assurer d'un réseau serré de relations personnelles en milieu gouvernemental.

82. Les contraintes physiques et politiques, économiques et militaires, démographiques et socioculturelles, qui pèsent sur les pays de l'Afrique subsaharienne sont sans commune mesure avec celles qui entravent la mise en oeuvre des programmes, en une Asie et un Moyen-Orient qui ont fourni à l'UNICEF ses premiers champs d'activité. Consacrant une part croissante de ses moyens à l'Afrique, le Fonds ne devra certes pas négliger les analyses de situation ni les travaux de la programmation à moyen terme, mais il lui faudra plus encore insister sur les questions de contrôle, de surveillance et de maintenance qui, dans le nouveau contexte, se posent avec le plus d'acuité.

83. Les analyses de situation qui permettent d'identifier les besoins et les obstacles devront en effet être entreprises, là où elles n'existent pas encore, et ailleurs actualisées. Elles auront à prendre en compte la déficience chronique des instruments statistiques, la pauvreté ou l'obsolescence des renseignements et des recensements. Elles devront éviter les extrapolations fautives à partir de chiffres dépassés ou de monographies parcellaires, elles s'interdiront d'exhiber l'aspect et le format de thèses de doctorat trop volumineuses. La collecte des informations pallie une lacune; tomber dans l'excès contraire de l'accumulation massive et peu sélective des chiffres et des faits ne ferait que créer un goulet d'étranglement d'une autre sorte. Il ne faut pas en effet que le louable souci de ne pas élaborer des projets non fondés conduise à retarder le temps des réalisations et s'accompagne de la mise en chantier d'études exhaustives dont l'intérêt opérationnel demeure des plus réduits.

84. Le plan d'opérations dans les pays de l'Afrique subsaharienne garde sa valeur indicative et trace un cadre d'action et de réflexion. Il ne faudra cependant pas que la bonne exécution des projets dépende d'une planification trop détaillée, qui laisse toujours échapper un paramètre important ou se heurte à une difficulté aussi imprévisible qu'imprévue. On n'oubliera pas non plus qu'en nombre de circonstances, la notion même de programmation perd beaucoup de sa substance, des lors que la définition de ses phases et de ses processus ne parvient pas à trouver un point d'application dans la réalité économique et sociale 2/.

85. Qu'il s'agisse d'analyses de situation ou de plans d'opérations, la spécificité de la situation africaine oblige à infléchir certaines orientations qui perdent quelque peu de leur sens quand la famine, les épidémies et la guerre rythment la vie des populations et particulièrement des femmes et des enfants appelés à fournir le plus fort contingent de victimes. Ici la sécheresse, les inondations et un cyclone combineront leurs effets avec ceux d'une subversion et d'une insécurité généralisée. Là, l'exode massif des compétences, les migrations internes vers les centres urbains et l'envergure des opérations militaires, empêcheront toute action soutenue en faveur de l'enfance des campagnes. En telle région, les malnutritions liées aux calamités agricoles rendront la jeunesse particulièrement sensible à des maladies contagieuses contre lesquelles, les difficultés de transport et les distances aidant, il sera ardu de se prémunir, disposât-on des plus sérieux programmes. Ailleurs, le manque de techniciens qualifiés, les rotations trop fréquentes des spécialistes expatriés, les insuffisances de la formation s'ajouteront à la dislocation des transports, à la pénurie d'essence et de pièces de rechange, aux ruptures de la chaîne du froid, à la pauvreté des équipements portuaires comme à la longueur des formalités de dédouanement pour empêcher l'accomplissement du moindre projet à court terme.

2/ On citera cet extrait du rapport de 1985 du représentant de l'UNICEF de tel pays relevant du Bureau régional de l'Afrique occidentale : "Toute action en faveur des femmes et des enfants constitue un exploit", ou cet autre extrait du rapport qui concerne un pays relevant du Bureau régional de l'Afrique orientale de la même année "Thus at present programming for child survival and development is a mixture of planning and opportunism".

86. Là même où le système des infrastructures et des communications sera d'un honorable niveau, l'inégalité de la couverture sanitaire, la réduction drastique des budgets éducatifs et sociaux, l'impossibilité de faire face à certaines dépenses récurrentes interdiront aux programmes de l'UNICEF, dans ce qu'il en subsiste, de donner leur plein effet et souvent réduiront les investissements en matière d'hydraulique agricole ou d'assainissement ainsi que les opérations de technologie appropriée, à l'état d'espérance sans lendemain et d'essai sans suivi. Dans ces conditions, il est inévitable que la notion de développement en faveur de l'enfance compose avec celle d'une urgence qui devient chronique. Il l'est non moins que dans ce contexte programmatique incertain qui doit faire une si large part à l'adaptabilité permanente, aux ajustements successifs en cours de route et aux réorientations rapides pour crise grave, le contrôle de ce qu'on parvient à réaliser prenne tant d'importance. C'est ce contrôle qu'il conviendra d'examiner sous ses trois formes de l'évaluation, de l'audit et du "monitoring".

C. L'évaluation et ses limites

87. La politique suivie par l'UNICEF a jusqu'ici tendu à toujours mieux associer les gouvernements bénéficiaires à un travail d'évaluation défini comme un processus, qui viserait à déterminer aussi objectivement et systématiquement que possible, la pertinence, l'efficacité et l'effet d'une activité par rapport à ses objectifs, qu'elle soit achevée ou en cours d'exécution. Déjà l'Inspecteur Bertrand avait recommandé que des plans sélectifs soient établis par les services nationaux des pays bénéficiaires en collaboration avec le Fonds, aux fins de désigner les programmes sur quoi devraient porter en priorité les travaux d'évaluation.

88. Répondant d'autre part à un rapport du Board of Auditors, relatif aux opérations de 1983, le Directeur général de l'UNICEF faisait valoir que, conformément à ses instructions en date du 27 juillet de la même année, tous les programmes d'action entrant dans le cadre de projets nouveaux devraient "comporter un calendrier d'évaluation établi à titre provisoire et prévoyant un examen annuel des programmes, mené conjointement avec les gouvernements".

89. On remarquera d'abord qu'on ne saurait imposer des règles trop générales à des évaluations dont la complexité varie considérablement avec ses objets. S'il est relativement aisé d'évaluer un programme élargi de vaccinations, de mesurer le taux de couverture sanitaire obtenu et de remédier aux carences constatées dans la chaîne du froid, il est déjà moins facile d'exposer le fort et le faible d'un programme scolaire pour écoles primaires, il le sera encore moins de déterminer l'efficacité d'une formation d'inspecteurs de santé, au regard d'une vérification de l'amélioration de leurs prestations de services en milieu villageois.

90. Dans certains cas, l'évaluation ne fournira que de bien maigres renseignements. Si les écoles maternelles jouent un rôle fondamental dans la mise en valeur du capital humain, il n'est pas besoin d'une évaluation pour savoir que le développement de l'enfant entraîne des coûts beaucoup plus élevés que sa survie et que les heureux résultats qu'on en attend ne se dévoileront qu'à long terme. Si d'autre part on se propose d'évaluer rétrospectivement un progrès de la santé des enfants à quoi ont concouru des programmes diversifiés et complémentaires, il ne sera pas possible de mesurer ce qui peut être attribué à l'un plutôt qu'à l'autre, à un projet d'assainissement plutôt qu'à l'adoption de technologies appropriées en vue d'une nutrition meilleure. Plus l'élément sera important, moins il sera saisissable; moins il sera saisissable, plus l'évaluation sera sophistiquée et partant onéreuse, de sorte qu'au vu du coût parfois atteint, l'intérêt de la démarche pourra beaucoup perdre de son évidence première.

91. Dans un contexte africain, l'évaluation rencontre vite des limites, qui tiennent moins à sa réalité qu'à un environnement. Les fonctionnaires, qui seraient appelés à concourir à l'évaluation projetée en coopération avec le Fonds, sont loin de disposer d'un appareil de statistiques et de références qui leur permette de contrôler les progrès accomplis, au regard des normes retenues. Même si les méthodes mises au point par certains gouvernements sont parfois aussi savantes et aussi contraignantes que celles qu'énumère le "UNICEF programme manual", les agents en poste dans les zones rurales ou qui opèrent à un niveau intermédiaire n'en auront pas moins le plus grand mal à s'acquitter de leurs tâches. L'insuffisance des indemnités de subsistance et de mission, le format compliqué des rapports à fournir, la crainte de soulever des questions dont les échelons supérieurs se désintéressent ou dont l'examen trop exact peut nuire au déroulement d'une carrière, sont autant d'obstacles à la réalisation d'évaluations qui relèvent moins de la pratique administrative normale que du voeu pieux.

92. Compte tenu de l'expérience acquise par le personnel de l'UNICEF en la matière ainsi que du caractère assez formel des examens annuels pour évaluation des programmes, il sera recommandé de s'en tenir aux principes suivants :

a) Sélectionner des programmes clés dans telle ou telle région, sans chercher à évaluer tous les projets (322 en 1986 pour le Bureau régional de l'Afrique orientale et australe), ce qui serait fastidieux, répétitif et de peu d'enseignement.

b) Réserver les évaluations majeures pour des situations exceptionnelles, par exemple, si l'on dispose de la quasi-certitude qu'une avancée décisive ou une percée sont possibles en un domaine donné, mais sans ignorer que le prix d'une évaluation véritablement scientifique n'est jamais inférieur à quelques centaines de milliers de dollars.

c) Eviter les évaluations rapides et préalables de la pertinence et de la valeur potentielle d'une activité à venir, qui mobilisent des équipes ou des consultants venus de l'extérieur, car si leurs prestations de services ne sont pas des plus coûteuses, leur prix réel sera d'autant plus élevé que les résultats en seront plus limités.

d) Préciser les responsabilités de la mise en oeuvre et du suivi des activités d'évaluation, en les situant au niveau du bureau régional, car au niveau du siège social il serait difficile d'éviter les doubles écueils du raisonnement économétrique et de la considération vague, tandis qu'au niveau des bureaux de pays la distanciation ne serait pas suffisante ni l'indépendance critique de l'auteur de l'évaluation assez bien assurée.

e) S'employer à favoriser les capacités d'évaluation des gouvernements bénéficiaires, aux niveaux du renforcement des appareils statistiques nationaux, de la formation des spécialistes et, s'il y a lieu, de la coopération avec des instituts de recherche semblables à ceux du Kenya, du Soudan et de Corée.

93. En ce qui concerne cette dernière recommandation, on ne se dissimulera pas qu'il s'agit d'une oeuvre de longue haleine, dont les retombées ne profiteraient qu'à très long terme à l'UNICEF et à ses programmes. Il va d'autre part de soi que dans cette tâche, le Fonds se devra d'oeuvrer en étroite collaboration avec l'Office des Statistiques des Nations Unies.

D. Le renforcement de l'Audit et du Monitoring

94. Considérant en 1980 que l'organisation du "monitoring" des programmes et des projets devait désormais entrer dans une phase active, l'Inspecteur Bertrand jugeait nécessaire d'aider "les services nationaux qui le souhaiteraient", à développer leur système de surveillance, à établir des "tableaux de contrôle de l'exécution des objectifs des projets", par projet et par objectif, ainsi qu'à "les tenir à jour en permanence". Il était également recommandé que des relevés de ces tableaux fussent annexés tous les deux ans aux rapports envoyés au siège par les bureaux de pays. Ces propositions présentent un triple inconvénient. Elles supposent que, dans la plupart des cas, les gouvernements souhaiteront effectivement exercer cette fonction de "monitoring", que leur administration aura la ferme intention de l'assumer et surtout qu'ils disposeront des techniques et des capacités qui leur permettront de la remplir de façon satisfaisante.

95. Il semble que ce soit dans une autre direction qu'il convienne d'aller. S'il y a plus de services à attendre du "monitoring" que de l'évaluation, surtout en milieu africain, encore faudra-t-il que celui-ci se manifeste sous trois formes distinctes. Le "monitoring" prendra d'abord l'aspect de l'audit, qui s'exerce autant sur les programmes que sur les comptes. Ensuite, il s'identifiera à une surveillance des matériels lourds mis à la disposition des gouvernements, à un contrôle de leur entretien et de leur maintenance. Enfin, dans son habillage le plus humble, mais non le moins nécessaire, il devrait pourvoir à ces vérifications au ras du sol, qui seules permettent de constater ce qu'il en est du bon usage des aiguilles et des seringues, des gaspillages et des stockages indus, ou du fonctionnement correct des machines rudimentaires de production confiées à des communautés villageoises, quand il ne s'agira pas d'examiner les progrès accomplis dans le creusement d'un puits ou les méthodes de rangement des médicaments de base confiés à une unité sanitaire dans une campagne éloignée.

96. Le rôle de l'audit interne opérant à l'échelon régional est connu, ce sont les modalités de son intervention qui mériteraient d'être modifiées. Non seulement la vérification financière, qui porte sur la conformité aux règlements et sur la régularité des dépenses exposées, ne devrait jamais être dissociée de celle des programmes et de leur ajustement à ceux des autres institutions de l'ONU, mais ces contrôles devraient s'exercer de manière automatique. L'audit n'aurait pas seulement à intervenir a posteriori, lorsqu'on en est à découvrir une turpitude ou à pressentir une impasse. Son intervention sur le terrain devrait être perçue non comme une brimade, mais comme la manifestation d'une indispensable routine. Elle n'impliquerait pas au départ la moindre suspicion d'irrégularité. L'auditeur interne aurait à se conduire autant en conseiller qu'en vérificateur et à établir à dates régulières, dans le cadre régional qui lui est imparti, de véritables "check up" économiques et financiers.

97. Sans doute moins bien armé dans sa vérification des programmes que dans celle des situations financières, l'auditeur interne, selon les besoins et les projets qu'il identifie, pourrait recourir aux avis de tel conseiller régional spécialisé ou de tel expert consultant. Les procédures peuvent varier, l'important est qu'on institutionnalise la procédure, qu'on la régularise et surtout qu'à la faveur d'un travail d'équipe, on se garde d'une taylorisation intellectuelle trop poussée ainsi que de la vision trop compartimentée, et donc trop partielle, qui pourrait en résulter.

98. A côté de ce contrôle économique et financier, qui a seulement besoin d'être renforcé et d'intervenir à dates fixes, il devrait y avoir aussi place pour un contrôle technique, qui semble avoir jusqu'ici fait défaut, mais dont la nécessité s'impose particulièrement dans un contexte africain. Aux termes des accords

passés avec les gouvernements par le Fonds, il revient à l'UNICEF d'assurer l'achat et l'expédition des matériels, mais à partir du déchargement au port, ils deviennent la propriété des Etats bénéficiaires. Les Etats s'engagent à assurer l'entreposage et le stockage en un endroit sûr, l'emploi et la maintenance de ces matériels, alors qu'il leur est parfois malaisé d'y pourvoir. Il n'est pas question de remettre en cause l'acquisition de la propriété par les Etats, néanmoins serait-il expédient de maintenir un certain droit de regard au profit de l'UNICEF, afin d'assurer le bon entretien des matériels ainsi qu'une comptabilité-matières bien tenue des fournitures annexes et des pièces de rechange.

99. En dépit du manque de toute disposition explicite à ce sujet dans les accords passés, certains gouvernements acceptent que les techniciens du Fonds assurent le contrôle de l'emploi et de la maintenance des équipements, dont leur Etat est devenu en droit le propriétaire. D'autres se montrent beaucoup plus réticents. Une disposition complémentaire paraît alors nécessaire, qui dans certains pays régulariserait la situation existante, et dans d'autres permettrait d'imposer ce qui est toléré et parfois refusé. Plus encore que des détournements d'usage à des fins personnelles, il y va en effet de l'usure précoce des machines ou de leur rapide mise hors d'état de servir. Cette amélioration des textes serait d'ailleurs sans portée si n'était pas prévue l'utilisation à demeure d'un mécanicien, chaque fois qu'il s'agit d'une projet important, qui met en oeuvre de gros matériels.

100. Pour compléter le dispositif du "monitoring technique", il conviendrait aussi de ne pas se contenter de certains contrôles, condamnés pour bien des raisons à rester théoriques. La surveillance des réalisations est confiée par les accords à des fonctionnaires des pays bénéficiaires. Le système adopté prescrit tout un jeu de rapports écrits, de réunions, d'analyses, de visites sur le terrain, d'échanges d'information, dont il est peu de dire qu'il a du mal à prendre forme et dont il n'y aura pas beaucoup à attendre.

101. Pour les vérifications au ras du sol, il serait préférable d'utiliser de manière plus cohérente et plus généralisée, non seulement les "junior officers", mais les volontaires et bénévoles fournis par divers corps de coopération. Pour ce type de "monitoring", le plus sûr paraît être en effet de faire confiance à des agents de terrain, jeunes et motivés qui, dans des tâches fatigantes et souvent répétitives mais parfaitement indispensables ainsi que dans des déplacements incessants, trouveraient un excellent emploi de leurs énergies, tout en permettant à l'UNICEF de fonder ses tactiques sur des renseignements fiables.

102. Considérant que dans la tâche de contrôle de la réalisation des programmes, le "monitoring" doit primer une évaluation dont on ne se servira que dans des cas précis, on recommandera :

a) L'institutionnalisation, à l'échelon du bureau régional, d'un audit interne, chargé de la vérification régulière et non circonstancielle ni exceptionnelle des programmes et des comptes.

b) La mise en place d'un système de surveillance et de contrôle technique des matériels livrés qui, dans le respect de la souveraineté et des propriétés des pays bénéficiaires, conserve au Fonds un droit de regard sur l'emploi et la maintenance, aux fins d'une meilleure gestion économique.

c) L'utilisation intensive des "junior officers" et surtout des volontaires et bénévoles capables d'assurer les tâches de vérification au ras du sol, qui surtout dans un contexte africain, se révèlent aussi humbles que primordiales.

E. Normalisation du système et des procédures du rapport de pays

103. Le Board of Auditors avait cru devoir signaler en 1983 que le siège de l'UNICEF n'avait pas reçu en temps voulu ni régulièrement les rapports et états requis des services extérieurs. Il était même reproché à certains bureaux de pays de n'avoir pas procédé aux examens annuels prescrits, conjointement avec les gouvernements des pays bénéficiaires. Si la situation, depuis lors, s'est régularisée, il demeure que les rapports annuels de pays se révèlent de valeur assez inégale et surtout que pour être exploitables, tant en ce qui concerne leur contenu que leur format, ils devraient faire l'objet d'une certaine normalisation.

104. Il est évident que le rapport annuel ne reflétera jamais parfaitement la situation générale d'un pays donné. Un excellent gestionnaire ne dispose pas toujours des talents de rédaction qui lui permettraient de présenter ses réalisations de la manière la plus flatteuse, alors qu'un agent moins efficace sur le terrain, mais muni d'un bagage académique plus fourni, saura mieux toiletter la situation et donner à la médiocrité de certains résultats les apparences de la performance et du succès. Quoi qu'il en soit, il ne sera pas inutile d'imposer un cadre plus strict à la présentation des rapports de pays et d'uniformiser un contenu, qui se devra d'être à la fois moins redondant et moins vague, mieux défini et mieux chiffré.

105. Sans prétendre fixer de façon trop précise une liste de documents et de renseignements, qui devraient obligatoirement figurer dans des rapports de pays, destinés à fournir l'un de ses aliments les plus précieux à l'IRM, il est possible d'identifier les lacunes majeures à combler, tout en indiquant l'intérêt que revêtent certaines analyses plutôt que d'autres. Par-delà les modifications ou les compléments accessoires qu'on jugerait bon d'introduire, tout rapport annuel devrait comporter un certain nombre de documents et de renseignements qui auraient toujours à se suivre dans le même ordre (voir Annexe I).

106. Certains de ceux-ci sont en général déjà fournis, mais pourraient être améliorés ou précisés. Les résumés statistiques relatifs aux indicateurs économiques et sociaux auraient à faire référence aux sources utilisées et au cas où les renseignements ne seraient pas disponibles, la raison de ce manque ou de cette insuffisance devrait être explicitée. La présentation de l'évolution socio-politique et économique du pays bénéficiaire au cours de l'année écoulée, aurait intérêt à être plus brève et moins narrative que chiffrée. Elle serait actualisée, mais répétée d'année en année, pour tenir compte de la rotation du personnel qui aurait à en connaître.

107. L'analyse de l'évolution des programmes exécutés devrait être présentée par grandes rubriques (espacement des naissances, santé, nutrition assainissement et hydraulique, éducation, technologies appropriées, etc.) et toujours se conformer au même ordre des séquences. Cet exposé éviterait d'être trop descriptif. Il insisterait sur les atouts et les contraintes, les réussites et les échecs ainsi que sur leur pourvoi. D'autre part, certains tableaux mériteraient d'être complétés, qu'il s'agisse de la liste des "advances to government", des consultations externes, de l'état des effectifs et de l'organigramme du bureau de pays.

108. Trois tableaux ou jusqu'ici, en dépit de leur importance ne paraissent pas avoir été annexés aux rapports annuels, devraient être établis. Un état des engagements et des soldes inutilisés devrait être présenté qui ferait mieux ressortir les raisons de cette inutilisation, soit que le programme s'étende sur plusieurs années et que son exécution respecte un certain rythme, soit qu'il n'ait pas été réalisé dans le temps prévu ou ait été abandonné. Un second tableau aurait à retracer les taux d'exécution financière au regard des grandes rubriques

ci-dessus désignées et permettrait d'établir le rapport des dépenses réelles aux dépenses planifiées. Un troisième tableau fournirait une ventilation (breakdown) des dépenses réelles (actual expenses), qu'elles soient financées sur ressources générales, fonds supplémentaires ou secours d'urgences, qui aiderait à une meilleure connaissance des coûts effectifs des programmes et des opérations d'appui qui s'en distinguent. Assez compréhensive sans être trop détaillée, cette ventilation permettrait de mieux saisir ce qui équivaut à une valeur ajoutée ou à un apport réel, à un investissement intellectuel ou matériel direct, et ce qui constitue un ensemble de coûts indirects (fret, transports sur place, évaluation, rémunération du personnel d'appui, etc.).

109. La présentation de ces trois tableaux, en fournissant une vue d'ensemble des plus instructives, rendrait inutiles nombre d'évaluations plus ou moins dispensables. Apprendre au seul vu des taux d'exécution financière, que pour tel pays les dépenses réelles de PSC et de développement communautaire ont largement dépassé les montants prévus, alors que les réalisations en matière de développement de l'enfant ou de services de base subissaient de sérieux retards, permet d'envisager d'emblée ce qui exige une réorientation et un redressement.

110. Au rapport annuel devrait être joint un rapport spécial en forme de note confidentielle. Ce rapport spécial serait considéré comme un document administratif interne et, à la différence du rapport annuel, il ne serait pas adressé au Conseil d'administration ni aux donateurs. Il permettrait de mieux informer le siège sur certains points sensibles et de présenter les observations et les critiques que seule la confidentialité autorise. Les copies de cette note à diffusion très restreinte feraient l'objet d'un numérotage strict.

111. La normalisation des rapports annuels devrait aller de pair avec une simplification des procédures en ce qui concerne les rapports particuliers adressés aux donateurs. Au cours des dernières années, le montant des fonds supplémentaires n'a fait qu'augmenter par rapport à celui des ressources générales, les donateurs préférant de plus en plus souvent financer des opérations qu'ils prétendaient parrainer. La volonté d'intervention des donateurs dans les opérations entreprises s'est donc manifestée avec une vigueur sans cesse accrue.

112. Dans de telles conditions, les programmes ont eu à subir, sinon des bouleversements, du moins des réadaptations, qui n'ont pas toujours été des plus heureuses et qui ont surtout obligé le personnel des bureaux de pays à consacrer une part beaucoup trop considérable de leur temps à un travail de rapporteur assez contraignant. Il est certain que les organismes bienfaiteurs, animés qu'ils sont d'un juste souci de l'emploi correct des fonds fournis, ne mesurent pas toujours ce que les femmes et les enfants qu'ils souhaitent aider perdent à ce jeu du compte rendu qu'il convient de contenir dans de strictes limites.

113. L'exemple de tel pays d'Afrique australe est caractéristique à cet égard qui a bénéficié en 1986 de la sollicitude de 40 donateurs passant par le canal de l'UNICEF. Si un certain nombre de donateurs n'exigent qu'un seul rapport annuel, deux d'entre eux demandent des rapports semestriels et il en est même un qui réclame des rapports trimestriels. Une extrême minorité de donateurs se satisfait de la rédaction d'un seul rapport en fin de projet ou après utilisation complète des fonds.

114. Afin d'éviter une surcharge inutile des services extérieurs et, dans certains cas, de la Division du Contrôleur général, il sera recommandé que l'exception devienne la règle et qu'un seul rapport soit adressé au donateur, lors de l'achèvement du programme qui le concerne. Ainsi sera allégée une tâche qui, compte tenu du nombre plus ou moins important des partenaires du Fonds, restera toujours

assez lourde. Pour toutes informations complémentaires, l'envoi qui serait fait aux donateurs du rapport annuel par pays, à l'exclusion du rapport spécial, ainsi que du "country programme profile", devrait suffire à satisfaire un légitime besoin de vérification de l'usage des sommes allouées.

IV. ROLE ET TRAVAUX DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

A. La position clé du Conseil d'administration

115. Le Conseil d'administration constitue une pièce maîtresse de l'UNICEF, dont il est à la fois l'organe d'impulsion, de législation et de contrôle. Non seulement il lui revient d'approuver le plan à moyen terme, les recommandations de programmes par pays et les projets de budget biennal, mais, au vu des rapports du Directeur général et des directeurs régionaux, des rapports financiers et de tous autres rapports spéciaux, il lui appartient d'exercer à plein une triple fonction de surveillance, de réorientation et de contrôle sur le Secrétariat du Fonds.

116. Loin de n'être qu'une simple chambre d'enregistrement, le Conseil ouvre un large champ à une appréciation critique de l'organisation et de la stratégie du Fonds, qui se révèle le plus souvent constructive. Il parvient à préserver l'équilibre entre un contrôle qui s'interdit d'être paralysant et une autonomie relative de l'exécutif, qui ne doit pas tourner à l'arbitraire ni infléchir les volontés qu'il exprime jusqu'à les trahir. Il est à remarquer que la relation du Conseil et de la Direction ne laisse pas d'être souvent conflictuelle; il semble que cela soit inévitable mais aussi que cela contribue au bon fonctionnement du système.

117. Le rôle du Conseil est aussi fonction de sa composition. Elus par roulement annuel pour un mandat de trois ans par le Conseil économique et social, parmi les Etats Membres de l'ONU, des institutions spécialisées du système des Nations Unies, ou de l'Agence internationale de l'énergie atomique, ses membres sont choisis en combinant le principe d'équilibre géographique avec le principe d'une représentation appropriée des principaux pays contributeurs et donateurs de l'UNICEF. Leur nombre n'a cessé de croître et a été récemment porté de 30 à 41. On doit alors s'interroger sur le bien-fondé de cette tendance à une augmentation ininterrompue de l'effectif du Conseil.

118. Il est patent qu'au-delà d'une certaine limite, non seulement les procédures de la discussion mais l'approche des problèmes se modifient au point de changer presque de nature et de type. Il y a là un effet de seuil qui n'a peut-être pas été assez pris en compte, mais il est de fait que le Conseil s'apparente désormais de plus en plus à une sorte de parlement. Qu'on déplore ou non cette évolution, il est pratiquement impossible de revenir en arrière. Il faut seulement en prendre conscience pour pallier ses inconvénients et en tirer les conséquences.

119. Selon les statuts en vigueur, le Conseil se réunit obligatoirement une fois par an en session ordinaire, mais peut tenir des sessions extraordinaires. Il élit pour un an un bureau, qui se compose d'un président, de quatre vice-présidents et des deux présidents de ses comités des programmes d'une part, des finances et de l'administration de l'autre. Le bureau assure une liaison permanente avec le secrétariat; les comités, qui antérieurement se réunissaient chaque semestre, désormais se réunissent une fois par an et leur calendrier coïncide avec celui du Conseil. Eux aussi ont connu une nette inflation de leur effectif et leur transformation en petits parlements paraît à cet égard plus regrettable que celle qui affecte le Conseil.

120. Composés de 41 membres, les comités s'identifient en effet de plus en plus au Conseil au point de n'en différer que par l'intitulé et la forme. Ils opèrent par réunions plénières et, si la presse et le public n'y ont pas accès, leurs travaux se déroulent néanmoins en présence des observateurs des pays adhérant à l'UNICEF qui n'appartiennent pas au Conseil ainsi que des représentants des agences spécialisées et administrations de programmes de l'ONU qui, selon des modalités diverses et en vertu de certains accords, ont à connaître des activités du Fonds. Assistent également à ces réunions plénières des comités, comme du Conseil, le président du Groupe permanent de la réunion des comités nationaux et les délégués des ONG, intéressées ou non à des actions conjointes avec le Fonds.

121. De la sorte, comités et Conseil ne constituent plus qu'une seule assemblée délibérative où le droit d'intervention est largement utilisé par les délégations, qui participent à l'UNICEF sans être membres du Conseil. Seul le droit de vote, en fin de débat, introduira entre les uns et les autres une différence plus juridique qu'effective. Substantiellement modifiés par l'élargissement du champ de la discussion, les travaux du Conseil et des comités se trouvent aussi assez alourdis. Quant au fait que les comités tiennent une seule session annuelle, il atténue encore le caractère de commission spécialisée qui devrait être le leur.

122. Un groupe de travail du Conseil d'administration a déjà eu l'occasion de s'intéresser aux difficultés qui résultaient des pesanteurs du système des "plenaries". Conformément aux recommandations de ce groupe de travail, le cycle de programmation adopté pourrait être encore allongé et le volume des documents qu'exige chaque session du Conseil, qui a déjà décri de 3400 pages en 1979 à 1200 en 1985, pourrait encore être réduit. Si les autres agences de l'ONU sont, à ce point de vue, souvent plus mal loties, l'UNICEF devra non seulement respecter le plafond de 800 pages recommandé par le groupe de travail du Conseil d'administration (cf. E/ICEF/1985/L7), mais encore s'efforcer de l'abaisser de 100 à 200 pages environ, afin de mieux tenir compte des capacités normales d'absorption des participants.

123. Seulement se conformer aux recommandations de 1985 du groupe de travail du Conseil, néanmoins, ne suffit pas. D'autres pistes doivent être explorées et, à cet égard, une nouvelle directive de 1986 de ce même groupe de travail mériterait peut-être qu'on en tirât toutes les conséquences. Cette directive, qui concerne plus spécialement l'amélioration des recommandations afférentes aux programmes de pays, invite ainsi le Conseil à examiner la possibilité de réaliser une "concentration biennale" de ses travaux, qui seraient ainsi "synchronisés avec le cycle budgétaire biennal" (cf. E/ICEF/1986/CRP.30).

B. Les avantages d'un système de session biennale du Conseil

124. Sur les opportunes recommandations de l'Inspecteur Bertrand, l'UNICEF a adopté à partir de 1983 un système de biennalité budgétaire. Un pas de plus devrait être franchi, dès lors que la réforme précédemment introduite a eu le temps de développer ses effets bénéfiques. Il y aurait donc lieu désormais d'ajuster le cycle décisionnaire au cycle budgétaire et de substituer au système des sessions annuelles du Conseil d'administration un système de sessions biennales. Outre les arguments de logique intellectuelle et financière qui militent en faveur d'un tel changement, les justifications d'ordre économique ou administratif qu'on peut lui donner paraissent des moins négligeables.

125. La biennalisation des sessions du Conseil se traduirait d'abord par une réduction notable de la masse documentaire, dont le siège assure la production

annuelle 3/. Aux coûts de la documentation s'ajoutent les coûts de fonctionnement du Conseil et des comités sur 15 jours ainsi que les dépenses directement liées à la mobilisation permanente pendant ce même temps des forces vives de l'UNICEF. Si l'intérêt financier de la biennalisation des sessions du Conseil, surtout en période d'austérité budgétaire, apparaît certain, au niveau de la gestion et du fonctionnement du Fonds, ses avantages paraissent encore plus impératifs.

126. La biennalisation des sessions du Conseil contribuerait d'abord pour beaucoup à la réduction de l'inflation documentaire qui menace l'UNICEF. Elle aurait surtout l'avantage d'affecter une partie du personnel du siège à des tâches plus directement liées à la promotion du mieux être des femmes et des enfants des pays en développement.

127. Si l'on calcule au plus court, le travail de préparation d'une session du Conseil ne prend pas moins de trois mois et mobilise en permanence durant ce temps les forces intellectuelles et administratives du "Front Office", ainsi que d'une importante fraction du personnel du siège. Il faudra également compter un bon mois pour assurer le suivi, l'assimilation et la transmission des décisions prises par le Conseil. En faisant gagner quatre mois tous les deux ans à l'administration du Fonds, la biennalisation des sessions du Conseil ne pourrait qu'accroître la qualité du travail de direction et, sur deux ans, augmenter son rendement de 16,5 pour cent. Elle permettrait de procéder à certaines suppressions d'emplois ou d'affecter un certain nombre d'agents à des tâches plus directement productives.

128. Se combinant avec un allongement relatif de la durée moyenne des programmes, la biennalisation des sessions du Conseil devrait aussi aider les services extérieurs à faire passer le travail sur le terrain avant la rédaction trop fréquente des propositions programmatiques et la tenue des "workshop", qui la précède ou la suit. Non seulement le volume d'information requis pour l'élaboration des plans d'opérations, qui paraît disproportionné à l'ampleur des projets, pourrait être notablement restreint, mais pourrait être écourtée la préparation des programmes par les services extérieurs, qui prend un temps considérable dans les pays de dimension moyenne et un temps encore substantiel dans les petits pays, même si dans les grands pays elle absorbe une part plus modeste du travail administratif 4/.

129. Une gestion plus efficiente des services extérieurs exige donc bien que l'allongement des programmes, dans des proportions raisonnables, s'accompagne d'un espacement des propositions à présenter au Conseil. L'allongement des cycles de programmation devrait en outre s'effectuer sans qu'on ait trop à se préoccuper des cycles de planification des pays bénéficiaires qui, à supposer même qu'il y ait un plan, varient beaucoup dans leur durée, leur philosophie, leurs méthodes, et surtout leur impact.

3/ Si l'on retient un coût estimatif de 425 dollars par page (dactylographie, traduction dans les langues officielles, diffusion) fixé par le groupe de travail du Conseil (cf. E/ICEF/85/L.4) et si l'on considère une production de 1200 pages par session, l'économie réalisée grâce à la biennalisation avoisinerait 510.000 dollars. Passer de 1200 à 800 pages économiserait en outre 170.000 dollars.

4/ La préparation des programmes prendrait 60 pour cent du temps de travail des administrateurs et 57 pour cent du travail des services généraux des bureaux sur 18 mois dans les pays de dimension moyenne. Les répartitions respectives seraient de 40 pour cent et de 12 pour cent sur 14 mois pour les petits pays et de 16 pour cent et 7 pour cent sur 16 mois pour les grands pays (cf. E/ICEF/85/L.4).

C. Les mesures d'accompagnement de la biennalisation des sessions du Conseil

130. Le système de biennalisation des sessions devrait comporter l'adoption de certaines mesures complémentaires qui permettraient au Conseil de procéder à un examen moins fréquent mais plus approfondi des problèmes. Ainsi on préconisera l'établissement d'une liaison plus efficace de la Direction générale et du Bureau, dont l'effectif serait porté de neuf à onze membres et dont le mandat de deux ans serait adapté à la biennalité des sessions du Conseil. La durée de la session biennale pourrait être portée de deux à trois semaines, ce qui affecterait assez peu le volume de travail du siège et aiderait à l'amélioration tant du débat que de la prise de décisions.

131. Pour des raisons plus pratiques que rationnelles, il y aurait lieu de ne pas modifier l'effectif des comités des programmes, de l'administration et des finances. D'annuel, le régime des sessions, qu'ils tiennent, deviendrait lui aussi biennal, comme le serait désormais le temps de leur mandat. Pour les comités comme pour le Conseil, le système pourrait entrer assez vite en vigueur. Le Conseil et les comités se réuniraient en session ordinaire en 1987 pour examiner le budget 1988/89. Ils n'auraient pas à se réunir en 1988. D'autre part, une commission paritaire composée d'une vingtaine de membres des deux comités, élus pour moitié par chacun d'eux, et coprésidée par leurs présidents, aurait à connaître des révisions budgétaires à opérer au cours de la période biennale, selon des modalités qu'il appartiendrait au Conseil de préciser.

132. La biennalisation devrait s'accompagner non seulement d'une réduction du volume de la documentation fournie au Conseil mais aussi de son amélioration. La tenue du Conseil de 1986 a fourni à certaines délégations l'occasion de se plaindre de l'imprécision de la documentation soumise à leur examen, tandis que d'autres faisaient valoir que les rapports du Secrétariat ne rendaient pas toujours l'analyse des résultats financiers des plus lisibles. Tout en se félicitant des progrès déjà acquis, le comité des programmes a également souligné la nécessité d'affiner les informations relatives aux programmes. Il conviendra donc que le Secrétariat s'exerce à mieux exploiter un matériel documentaire, qui a le mérite d'exister, afin d'en extraire les tableaux les plus complets et les ventilations les plus significatives aux fins de mieux servir la réflexion et la décision du Conseil. Ce n'est pas parce que les contrôles du Conseil seront plus espacés qu'ils seront moins effectifs. C'est parce qu'ils seront plus approfondis et mieux fondés que sera obtenue une transparence financière qui auparavant a parfois fait défaut.

133. La compréhensibilité et la clarté des documents budgétaires présentés au Conseil font en effet question. La biennalisation du budget s'était accompagnée d'une fonctionnalisation des dépenses, qui a été abandonnée en 1984 et remplacée par une présentation budgétaire des voies et moyens. Des modifications trop fréquemment répétées sont à éviter et on se gardera donc de proposer un retour au système fonctionnel antérieurement adopté sur proposition de l'Inspecteur Bertrand. On rappellera seulement que l'ACC a valablement insisté sur le fait que : "The prime objective in preparing a budget should be to set forth the estimates in a manner which is clear and understandable to the governing body concerned and which is responsive to the special requirements of that body" (cf. ACC/1986/4/14.3.83). Ce qui paraît souvent perdu de vue par le Secrétariat du Fonds.

134. Même si l'on conserve la répartition actuelle des crédits ouverts entre dépenses de personnel, frais généraux de fonctionnement et dépenses d'emballage et d'emmagasinage, la présentation budgétaire des voies et moyens utilisés par les

services ne va pas sans un certain désordre. Les "general operating costs" regroupent en effet dans une même catégorie des dépenses pour missions, qui devraient être rattachées aux dépenses de personnel, des dépenses de matériel et de fournitures, des dépenses d'audit et de contrôle, des dépenses de recherche et de publicité ainsi que des dépenses d'entretien des locaux ou d'équipements. Dans leur hétérogénéité, ces dépenses n'ont qu'un caractère commun, à l'exception des frais de mission, elles concernent tout ce qui ne se rapporte pas aux coûts de personnel et de l'UNIPAC.

135. Si le budget de voies et moyens, qui se modèle sur les structures administratives du Fonds, peut constituer un outil de gestion financière parfaitement admissible, il ne facilite cependant pas la tâche du Conseil d'administration. Au niveau d'une clarification de la présentation budgétaire, il conviendrait donc de rattacher les dépenses pour missions aux dépenses de personnel, d'isoler les dépenses de matériel et d'entretien des dépenses d'équipement et de regrouper les dépenses d'intervention qui ont trait soit à l'information, soit aux évaluations et à l'audit. Il faudrait également veiller à ce qu'au chapitre des équipements soit inscrite l'estimation initiale de la dépense et non une fraction de la dépense réelle correspondant à un amortissement calculé sur plusieurs années.

136. Les documents financiers annexés au budget, ainsi amendé dans sa présentation, devraient tendre non à minorer artificiellement le montant des frais généraux de l'UNICEF, mais à mettre en valeur la vérité des prix du développement en faveur des femmes et des enfants qui sont toujours très élevés et le sont d'autant plus que les bénéficiaires de l'aide sont plus démunis. Dans un environnement climatiquement hostile mais surtout dépourvu des moindres infrastructures administratives et économiques, la notion de "low cost" paraît peu pertinente. Elle paraît fantasmagorique quand se posent des problèmes d'insécurité ou que surviennent des calamités naturelles qui se cumulent plus souvent qu'elles ne se succèdent.

137. Une chose est la sélection des faits et l'infléchissement de l'argumentaire à destination d'une opinion publique que l'on veut convaincre du bien-fondé de son action et de la nécessité de la financer, une autre est l'information parfois peu gratifiante, dont le personnel des services extérieurs a d'ailleurs une connaissance pratique fort précise, et que l'on doit fournir au Conseil en vue d'une évaluation des résultats des moins approximatives ainsi que d'une prise de position en conséquence.

138. Bénéficiant d'une information plus sélective en même temps que plus significative, tenant des sessions biennales de trois semaines au lieu de deux, le Conseil devrait gagner en efficacité. Rien ne devrait d'autre part affaiblir son autorité. La biennalisation des sessions ne devra donc pas s'assortir d'une réappréciation du rôle du Groupe permanent de la réunion des comités nationaux, qui tendrait à le constituer en administration parallèle et concurrente de l'Office de Genève du Fonds, mais plus encore à en faire un organisme rival du Conseil d'administration.

139. Il ne serait pas convenable que le Groupe permanent maintienne dans ses statuts une disposition spécifiant que son président "peut inviter le directeur du siège à Genève aux réunions du Groupe" et que la présence es qualités dudit directeur ne soit pas de droit. De même, s'il est souhaitable que le Groupe permanent prenne une part active aux débats du Conseil et détermine en quoi ses décisions exigent une action coordonnée des comités nationaux, certaines initiatives paraissent plus discutables. Soumettre des propositions concernant l'ordre du jour du Conseil, comme le vœu en a été exprimé lors de la dernière réunion du Groupe permanent de juin 1986 à Paris, contribuerait à déséquilibrer le système des consultations au détriment des pays bénéficiaires. De telles procédures devraient être écartées, comme tout ce qui serait susceptible de porter atteinte au pouvoir du Conseil.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Si l'UNICEF, au sein des Nations Unies, est loin de fournir le modèle de gestion le plus médiocre, cependant tant au niveau de ses activités que de ses structures, la croissance de ses coûts indirects ne laisse pas d'être quelque peu inquiétante.

Certes celle-ci procède pour beaucoup de la conjugaison de deux phénomènes qui, par-delà leur hétérogénéité et leur différence, cumulent les forces de leur impact. A l'exemple d'un grand nombre d'entreprises performantes, l'UNICEF a en effet substantiellement modernisé ses équipements et ses méthodes, mais les gains de productivité administrative qu'on en pouvait attendre semblent avoir bien du mal à compenser une augmentation corrélative des dépenses de documentation et de contrôle, de recherche et de formation, d'organisation et d'appui. D'autre part, et quoi qu'il en soit de l'efficacité des slogans à usage externe, l'expérience des services extérieurs, de même que les tableaux financiers qui la reflètent, montrent qu'en ce qui concerne le mieux-être des femmes et des enfants, la notion d'opérations à bas coût n'est sûrement pas des plus pertinentes. Plus les Etats bénéficiaires de l'aide sont démunis, plus l'insécurité sévit et plus les prix du développement seront élevés. De ces évidences, le Secrétariat devra prendre une plus nette conscience et en transmettre en toute transparence le message au Conseil d'administration appelé à décider en dernier ressort.

En se sophistiquant, les structures voient leurs frais généraux s'accroître et les activités, que définissent les programmes, enregistrent une hausse de leurs dépenses d'appui, d'environnement et de soutien; à défaut d'éliminer ce double phénomène, du moins pourrait-on en limiter la portée. Pour cela, il ne faudrait pas que des innovations d'un intérêt problématique ou que des infléchissements douteux confortent ce que la tendance a de nocif, ni que tout puisse se passer, ainsi qu'on en a parfois l'impression, comme si l'on consacrait de plus en plus de temps à planifier et à évaluer, à raconter et à contrôler ce qu'on a de moins en moins le temps de faire. Il ne faudrait pas non plus que le rapport des dépenses d'appui aux dépenses de programmes continue à situer l'UNICEF parmi les institutions de l'ONU qui, en la matière, affichent les taux les plus importants et les ratio les plus défavorables.

Il reste que si les maladies sont patentes, elles sont néanmoins curables. Consolider le système dans ce qu'il a de meilleur et réduire les coûts indirects, supprimer le spectaculaire et le superflu, préciser les compétences et simplifier les procédures, constituent des tâches réalisables en un délai relativement court. Le travail à accomplir sera d'ailleurs d'autant moins difficile que seront respectés les principes cardinaux de l'approche par pays, de la décentralisation des responsabilités et du développement intégré avec et pour les enfants, pour autant qu'ils demeurent les mieux à même de contribuer non à l'édification d'une construction idéale mais à l'aménagement d'une machine en permanence perfectible.

Chapitre II : Réarticulation des structures

Recommandation I

Le Secrétariat devrait :

- a) Procéder à un espacement des réunions directoriales plus ou moins institutionnalisées ainsi qu'à une simplification du système de collégialité en vigueur (Par. 32 à 34-51 a)).
- b) Se doter d'un service d'inspection à vocation générale directement rattaché au "Front Office" (Par. 36-37-46-51 b)).
- c) Constituer un Groupe permanent d'analyse et de prévision, axé sur la planification et les études à long terme, et doté d'un effectif très restreint. La revue "Assignment Children" lui serait rattachée. (Par. 38-46-51 c) et d)).

Recommandation II

L'effort de réorganisation de la Direction des programmes devrait se concentrer sur les sections géographiques et s'accompagner d'une suppression des sections techniques dont le personnel ferait l'objet de mesures de redéploiement et d'allégement (Par. 49-50-51 e) f)).

Recommandation III

Il devrait être procédé à une clarification du rôle et des fonctions de l'IRM, au regard de la Direction des programmes, priorité étant d'autre part donnée à la sélection et à la réduction des flux d'informations. (Par. 39 à 43-51 g)).

Recommandation IV

L'échelon du bureau régional devrait être maintenu et consolidé dans le cadre tracé par les principes de la "seniority" et de la "Two Tier Structure". Le système des réunions régionales devrait être réaménagé (Par. 65 a) b)); et le redéploiement de l'"advisory capacity" en direction des bureaux régionaux aurait à s'assortir d'une redéfinition de ses fonctions dans le cadre de l'"UNICEF programme manual" (Par. 58 à 61, 65 c) d)).

Recommandation V

Il conviendrait d'entreprendre l'examen des modalités et procédures de certains types de recrutement dans un cadre régional (Par. 62-65 e)).

Recommandation VI

le remodelage des zones de compétence de divers bureaux régionaux devrait être complété par la création d'un nouveau bureau régional de l'Afrique australe (Par. 63-64-65 f) g)).

Recommandation VII

Le poste de Secrétaire général adjoint pour les relations extérieures devrait être supprimé par attrition (Par. 71-72 a) b)).

Chapitre III : Contrôle et suivi des programmes

Recommandation VIII

Les évaluations devraient s'effectuer de façon très sélective et n'être entreprises qu'au niveau du bureau régional. L'effort prioritaire devrait d'autre part se concentrer sur le renforcement des capacités d'évaluation des nations donataires (Par. 87 à 92). Des mesures d'accompagnement devraient être prises dans les domaines suivants :

- a) L'audit interne, institutionnalisé à l'échelon régional, serait chargé d'une vérification régulière des programmes et des comptes (Par. 96-97-102 a)).
- b) Un système de "monitoring" technique sur les matériels livrés serait mis en place et assurerait un droit de regard du Fonds sur leur emploi et leur maintenance (Par. 98-102 b)).
- c) Les vérifications et surveillances à la base seraient étendues à la faveur d'une utilisation systématiquement accrue des "junior officers" et de différentes catégories de volontaires et de bénévoles (Par. 100-101-102 c)).

Recommandation IX

Il y aurait lieu de procéder à une normalisation des rapports annuels en ce qui concerne leur contenu et leur format ainsi que de prévoir en appendice à ceux-ci des rapports spéciaux soumis à une règle de confidentialité (Par. 106 à 110 - Annexe I).

Recommandation X

Les procédures de l'envoi des rapports particuliers aux donateurs devraient être uniformisées et simplifiées; leur élaboration ne devrait intervenir qu'en fin de projet (Par. 111 à 114).

Chapitre IV : Rôle et travaux du Conseil d'administration

Recommandation XI

Comme le cycle budgétaire, le cycle des sessions du Conseil et des comités devrait être biennalisé et la réforme aurait à s'assortir de diverses mesures d'accompagnement (Par. 124 à 131).

Recommandation XII

La documentation économique et budgétaire fournie par le Secrétariat au Conseil et aux comités devrait être améliorée, en ce qui concerne le volume, la véracité, la lisibilité, la transparence et notamment le mode de calcul des coûts indirects (Par. 132 à 137 - Annexes II/III)

Recommandation XIII

Il conviendrait de veiller à ce que les dispositions statutaires ou les orientations qui régissent le Groupe permanent de la réunion des comités nationaux ne portent pas atteinte aux pouvoirs du Conseil (Par. 138-139).

ANNEXE I

LISTE INDICATIVE DES INFORMATIONS A FOURNIR DANS LES

RAPPORTS ANNUELS PAR PAYS

1. Indicateurs économiques et sociaux relatifs au PNB et à la population, à l'espérance de vie, aux taux de mortalité infantile et d'alphabétisation par référence à une année de départ, aux taux de croissance économiques et démographiques, aux pourcentages de la population féminine, de la population urbaine, de la population enfantine de moins de cinq ans et de moins de 15 ans.
2. Un résumé de l'évolution sociopolitique du pays donataire au cours de l'année sous examen.
3. Une analyse de l'évolution des programmes exécutés, suivant l'ordre des grandes rubriques fixées par le siège.
4. Un état des effectifs du bureau de pays et non une liste nominative simple, assorti d'un organigramme détaillant les fonctions et les sections du personnel, ainsi que les catégories, grades, âges et sexes.
5. Une revue rapide de l'évolution des relations du Fonds avec les agences et administrations de l'ONU, les ONG nationales et étrangères ainsi que les banques de développement opérant sur place.
6. Un tableau des soldes inutilisés distinguant entre l'étalement des dépenses de programmes pluriannuels et l'inutilisation des crédits dans un temps fixé.
7. Un tableau des taux d'exécution financière des dépenses réelles par rapport aux prévisions, classées selon les grandes rubriques fixées par le siège comme en 3.
8. Une ventilation des dépenses réelles, indépendamment de la source de financement considérée qui mettrait en valeur le montant des coûts indirects inclus dans les dépenses de programmes classées par grandes rubriques ainsi que dans les dépenses d'appui logistique.
9. Une recension des études et évaluations en cours.
10. Une transcription des recommandations du rapport d'audit.
11. Un tableau des consultations effectuées, comportant leur montant, leur durée, le nom et la nationalité du consultant, ses titres, son âge et sa profession.
12. Un recensement des "advances to government" avec leur date d'émission, leur montant, leur objet explicité et non une référence administrative plus ou moins ésotérique.

ANNEXE II

**UNICEF AND THE UNITED NATIONS:
SHARE OF MAIN DONOR GOVERNMENTS' CONTRIBUTIONS TO
GENERAL RESOURCES ONLY**

(US\$ millions)

1985

<u>Donor*</u>	<u>General</u>	<u>% of Total</u>	<u>UN</u>	<u>If Assessed</u>	<u>Balance</u>
	<u>Resources</u>	<u>Gen. Resources</u>	<u>Assessed Rate</u>	<u>Rate Applied</u>	
	<u>A</u>			<u>B</u>	<u>A-B</u>
AUSTRALIA	1.8	0.94%	1.57%	3.0	(1.2)
AUSTRIA	0.8	0.42%	0.75%	1.4	(0.6)
BELGIUM	1.1	0.58%	1.26%	2.4	(1.3)
CANADA	9.7	5.09%	3.08%	5.9	3.8
DENMARK	5.1	2.67%	0.75%	1.4	3.7
FINLAND	5.8	3.04%	0.48%	0.9	4.9
FRANCE	3.7	1.94%	6.51%	12.4	(8.7)
GERMANY, F R	4.7	2.46%	8.54%	16.3	(11.6)
INDIA	1.8	0.94%	0.36%	0.7	1.1
ITALY	17.5	9.18%	3.74%	7.1	10.4
JAPAN	14.2	7.45%	10.32%	19.7	(5.5)
NETHERLANDS	6.7	3.51%	1.78%	3.4	3.3
NORWAY	16.4	8.60%	0.51%	1.0	15.4
SAUDI ARABIA	1.0	0.52%	0.86%	1.6	(0.6)
SWEDEN	22.5	11.80%	1.32%	2.5	20.0
SWITZERLAND	5.0	2.62%	N.A.	-	-
U A E	1.0	0.52%	0.16%	0.3	0.7
U K	8.3	4.35%	4.67%	8.9	(0.6)
U S	53.5	28.07%	25.00%	47.6	5.9
U S S R	1.0	0.52%	11.86%	21.6	(20.6)

*AGFUND, EEC and United Nations system are not included since the United Nations assessed rate is applied only to member governments.

N.A. = Not Applicable

1985/SOURCE : UNICEF Compendium of contributions by main donors

ANNEXE III

GNP PER CAPITA OF MAIN DONORS - 1984		PER CAPITA TOTAL CONTRIBUTIONS OF MAIN DONORS - 1985	
(US\$)		(US\$)	
13,070	NORWAY		5.37
10,910	SWEDEN	3.43	
15,270	SWITZERLAND	2.17	
9,820	FINLAND	1.94	
10,480	DENMARK	1.65	
12,820	CANADA	1.10	
8,880	NETHERLANDS	0.96	
22,870*	U A E	0.83	
6,110	ITALY	0.63	
10,460	AUSTRALIA	0.50	
14,830	U S	0.37	
9,190	FRANCE	0.31	
10,360	GERMANY, F R	0.29	
8,040	BELGIUM	0.28	
8,660	AUSTRIA	0.24	
9,990	JAPAN	0.23	
7,860	U K	0.21	
12,230*	SAUDI ARABIA	0.12	
4,780*	SPAIN	0.06	
N.A.	U S S R	0.004	
260*	INDIA	0.003	

Source: OECD 1985 Report on Development Co-operation
*1983 indicators based on World Bank's 1985 World
Development Report
N.A. - Not available

ANNEXE IV

Volume total de la documentation préparée par le
Conseil, recettes de l'UNICEF et coût estimatif
de production par page à l'ONU, 1947-1984

cf. E/ICEF/1985/L.4

Année	Nombre total de pages	Recettes de l'UNICEF (en millions de dollars E.-U.)	Coût estimatif de production par page à l'ONU (en dollars E.-U)
1947	690	27 (oct.1947)	..
1952	2 482	10	..
1957	3 672	21	70
1962	2 272	30	..
1967	3 260	38	90
1972	2 335	81	200
1977	2 728	164	272
1978	2 206	211	298
1979	3 419	253	300
1980	3 311	313	300
1981	3 434	291	360
1982	2 003	378	400
1983	1 950	342	400
1984	1 800	...	425

ANNEXE V

NOTE SUR LES FRAIS GENERAUX DE L'UNICEF

1. Les documents et rapports de l'UNICEF, sans prendre le soin de justifier rationnellement le choix effectué, partent du postulat qu'il existerait des frais généraux "purs et simples", que l'on définit comme correspondant aux seules dépenses des services d'administration de l'ensemble du Fonds. La description détaillée de ces dépenses figure en annexe du budget aux Titres I (Direction, coordination et contrôle), II (Relations extérieures) et III (Administration générale). Seules, elles relèveraient de la notion de frais généraux, à l'exclusion des dépenses du Titre IV (Elaboration, exécution et évaluation des programmes). La coutume et la tradition expliqueraient cette distinction et cette pratique. On se bornera en effet à signaler que le Titre IV "a toujours été considéré comme étroitement lié aux dépenses engagées au titre des programmes" et que pour cette raison qui n'en est pas une, "il était d'usage de ne pas inclure ces dépenses dans les frais généraux" (cf. E/ICEF/1985/AB/LI paragraphes 22 à 24).

2. On voit difficilement en quoi et pourquoi l'usage devrait fonder l'arbitraire d'une telle distinction. Le Secrétariat affirme que le rapport entre les frais généraux et les dépenses totales nettes exposées sur le budget et les programmes s'est élevé à 10,4 pour cent en 1982/1983, à 10,8 pour cent en 1984/1985 et qu'il a été estimé à 10,9 pour cent pour 1986/1987. Ces pourcentages demeurent des plus contestables, dès lors qu'on soustrait, dans le calcul, les dépenses du Titre IV qui constituent des frais généraux distincts, mais non dissemblables de ceux qu'on enregistre sur les trois premiers titres du budget.

3. Sauf à supposer que les dépenses sur les Titres I à III comportent une valeur ajoutée intrinsèquement inférieure à celles du Titre IV, ce qui est à la fois impossible à prouver et contraire à l'idée même d'une synergie dont le budget fournit la configuration chiffrée, on ne voit pas en quoi les unes concourent moins que les autres à la réalisation des programmes ni pourquoi les dépenses relatives à l'emploi des ordinateurs inscrites sur le Titre III auraient moins d'effet sur le déroulement des opérations extérieures que les dépenses exécutées dans le cadre de l'UNIPAC et qui figurent au Titre IV.

4. Pour compliquer le problème des frais généraux ou pour occulter ce qu'il a de simple, on a cru devoir assez longuement débattre de la question d'une imputation des frais généraux sur les budgets de projets financés par des fonds supplémentaires. Le Secrétariat n'a pas eu de mal à faire valoir qu'il était impossible d'établir un état quantitatif des coûts, qui distinguerait les frais généraux afférents aux fonds supplémentaires de ceux qui se rapportent à la nasse commune des ressources, et que d'autre part l'établissement d'une comptabilité analytique d'exploitation rendrait l'opération envisageable, mais serait d'un prix beaucoup trop élevé pour les avantages qu'on en pourrait escompter. En insistant sur ce qui n'est que subsidiaire, on oublie la question principale qui n'est pas celle des frais généraux au regard des fonds supplémentaires, mais celle des frais généraux par rapport à l'ensemble des dépenses, quelle que soit la source de leur financement (cf. E/ICEF/1986/L2).

5. Certes, ainsi que le précisait, en un rapport de 1984, le Directeur général du développement, il n'existe ni définitions ni critères de mesures communs à l'échelle du système des Nations Unies, en ce qui concerne les frais généraux. Il n'empêche qu'en dépit des approximations liées à la variété des approches, un rapport a pu établir pour la plupart des agences spécialisées et des administrations de programmes du système des Nations Unies un ratio des dépenses d'appui aux projets, au regard du montant des dépenses de coopération technique sur projets. Le tableau fournit des ordres de grandeur et de comparaison intéressants (cf. DP/1986/65). On peut donc regretter que l'UNICEF n'y figure pas, alors que l'ACABQ avait estimé que l'application des taux utilisés par les organismes de l'ONU devrait être examinée par celui-ci à titre d'"option possible".

6. Le calcul est évidemment rendu d'autant plus délicat que les frais généraux pour dépenses d'appui se rapportent selon des proportions variables, aux programmes gouvernementaux que le Fonds ne finance souvent qu'en partie. Selon une moyenne calculée pour les pays en développement, les dépenses d'équipement pour approvisionnement en eau et pour assainissement seraient financées à 40 pour cent par le budget national, à 40 pour cent par les collectivités locales ou techniques et à 20 pour cent sur contributions extérieures (cf. E/ICEF/L.1442). La part des frais généraux de l'UNICEF, se rapportant aussi bien à ce qu'il paie qu'à ce que les pays bénéficiaires financent, en sera minorée d'autant. Le même raisonnement s'appliquera aux contributions en nature et en main-d'oeuvre des gouvernements, prises en charge par le Fonds dans le cadre de ses activités de programmes, mais non en comptabilité.

7. Il est d'autre part certain que l'effet induit par les programmes procède aussi pour partie des prestations fournies par les personnels de direction des services extérieurs (plaidoyer, information, conseil ou formulation des politiques) comme par certains personnels d'exécution de ces mêmes services extérieurs. Or le coût des ressources humaines ainsi utilisées apparaît dans les dépenses budgétaires de la catégorie I ou du Titre III, mais non dans les dépenses de programmes. En outre, on ne peut sous-estimer le fait qu'en raison de la spécificité de sa situation, le montant des frais généraux de l'UNICEF se trouve inévitablement augmenté du montant des dépenses de collecte de fonds et de relations extérieures qui s'y rattachent, alors qu'une telle contrainte ne pèse pas sur les autres institutions du système de l'ONU.

8. Afin d'éviter toute controverse inutile autour d'un seul mode de calcul des frais généraux que l'on retiendrait de préférence aux autres, on choisira de présenter à partir des mêmes montants de dépenses regroupés en fonction de critères différents, les résultats à quoi on aboutit, selon le mode de calcul adopté. On n'aura donc pas à demander au Secrétariat de l'UNICEF d'opter pour un mode de calcul différent de celui qu'actuellement il utilise, mais on lui recommandera de fournir au Conseil d'administration, en annexe du budget, les résultats obtenus à partir des six modes de calcul considérés. Ainsi le Conseil pourrait se faire une idée plus claire du montant des coûts indirects qui n'apparaît pas comme des plus négligeables, ce qu'une enquête sur place en Afrique et l'examen des répartitions de dépenses sur certains programmes a d'ailleurs amplement confirmé.

Soit à considérer à titre d'exemple le tableau récapitulatif des dépenses de l'UNICEF sur 1985. On fera jouer les modes de calcul et on établira les ratio suivants pour frais généraux :

a) Rapport du montant des dépenses sur services administratifs des Titres I à III (44,8 M. dollars) au total des dépenses budgétaires des Titres I à IV (44,8 M. dollars + 66,3 M.) et des dépenses de programmes (278,5 M.), soit 389,8 M. Selon ce mode de calcul que retient, à l'exclusion de tout autre, le Secrétariat, le ratio sera de 11,5 pour cent.

b) Rapport du montant des dépenses des Titres I à IV (services administratifs et appui aux programmes) au total des dépenses budgétaires et de programmes (111,1 M. pour 389,8 M.). Selon ce mode de calcul, le ratio avoisine 28 pour cent.

c) Rapport de l'ensemble des dépenses du personnel exposées sur les Titres I à IV (31 M. + 44 M.) et des dépenses de personnel sur projets (35 M.) soit 110 M. au total des dépenses budgétaires et de programme. Comme dans le cas précédent, le ratio avoisine 28 pour cent.

d) Rapport de l'ensemble des dépenses des Titres I à IV ainsi que des dépenses du personnel sur projets (44,8 + 66,3 + 35 M. = 146,1) au total des dépenses budgétaires et de programmes, le ratio avoisine 37,5 pour cent.

e) Rapport du montant des dépenses du Titre IV d'appui aux programmes au montant des dépenses de programmes augmenté de ces mêmes dépenses du Titre IV (278,5 M. + 66,3 M.) soit 344,8 M. Le ratio avoisine 23 pour cent.

f) Rapport du montant des dépenses du Titre IV augmenté du montant des dépenses de personnel sur projets (66,3 + 35 M. = 101,3) au montant des dépenses de programmes augmenté de ces mêmes dépenses du Titre IV. Le ratio avoisine 29 pour cent. C'est le mode de calcul (qui semble) retenu par le PNUD dans son étude DP/1986/5 du 16 mai 1986, étant entendu que les dépenses de personnel sur projets dans le cas de l'UNICEF ne sont pas classées parmi les dépenses d'appui aux programmes et que de toute analyse comparative ne peuvent résulter que des ordres de grandeur qui, sans être d'une fiabilité parfaite, sont cependant assez significatifs.



