

UN LIBRARY

OCT 1 1986

1986/10

RAPPORT SUR
LES ACTIVITES DE COOPERATION TECHNIQUE
DE L'UNION INTERNATIONALE DES TELECOMMUNICATIONS

Etabli par
K. Martohadinegoro
Corps commun d'inspection

Genève

1986

RAPPORT SUR LES
ACTIVITES DE L'UNION INTERNATIONALE DES
TELECOMMUNICATIONS EN MATIERE DE COOPERATION TECHNIQUE

Etabli par
M. K. Martohadinegoro

Sommaire

	<u>Paragrap</u> hes	<u>Pages</u>
I. INTRODUCTION	1 - 6	
II. EVOLUTION DES ACTIVITES DE COOPERATION TECHNIQUE DE L'UIT	7 - 29	
A. Observations générales	7	
B. Méthodes et formes de coopération technique	8 - 16	
C. Financement des activités de coopération technique de l'UIT	17 - 21	
D. Taux d'exécution des programmes	22 - 23	
E. Composantes du projet	24 - 29	
III. PLANIFICATION ET SOUTIEN DES ACTIVITES DE COOPERATION TECHNIQUE	30 - 70	
A. Département de la coopération technique	30 - 39	
B. Participation à la programmation et à la planification	40 - 47	
C. Appui fonctionnel et administratif	48 - 52	
i) Experts	52	
ii) Bourses	52	
iii) Acquisition d'équipements	52	
D. Dépenses d'appui au programme	53 - 70	
i) Problème du déficit cumulé	53 - 63	
ii) Solution possible	64 - 70	
IV. REEXAMEN ET EVALUATION	71 - 97	
V. IMPRESSIONS RECUEILLIES AU COURS DE VISITES SUR PLACE	98 - 104	
VI. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	105 - 118	

ANNEXES

1. Résolution N° 930 du Conseil d'administration, 40e session, tenue à Genève en juillet 1985
2. Résolution N° 21 de la Conférence de plénipotentiaires de Nairobi, 1982.

I. INTRODUCTION

1. Par sa Résolution N° 930 de juillet 1985, (voir l'Annexe 1), le Conseil d'administration de l'Union internationale des télécommunications (UIT) a demandé au Corps commun d'inspection de procéder à une analyse des activités de coopération et d'assistance techniques de l'UIT, d'examiner les programmes et les moyens financiers pour ces activités et d'évaluer les causes du déficit constaté dans les dépenses d'appui encourues par l'UIT dans l'exécution de projets du PNUD.

2. Le libellé du dispositif, ainsi en fait que l'ensemble du texte de la Résolution, notamment les paragraphes du préambule où était demandée une analyse de la gestion et de la direction générale des activités de l'Union en matière de coopération et d'assistance techniques conformément à la Résolution N° 21 de Nairobi (voir l'Annexe 2), semblerait indiquer que les principales questions qui préoccupent le Conseil d'administration étaient les problèmes qu'avait l'UIT à équilibrer son budget de coopération technique et la rentabilité de l'utilisation de ses ressources limitées.

3. Dans l'étude de ces questions, il est apparu évident que les contraintes financières étaient à l'origine de graves difficultés qui avaient empêché l'UIT de remplir son mandat conformément aux objectifs fixés par sa Convention. Il semblait donc qu'aider l'UIT à diriger et à gérer au mieux ses activités de coopération technique, renforcerait la confiance des Etats Membres dans son efficacité, améliorerait son image et sa crédibilité et faciliterait un financemenet régulier et stable.

4. Les méthodes utilisées comprenaient la collecte et l'analyse d'informations tirées de la documentation pertinente, à savoir: examens et Rapports du Secrétaire général de l'UIT à l'intention du Conseil d'administration, comptes rendus des délibérations des Conférences de plénipotentiaires et des sessions du Conseil d'administration concernant les activités de coopération et d'assistance techniques de l'UIT, Rapports du Conseil d'administration du PNUD et de précédents Rapports du Corps commun d'inspection sur les activités de coopération technique des institutions du système des Nations Unies, UIT comprise. L'Inspecteur a obtenu des informations à l'occasion de ses visites sur le terrain, et notamment par le biais de discussions avec des fonctionnaires des administrations, des Représentants résidents du PNUD, des Représentants de zone de l'UIT et des personnes ayant des connaissances et une expérience spéciales des activités de coopération technique menées par l'UIT.

5. L'étude est organisée selon la table des matières du rapport. Lors de l'examen des résultats obtenus par l'UIT en appliquant les principales Résolutions adoptées par la Conférence de plénipotentiaires (Nairobi, 1982) (Résolutions N°s 16, 18, 21 et 26), on a essayé d'évaluer la mesure dans laquelle l'UIT a joué un rôle dans l'assistance aux pays en développement pour les aider à mettre en place leurs réseaux de télécommunication. On examine aussi les motifs du déficit des dépenses d'appui encourues par l'UIT dans l'exécution des projets du PNUD. On trouvera à la fin du rapport un certain nombre de propositions de recommandation.

6. L'Inspecteur adresse ses remerciements en particulier aux fonctionnaires des services publics des pays qu'il a visités, au Secrétaire général de l'UIT et au personnel de l'UIT tant au siège que sur le terrain, ainsi qu'aux Représentants résidents du PNUD qui lui ont permis de réunir des renseignements très utiles.

II. EVOLUTION DES ACTIVITES DE COOPERATION TECHNIQUE DE L'UIT

A. Observations générales

7. Pour les besoins de la présente étude, il faut faire une distinction entre les activités de la coopération technique et celles d'assistance technique menées par l'UIT. En effet, on les confond parfois, surtout parce que les deux types d'activité sont menés par le même département et aussi en raison de l'ambiguïté contenue dans la documentation pertinente sur la différence entre les champs d'action respectifs. Les activités de coopération technique sont celles dont s'acquitte le Département de la coopération technique (DCT) sous l'autorité du Secrétaire général, et sont des fonctions de gestion et logistiques. Elles concernent généralement des projets concrets dans un pays en développement qui, dans certains cas, peuvent toucher plusieurs de ces pays (il s'agit alors de projets régionaux ou interrégionaux). Les activités de coopération technique sont presque entièrement financées sur des ressources extra-budgétaires. La mise en oeuvre de la coopération technique est guidée par les dispositions pertinentes des Résolutions N^{OS} 16 à 30 de la Conférence de plénipotentiaires de l'UIT. L'assistance technique est fournie surtout par le truchement du Groupe d'ingénieurs et de la Division de la formation professionnelle, des Comités consultatifs et internationaux (CCIR et CCITT) et du Comité international d'enregistrement des fréquences. Elle est financée par les crédits disponibles, dont font partie ceux inscrits au Chapitre 7 du Budget ordinaire de l'UIT, et menée à bien conformément aux articles 10 et 11 de la Convention de 1982. Dans ce qui suit, l'Inspecteur traitera surtout des activités de coopération technique; il n'abordera l'assistance technique de l'UIT que lorsque coopération et assistance ne peuvent être dissociées.

B. Méthodes et formes de coopération technique

8. Les activités de coopération technique dans le domaine des télécommunications ont nettement évolué quant à leur caractère comme à leur portée depuis 1952, année où l'Union est officiellement devenue membre du Programme élargi des Nations Unies pour l'assistance technique. Cette évolution tient à un certain nombre de facteurs, comme l'augmentation du nombre des Pays Membres, le développement socio-économique et surtout la rapidité des progrès techniques et le désir de répondre aux besoins toujours croissants en télécommunication. Il en a été largement question dans le rapport du Conseil d'administration intitulé "L'avenir de la coopération technique de l'UIT" (Document 47) présenté à la Conférence de plénipotentiaires (Nairobi, 1982) ainsi que dans les documents intitulés "Evolution des activités de coopération technique de l'UIT" (Document 6343) et "Organisation et méthodes du Département de coopération technique" (Document 5816) soumis au Conseil d'administration en juillet 1985. Par conséquent, l'Inspecteur ne voit pas la nécessité de reprendre leur contenu. Il reste que certaines caractéristiques saillantes de l'évolution des activités de coopération technique de l'UIT méritent d'être rappelées.

9. Pendant les années 50, les activités de coopération technique de l'UIT se bornaient essentiellement à l'octroi d'environ 160 bourses et à l'organisation d'une soixantaine de missions d'experts chaque année. Un secrétariat restreint (3 fonctionnaires) s'occupait des questions techniques, de l'organisation de la formation professionnelle, de la recherche des candidats aux postes d'expert et de la supervision des missions. Tout le travail administratif concernant les bourses et les activités d'expert était fait par l'Administration de l'assistance technique des Nations Unies à New York. En 1959, la Conférence de plénipotentiaires réunie à Genève a décidé de participer activement aux programmes d'assistance technique des Nations Unies, ce qui a conduit à la création, en 1960, du Département de la coopération technique. Pendant les années qui ont suivi, l'Union a concentré ses activités de

coopération technique sur la fourniture à long terme de services d'experts polyvalents chargés d'aider les pays en développement à établir des administrations des télécommunications. Parallèlement, d'autres experts étaient détachés pour établir des centres de formation professionnelle de base et des bourses de longue durée étaient attribuées au personnel des nouvelles administrations. A cette époque, l'aide accordée par le siège portait surtout sur la fourniture des services d'experts appropriés et sur l'élaboration de programmes. Il y avait aussi des directeurs de projet résidents responsables des activités quotidiennes. Durant les années 70, les principales caractéristiques de l'évolution des activités de coopération technique de l'UIT ont été les suivantes: a) élever le niveau des Centres de formation professionnelle de base et b) fournir une aide à l'ingénierie plus spécialisée au niveau national ou exécuter des études de préinvestissement pour les réseaux régionaux (PANAFTEL, MEDARABTEL, etc.). En conséquence, le soutien des programmes offert par le siège a dû être modifié; il a fallu développer les activités d'ingénierie avec accent sur les activités sur place, recruter et superviser un grand nombre de spécialistes pour les projets, lancer des appels d'offres, acheter et installer les équipements nécessaires à l'exploitation, recruter des formateurs pour de courtes durées (1 à 2 ans) et organiser des programmes de bourses individuelles de courte durée (quelques mois).

10. Actuellement, par le biais de ses projets de coopération technique, l'Union aide les pays bénéficiaires dans la planification, la spécification, la recherche de moyens d'investissement et la mise en oeuvre et l'exploitation des réseaux. Elle participe à une gamme étendue d'activités visant:

- la promotion du développement des réseaux de télécommunication en Afrique, en Amérique, en Asie, en Europe et au Proche-Orient;
- le renforcement des services techniques et administratifs nationaux dans les pays en développement et
- la mise en valeur de ressources humaines pour les télécommunications.

11. Il faut reconnaître que la demande de coopération multilatérale pour des projets de télécommunication augmente surtout pour les raisons suivantes: a) un rythme extrêmement rapide de développement du secteur des télécommunications et b) une prise de conscience croissante que des télécommunications perfectionnées ne sont pas seulement le but mais aussi l'outil du développement socio-économique. Dans sa Résolution N° 24, la Conférence de plénipotentiaires (Nairobi, 1982) a souligné le rôle de soutien important joué par les télécommunications dans le développement de l'agriculture, de la santé, de l'éducation, des transports, de l'industrie, du peuplement, du commerce, du transfert de l'information pour le bien-être social ainsi que dans le progrès économique et social général des pays en développement. A ce propos, la Commission indépendante pour le développement mondial des télécommunications a également précisé, dans son Rapport intitulé "Le Chaînon manquant", que "les télécommunications permettent d'accroître l'efficacité des activités économiques, commerciales et administratives, d'améliorer les résultats des services sociaux et de secours d'urgence et de répartir plus équitablement, dans une communauté ou un pays, les avantages sociaux, culturels et économiques du processus de développement".

12. Par ailleurs, la pénétration inégale des télécommunications modernes dans le monde en développement crée une très grande variété de niveaux de développement des télécommunications. C'est pourquoi, la nécessité de coopération devient elle aussi extrêmement diversifiée, l'éventail des programmes propres à satisfaire, ne serait-ce que partiellement, cette demande,

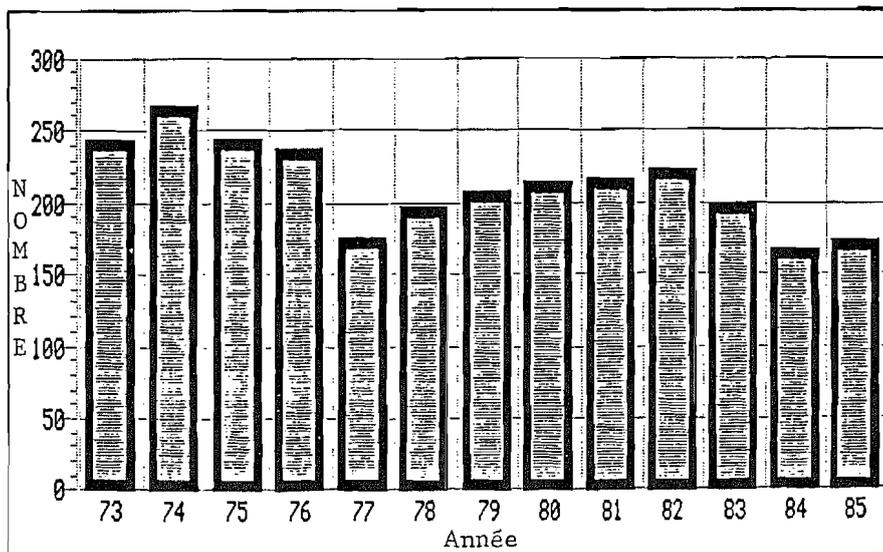
devant donc être très large et les programmes eux-mêmes très précis. En fait, les pays en développement ont besoin d'une coopération dans quasiment tous les secteurs des télécommunications, et notamment dans la planification de tous les systèmes et services de télécommunication par rapport aux priorités nationales ou aux besoins économiques régionaux, dans la fourniture de services et de réseaux de télécommunication, dans l'organisation de l'exploitation et de la maintenance des éléments de réseau, l'éducation et la formation professionnelle de personnel technique d'encadrement et scientifique, dans le développement des télécommunications rurales, dans le transfert de la technologie et l'organisation de l'industrie locale. La demande d'experts spécialisés augmente dans les domaines de haute technologie (fibres optiques, télécommunications par satellite, matériel numérique, etc.)

13. La technique des télécommunications devenant plus sophistiquée, l'Union est confrontée à une demande accrue de missions de courte durée pour régler des problèmes techniques précis et notamment pour donner des avis neutres afin de faciliter les décisions des pays concernés sur les modalités à suivre lors de l'introduction de la technologie moderne. Par ailleurs, la rareté des compétences voulues fait que les administrations hésitent à libérer leurs experts pour des missions de longue durée. Ainsi, la longueur moyenne d'une mission d'experts est passée de 6,7 mois en 1975-76 à 4,3 mois seulement en 1983-84.

14. Les facteurs ci-dessus mentionnés imposent une charge de travail supplémentaire à l'UIT, exigent des compétences techniques plus grandes de la part du personnel professionnel de l'UIT occupé aux activités de coopération technique et une participation beaucoup plus grande à la gestion des projets. Il en résulte également qu'il faut mettre davantage l'accent sur la manière la plus efficace et la plus économique possible de mener à bien ces activités. Les mesures prises pour renforcer la présence régionale de l'Union sont un exemple de réponse adéquate à ce besoin.

Graphique 1

Nombre de projets de coopération technique exécutés par l'UIT
(1973 - 1985)



15. Comme le montre ce graphique de 1973 à 1985, entre 170 (1984) et 265 (1974) projets ont été exécutés chaque année par l'Union. 80 à 84 pour cent d'entre eux étaient des projets nationaux, les autres étant des projets régionaux et interrégionaux (ces derniers à raison de 3 à 4 par an).

16. Les dépenses cumulées pour tous les types de projet exécutés par l'Union entre 1973 et 1984, par région, sont les suivantes (en milliers de dollars EU):

Afrique	\$EU 93.007	(32,67%)
Amérique	\$EU 47.559	(16,71%)
Asie et pacifique	\$EU 72.479	(25,46%)
Europe et Proche-Orient	\$EU 68.555	(24,08%)
Interrégionaux	\$EU 3.084	(1,08%)
Total:	\$EU 284.684	(100,00%)

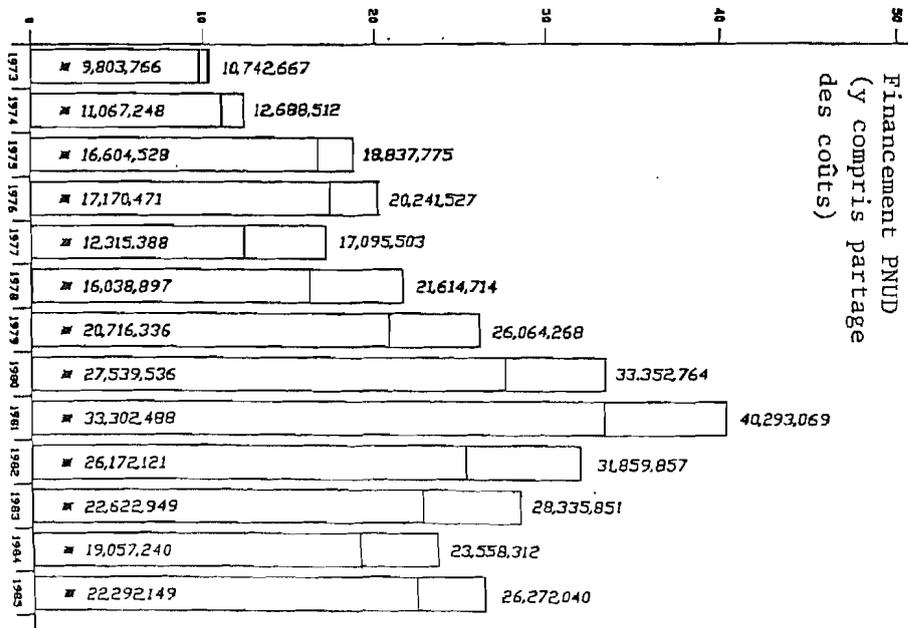
Ces chiffres sont donnés uniquement à titre d'information. Toutefois, compte tenu du nombre de pays dans la région concernée, ils peuvent indiquer la priorité accordée au développement de télécommunication. Il convient toutefois de noter que le chiffre concernant l'Europe et le Proche-Orient ne comprend pas les dépenses concernant les pays du Proche-Orient pour l'année 1973-1974 car c'était alors la Division Asie du DCT qui s'occupait de ces pays.

C. Financement des activités de coopération technique de l'UIT

17. Il faut d'emblée souligner que l'UIT n'a pas de programme de coopération technique financé sur ses propres ressources. Auparavant, les ressources venaient presque exclusivement du PNUD (91,3 pour cent en 1973). Actuellement, l'UIT continue à dépendre du PNUD et complète ses activités dans le cadre du PNUD par des apports financés par des fonds en dépôt, des experts associés (système dans lequel le coût des missions est assumé par les pays donateurs), le Fonds spécial de coopération technique (Résolution N° 21 de la Conférence de plénipotentiaires, Malaga-Torremolinos) etc.

Graphique 2

Valeur des activités de coopération technique de l'UIT, 1973-1985
(en dollars EU)



18. Il ressort de ce graphique que de 1973 à 1985 les dépenses concernant les activités de coopération technique de l'UIT ont totalisé environ 311 millions de dollars EU, dont 82 pour cent (84,9 pour cent en 1985) correspondait à des ressources mises à disposition par le PNUD. La part actuelle des ressources du PNUD consacrée aux projets de l'UIT représente 4,5 pour cent (contre 0,9 pour cent en 1960) et l'UIT occupe le septième rang des organisations des Nations Unies qui reçoivent des fonds du PNUD. Il ressort aussi que, mise à part une réduction assez notable (d'environ 3 millions de dollars EU) des ressources en 1977, qui s'explique par les répercussions de la crise de liquidité dans laquelle le PNUD s'est trouvé fin 1975, et les réductions importantes des projets qui ont suivi, la valeur de l'assistance fournie par l'UIT à des pays en développement a progressivement augmenté depuis 1973, jusqu'à atteindre le maximum de 40.293.069 dollars EU. A propos de ce dernier chiffre, il faut noter que bien que les dépenses telles que les définit le PNUD comprennent à la fois les débours et les engagements non réglés, avant 1981, l'UIT n'était pas en mesure de faire figurer ces engagements non liquidés dans les états de dépenses et ne pouvait donc répondre aux besoins du PNUD. Donc, les chiffres indiqués ci-dessus pour les années précédant 1981 correspondent seulement aux débours. En 1981, l'UIT a modifié ses programmes d'ordinateur; cette année-là le chiffre des dépenses a donc comporté les débours pour des engagements non réglés en 1980 et non enregistrés dans les dépenses de 1980, et pour des engagements non réglés en 1981 (s'élevant à 4.842.731 dollars EU). Même en tenant compte de cela, la période qui suit fait apparaître une diminution régulière et assez forte. Les dépenses de 1984 n'ont pas dépassé 23.558.312 dollars EU mais celles de 1985 ont augmenté (26.272.040 dollars EU).

19. Il convient également de mentionner que les dépenses indiquées dans le graphique 2 en regard des ressources fournies par le PNUD comprennent la participation des Gouvernements en coûts partagés. Cette expression du PNUD (Coûts partagés des Gouvernements) désigne les arrangements en vertu desquels les Gouvernements conviennent de prendre à leur charge certains coûts en monnaies convertibles des projets du PNUD. Il existe deux types de participation aux coûts:¹ a) le financement partiel ou complet par les Gouvernements et b) le financement par une tierce-partie. Les données fournies par le Secrétariat de l'UIT pour les années 80 révèlent qu'en 1980, "la participation aux coûts" exprimée en pourcentage des dépenses encourues par rapport aux ressources fournies par le PNUD s'est élevée à 23,8%, en 1981 à 17,2%, en 1982 à 19,9%, en 1983 à 36,2% et en 1984, à 31,7%. Les estimations préliminaires pour 1985 donnent à penser que le chiffre pourcentage correspondant sera proche de celui de 1984.

¹ a) Le financement partiel par les Gouvernements concerne les coûts des projets et les frais d'appui des agences qui autrement auraient été imputés sur le CIP et sur les ressources générales du PNUD. Le financement complet par les Gouvernements de projets ou de programmes peut concerner soit des pays qui ont accepté de renoncer à la totalité de leur CIP mais qui ont encore besoin d'assistance technique, soit, dans le cadre de progrès spécifiques, des pays qui ont retenu une partie de la totalité de leur CIP.
b) Le financement par une tierce-partie concerne des fonds fournis au PNUD par un ou plusieurs pays autres que le ou les pays bénéficiaires pour des projets ou des programmes de coopération technique dans un ou plusieurs pays bénéficiaires choisis.

20. En ce qui concerne les autres sources de financement des activités de coopération technique de l'UIT, il convient de noter que la part des Fonds d'affectation spéciale² est en général en croissance (8,9% en moyenne pour les années 60, 13,2% pour les années 70 et 16,0% pour la période 1980-1984), alors que celle correspondant au financement au titre du système des Experts associés, qui, dans les 70, avait augmenté par rapport à celle des années 60, a régressé sensiblement dans les années 80, atteignant en 1985 le niveau le plus bas enregistré, soit 1,3%. En ce qui concerne le Fonds spécial de coopération technique, institué en 1973 en vertu de la Résolution N° 21 de la Conférence de plénipotentiaires de Malaga-Torremolinos sur la base de contributions volontaires aussi bien en espèces qu'en nature pour répondre aux besoins des pays en développement présentant des demandes d'urgence d'assistance, celui-ci malgré des appels de fonds répétés, n'a pas permis de compléter de manière satisfaisante les autres sources de financement. De 1973 à 1983, les contributions en espèces ne se sont élevées qu'à 426.890 francs suisses. Cette somme a servi à organiser des missions d'experts à court terme, à financer des bourses et à acheter des équipements. Les contributions en nature sont composées essentiellement de dons d'équipements (générateurs, postes téléphoniques, téléimprimantes, émetteurs-récepteurs) et d'octroi de bourses.

21. La Conférence de plénipotentiaires de Nairobi (1982), reconnaissant en particulier "qu'une assistance technique de caractère spécifique est nécessaire dans de nombreux pays pour améliorer la capacité et l'efficacité des équipements et des réseaux de télécommunication, et par là même réduire l'écart considérable entre pays en développement et pays développés" et considérant que les crédits prévus dans le budget ordinaire pour les activités de coopération et d'assistance techniques ne sont pas suffisants pour couvrir les besoins des pays en développement en ce qui concerne l'amélioration de leurs réseaux nationaux, a décidé d'établir un programme volontaire spécial de coopération technique. Ce programme a été établi en 1984 et il remplace en réalité le Fonds spécial de coopération technique. Suite aux consultations qui ont eu lieu avec un certain nombre d'administrations et de sociétés, et après une campagne d'appels de fonds, une somme de 2,7 millions de dollars EU environ a été recueillie pour aider les pays en développement en Afrique, en Asie et dans le Pacifique.

D. Taux d'exécution des programmes

TABLEAU 1

22. Situation des crédits alloués et du taux d'exécution des projets du PNUD (1979-1985) au 31 décembre (en dollars des Etats-Unis d'Amérique).

Année	Crédits alloués	Dépenses totales	Taux d'exécution
1979	28.392.942	20.716.336	73
1980	36.942.844	27.539.536	74,5
1981	37.839.615	33.302.488	88
1982	29.872.524	26 172.121	87,6
1983	27.349.990	22.622.949	82,7
1984	24.738.414	19.057.240	77
1985	25.925.526	22.292.149	86

² Les fonds en dépôt dont dispose l'UIT sont de deux sortes: financement traditionnel (fonds au moyen desquels les Gouvernements financent les projets) et financement destiné à une tierce-partie (en vertu duquel les Fonds confiés à l'Union par un gouvernement peuvent servir à l'assistance d'une tierce-partie).

Il ressort du Tableau 1 que pendant la période 1979-1985, pour laquelle le Secrétariat de l'UIT a fourni les données correspondantes, l'UIT a obtenu des taux d'exécution de projets financés par le PNUD relativement élevés, bien qu'assez variables. En fait, ces taux étaient compris entre 73 et 83%. Le taux d'exécution des projets financés par d'autres sources est à peu près équivalent. L'Inspecteur n'a pas eu de renseignements détaillés sur les causes exactes de la fluctuation des taux de mise en oeuvre du programme de coopération technique. Toutefois, cette fluctuation peut être imputable aux modifications apportées à la composition des projets (des acquisitions importantes d'équipements par exemple entraînent une hausse du taux d'exécution), aux délais inévitables pour le recrutement difficile d'experts hautement qualifiés ainsi qu'aux délais d'approbation par les Gouvernements bénéficiaires des candidatures soumises.

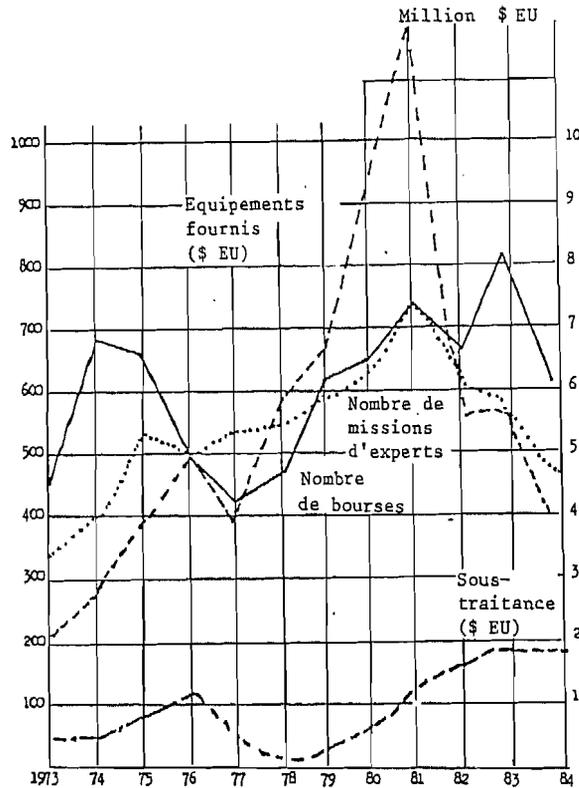
E. Composantes des projets

24. En ce qui concerne la gestion des crédits débloqués pour le développement des télécommunications, l'Union a fourni des services d'experts/conseillers, organisé et géré des cours de formation pour des boursiers parrainés par les administrations et fourni de nombreux équipements. Les chiffres globaux indiqués ci-dessous représentent le volume des activités de coopération technique de l'Union pendant la période 1979-1985:

- 6.431 missions ont été menées à bien, ce qui a représenté 38.609 mois/homme de service;
- 7.294 boursiers ont reçu des indemnités pour suivre une formation à l'étranger; sur ce chiffre, 2.344 indemnités à court terme ont été accordées à des participants à divers cycles d'études (formation de groupe); et
- les dépenses d'équipement pour divers projets de l'UIT sur le terrain se sont chiffrées à 65.802.810 dollars EU.

Graphique 3

Evolution des activités de coopération technique de l'UIT en 1973-1984,
par composante (en termes absolus)



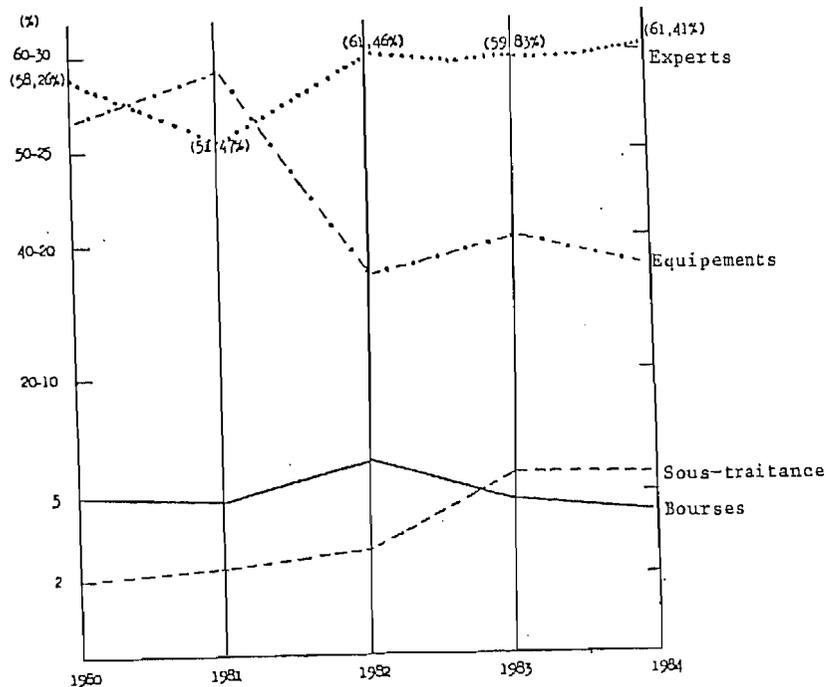
Sources: Rapport du Conseil d'administration à la Conférence de plénipotentiaires (Nairobi, 1982), Rapports sur l'activité de l'Union internationale des télécommunications pour les années 1982, 1983, 1984 et données communiquées par le Département de la coopération technique de l'UIT.

25. Le graphique 3 indique que l'évolution respective des trois principales composantes (équipements, bourses et missions d'experts) a suivi dans une grande mesure la même tendance. Les années 1973-1976 ont été (à l'exception des bourses) des années de croissance régulière, suivies d'une baisse. Les équipements et les bourses ont atteint leurs niveaux les plus bas, respectivement en 1977 et en 1976-1977. En ce qui concerne les missions d'experts, leur baisse entre 1975 et 1976 n'a pas été importante, et en 1976, cette tendance s'est inversée. A partir de 1977, toutes les composantes ont commencé à augmenter rapidement, et elles ont atteint en 1981 (outre les bourses qui ont atteint en 1983 un niveau record (827 bourses)), leur niveau le plus élevé. Le coût total des équipements livrés a dépassé, en 1981, les 12 millions de dollars EU et le nombre de missions d'experts s'est élevé à 727. Les contingences financières ainsi que la

diminution des ressources du PNUD mises à la disposition de la coopération technique ont eu une incidence négative sur ces activités depuis 1982, date à laquelle on a enregistré un net déclin de ces trois composantes. Ces dernières années, la sous-traitance pour les services et l'assistance qui ne pouvait être fournie directement par l'Union est devenue une autre composante importante, raison pour laquelle cet élément figure dans les graphiques 3 et 4. En fait, en 1983, les dépenses afférentes à la sous-traitance (1.963.930 \$EU) ont dépassé pour la première fois celles afférentes aux bourses (829.600 \$EU). En 1984, ces chiffres étaient respectivement de 1.951.852 dollars EU et de 1.393.360 dollars EU. En 1984, la sous-traitance a représenté près de la moitié des ressources consacrées aux commandes directes d'équipements.

Graphique 4

Evolution des activités de coopération technique de l'UIT
dans les années 80, par composante



Sources: Données figurant dans les Rapports sur l'activité de l'Union internationale des télécommunications correspondant à la période 1980-1984.

26. Le Graphique 4 montre l'évolution des activités de coopération technique de l'UIT dans les années 80 par composante. Il ressort de ce graphique que dans les années 80, les services d'experts ont représenté 60 à 61% du total des dépenses que l'UIT consacre à la coopération technique. Par ailleurs, la part des ressources consacrées aux équipements a sensiblement diminué et ne représente plus que 17,2% contre 28,8% en 1981, année record pour cette composante pendant la période considérée. En ce qui concerne les bourses, celles-ci sont passées à 7,5% en 1982, puis elles ont diminué les années suivantes (5,9% en 1984). Le graphique montre également une augmentation nette de la part de la sous-traitance, qui est passée de 2,3% en 1980 à 8,3% en 1984.

27. Bien que chaque composante ait sa propre importance pour un pays donné à un moment donné, l'Inspecteur estime que la plupart des pays en développement accordent une attention particulière à la formation de la main-d'oeuvre (développement des ressources humaines), qui est à l'origine de toute invention et de toute richesse. L'Inspecteur n'ignore pas l'assistance en matière de formation de groupe, de mise en place et de renforcement des installations de formation, de bourses individuelles et de services consultatifs, etc. que l'UIT fournit aux pays en développement, et plus particulièrement aux pays les moins développés. Il est également conscient de l'influence limitée de l'UIT sur la composition des projets financés par le PNUD. Toutefois, il est convaincu qu'il y a d'autres possibilités, telles que la participation à la programmation et à la planification, pour qu'éventuellement le perfectionnement de la main-d'oeuvre pour les télécommunications fasse l'objet d'un degré de priorité plus élevé dans les activités de coopération technique et les programmes d'assistance de l'UIT. L'UIT pourrait également envisager d'adopter des mesures pour que les pays en développement utilisent mieux les méthodologies mises au point dans le cadre de CODEVTEL. En conséquence, l'Inspecteur recommande que le Conseil d'administration charge le Secrétaire général de l'UIT de préparer l'analyse du développement des ressources humaines dans le cadre des activités de coopération technique de l'Organisation et de présenter cette analyse à la prochaine session du Conseil d'administration.

28. Si, depuis 1981, on a constaté une nette diminution des ressources de toutes origines pour les activités de coopération technique de l'UIT, caractéristique générale déjà mentionnée dans le présent rapport, et par voie de conséquence une diminution du nombre de projets, il convient néanmoins de mentionner également que la valeur unitaire moyenne des projets diminue elle aussi. En conséquence, la valeur moyenne des projets opérationnels financés à l'aide de crédits provenant de toutes les sources s'est élevée en 1981 à 182.321 dollars EU, en 1982 à 141.599, en 1983 à 140.979 et en 1984 à 138.578 dollars EU. Ces chiffres généraux reflètent tout particulièrement la diminution de la durée moyenne des missions d'experts qui, comme il a déjà été mentionné au paragraphe 13 ci-dessus, ne s'est élevée qu'à 4,3 mois pour l'année 1983-1984 alors que la moyenne correspondant à la période 1978-1983 était de 5,1 mois et de 8,3 mois pour la période 1968-1973.

29. On peut conclure que, actuellement, l'UIT est confrontée à une tâche difficile en ce qui concerne les activités de coopération technique. L'évolution rapide des techniques des télécommunications exige que l'UIT se tienne informée des derniers équipements pris sur le marché, des techniques de pointe, des nouvelles méthodologies, etc. Du fait que l'UIT est fortement tributaire du financement du PNUD, il est impératif qu'elle examine en permanence l'évolution des crédits alloués aux pays par les programmes du PNUD et qu'elle adapte le recrutement des effectifs au programme. En définitive, il faut également noter l'existence de contraintes imputables aux incertitudes relatives aux incidences que le nouveau Centre pour le développement des télécommunications, dont le mandat n'est pas encore établi, aura sur les travaux du Département de la coopération technique.

III. PLANIFICATION ET APPUI DES ACTIVITES DE COOPERATION TECHNIQUE

A. Département de la coopération technique

30. Comme il est mentionné au paragraphe 7 ci-dessus, le Département de la coopération technique (DCT) est chargé de mener à bien le programme de coopération technique. Ce Département a été institué en 1960 conformément à une décision de la Conférence de plénipotentiaires de 1969 visant à doter l'UIT d'un service adéquat qui lui permettrait de participer activement et pleinement au système d'assistance technique des Nations Unies.

31. Ce Département est financé actuellement par des ressources extra-budgétaires comprenant notamment les remboursements des dépenses d'appui aux programmes versés par le PNUD pour couvrir partiellement les dépenses d'appui aux projets financés par cette institution ainsi que par le budget ordinaire de l'UIT. Le budget des comptes spéciaux de la coopération technique (c'est-à-dire les recettes pour les dépenses d'appui) servent à couvrir:

au siège:

- 50% des dépenses de personnel du Bureau du Chef du Département de la coopération technique,
- le personnel des Divisions régionales actuelles qui doit rester à Genève pour l'instant,
- le personnel de la Division administrative existante,
- deux emplois au Département du personnel,
- six emplois au Département des finances;

sur le terrain:

- huit postes de Représentant de zone de l'UIT (Coopération technique (six de ces postes viennent d'être pourvus)),
- huit secrétaires/assistants travaillant pour ces Représentants.

Le budget ordinaire de l'UIT sert à financer les services ci-dessous du Département de la coopération technique (voir Document 6020, paragraphe 25):

- le Groupe d'ingénieurs élargi,
- la Division de la Formation professionnelle,
- le Groupe sur l'économie des télécommunications,
- l'équipe du Programme volontaire,
- 50% des dépenses de personnel du Bureau du Chef du Département de la Coopération technique,
- les contributions pour les pays les moins avancés.

Sur le terrain, le budget ordinaire finance, depuis 1983-1984, la troisième phase du projet CODEVTEL et quatre Représentants régionaux supérieurs de l'UIT.

32. La structure administrative du Département de la coopération technique a été examinée par les Etats Membres lors des différentes Conférences de plénipotentiaires. Hormis certaines améliorations aux tâches administratives adoptées par les Conférences de plénipotentiaires de Montreux de 1965 et de Malaga-Torremolinos de 1973, le concept fondamental de la structure du Département, c'est-à-dire la régionalisation et la séparation des activités sur le terrain et des aspects administratifs de la coopération technique, est demeuré identique.

33. La Conférence de plénipotentiaires de Nairobi (1982), dans ses Résolutions N^{os} 18, 21, 24 et 26, a chargé le Conseil d'administration d'améliorer l'ensemble des activités de développement de l'UIT de façon à permettre à celle-ci de contribuer au processus de développement de façon aussi efficace et économique que possible. Le Secrétaire général de l'UIT a indiqué que cette tâche demandait beaucoup de temps et des ressources suffisantes, un examen et une évaluation de la situation actuelle, et la formulation de propositions visant à améliorer l'ensemble des activités de développement de l'UIT, y compris les fonctions des organes permanents en ce qui concerne l'assistance aux pays en développement (voir Documents 6020 et 6146). Dans l'intervalle, certaines mesures préliminaires relatives au renforcement du Département de la coopération technique ont été prises pour améliorer les méthodes de travail en vue d'accroître le rôle de la coopération technique dans les pays en développement, renforcer la présence de l'UIT sur le terrain par le détachement progressif d'administrateurs de projet dans les régions en qualité de Représentants de l'UIT pour une zone géographique et de Représentants régionaux supérieurs, ainsi que pour contribuer à atteindre les objectifs de la Résolution N^o 24 sur l'infrastructure des télécommunications et le développement socio-économique.

34. Il ressort des rapports du Secrétaire général de l'UIT au Conseil d'administration, que les mesures prises par l'UIT visaient essentiellement à améliorer son efficacité et à renforcer sa présence régionale. Dans ce contexte, il est bon de rappeler que dans son rapport intitulé: "Organisation et gestion générale du Département de la coopération technique" (Document 6146), le Secrétaire général de l'UIT a indiqué que: "Cette régionalisation rigide des opérations sera probablement remplacée peu à peu par un système où chaque administrateur de projet sera responsable d'un groupe de pays, ses attributions débordant, le cas échéant, sur deux régions ou davantage de façon à mieux utiliser ses capacités, ses connaissances linguistiques, sa formation technique et son expérience personnelle". Il a aussi indiqué dans le Document 6020, que pour faire face à cette situation, les principes exposés dans ce document devront être strictement observés lors de l'introduction des modifications structurelles en ce qui concerne la gestion. L'Inspecteur approuve les déclarations mentionnées ci-dessus mais aimerait recommander au Conseil d'administration: a) d'envisager la possibilité de grouper les divisions régionales en une unité d'appui technique comprenant plusieurs bureaux, et b) de charger le Secrétaire général d'établir des procédures visant à redistribuer les responsabilités dans cette unité et à fixer le niveau des effectifs au Département de la coopération technique en fonction du programme de travail et des fonds disponibles.

35 Le Tableau 2 ci-dessous donne une idée des effectifs au DCT depuis 1977.

TABLEAU 2

	1977		1979		1981		1983		1985	
	P	SG								
Personnel administratif	8	22	8	23	7	30	7	29	8	23
Divisions régionales	21	16	22	16	22	24	24	25	16	16
Sur le terrain	-	-	-	-	-	-	-	-	6	4
Total:	29	38	30	39	29	54	31	54	30	43

(NB: Le tableau ne tient pas compte du personnel extérieur au DCT (par exemple, des fonctionnaires employés aux Départements des finances et du personnel, qui s'occupent des paiements des comptes du projet, des pensions et des assurances) et qui sont rémunérés sur le budget du DCT. Le nombre de ces fonctionnaires qui était de 16 au milieu des années soixante-dix est maintenant ramené à 8.)

36. Le tableau montre que les effectifs du DCT ont sensiblement augmenté pendant la période 1981-1983 et qu'ils sont ensuite retombés à peu près au même niveau qu'en 1979. Le personnel administratif, c'est-à-dire le personnel qui s'occupe de la coordination du budget, de l'achat d'équipements, des bourses et du service des experts, a très peu varié. Les principaux changements - une réduction de 11 emplois de la catégorie professionnelle - sont intervenus dans les divisions régionales. Une partie de cette réduction (6 emplois de la catégorie professionnelle) s'explique par l'ouverture de six bureaux de Représentants de zone sur le terrain; le reste est le résultat des lacunes au niveau de l'exécution du programme.

37. Sur les 8 Représentants de zone proposés (Afrique: 3, Asie-Pacifique: 2, Amérique latine/Caraïbes: 2, Moyen-Orient/Europe: 1), 6 ont gagné leur lieu d'affectation aux dates suivantes: Santiago (21 mars 1984), Tegucigalpa (22 avril 1984), Dakar (21 mai 1984), Colombo (24 juin 1984), Harare (27 juin 1984) et Djarkata (17 novembre 1984). Au bout des deux années écoulées, la période d'adaptation semble être terminée et il convient de tirer des conclusions générales en ce qui concerne le fonctionnement du plan du Représentant de zone.

38. L'Inspecteur estime que le détachement de Représentants de zone a été positif, point de vue partagé par l'administration et les Représentants du PNUD avec qui l'Inspecteur a eu des discussions pendant ses missions d'enquête en Afrique et en Asie. Les services que les Représentants de zone ont fournis en ce qui concerne l'appui sectoriel et la supervision/mise en oeuvre/contrôle des projets ont sans aucun doute été utiles. L'expérience qu'ils avaient acquise auparavant (tous, avant leur nouvelle nomination, avaient travaillé au siège de l'UIT et sur le terrain) s'est révélée très positive. Les contributions

spécifiques que les Représentants de zone peuvent apporter aux pays concernés dépendent de facteurs tels que le niveau de développement des réseaux de télécommunication, l'importance de la participation des intérêts privés, la main-d'oeuvre compétente disponible au niveau national, etc. Dans des pays comme l'Inde, par exemple, le Représentant de zone participera probablement davantage à la mise en oeuvre du projet qu'à la fourniture du support sectoriel, alors que dans les pays les moins développés, ces deux fonctions peuvent avoir la même importance.

39. D'après les renseignements obtenus auprès du Secrétariat de l'UIT, les Représentants régionaux supérieurs de l'UIT qui sont responsables devant le Secrétaire général seront affectés aux régions dans le courant de 1986. L'Inspecteur estime qu'il est nécessaire d'établir des procédures permettant d'assurer une forme de communication entre les Représentants supérieurs et les Représentants de zone.

B. Participation à la programmation et à la planification

40. Le Rapport du Corps commun d'inspection sur certains aspects du programme de télécommunication de l'Union internationale des télécommunications (JIU/REP/75/9) qui a été publié il y a environ 10 ans, indiquait qu'il était nécessaire d'étudier les diverses procédures permettant à l'UIT de participer plus directement à la programmation du développement en tenant compte en particulier du fait que les Nations Unies passaient de la notion de "projet" à la notion de "programme".

41. Actuellement, l'assistance du PNUD se traduit généralement par la mise en oeuvre de projets dans le cadre des plans de développement globaux préparés par les gouvernements. En conséquence, pour ce qui est de la planification et de la programmation, ce sont les pays bénéficiaires qui jouent le rôle principal alors qu'en tant qu'associées dans le processus de développement les institutions spécialisées jouent le rôle de conseillers. En fait, pour préparer un programme à l'intention d'un pays, les différents Ministères d'un pays en développement sont aidés, sur demande, par les diverses institutions sectorielles participant au programme des Nations Unies pour le développement. La plupart du temps, l'UIT apporte donc son aide aux administrations des télécommunications sous forme d'appui sectoriel.

42. Dans le cadre de l'appui sectoriel, il est possible de demander à l'UIT, comme cela a déjà été le cas, de préparer une étude de secteur comprenant un examen complet des principaux aspects relatifs au secteur et d'élaborer un plan d'action détaillé à suivre à long terme. Une étude de secteur est, dans certains cas, indispensable à la formulation d'un plan directeur et peut parfois entraîner une modification de la politique du gouvernement concerné en matière de télécommunication (reconsidération des priorités, décisions concernant le recours à des programmes bilatéraux/multilatéraux, investissements, etc.). Les statistiques fournies par le Secrétariat de l'UIT indiquent que de 1973 à 1985, 23 études de secteur et 34 plans directeurs ont été préparés. En ce qui concerne les études de secteur, il faut aussi mentionner qu'elles sont normalement préparées au début du cycle de programmation par pays du PNUD et qu'elles nécessitent généralement les services d'un groupe de personnes, y compris d'experts de l'extérieur, pendant une période de temps relativement longue (2 à 3 mois).

43. Une étude de secteur, en règle générale, s'accompagne d'un ensemble de propositions de programmes par pays suggérant les façons dont l'UIT pourrait fournir son assistance au secteur des télécommunications du pays pendant la période de programmation. Des copies de ces études sont envoyées aux Représentants résidents du PNUD afin qu'ils les examinent avec les autorités compétentes et au Siège de l'UIT, pour information. Dans la plupart des cas, lorsqu'une étude de secteur n'est pas nécessaire, la participation de l'UIT à la programmation prend la forme d'analyses de secteur ou de propositions de projet (à ne pas confondre avec les documents de projet préparés ultérieurement).

44. L'analyse de secteur a pour but d'analyser une situation existante et de proposer une série de mesures à court terme visant à améliorer cette situation. Quant aux propositions de projet, elles visent à traiter d'un problème spécifique dans le secteur. Elles contiennent généralement un résumé des objectifs immédiats, des résultats, des activités et des apports du projet et le calendrier pour la mise en oeuvre du projet. Les analyses de secteur et les propositions de projet peuvent être faites en peu de temps par le Représentant de zone de l'UIT, même sans l'assistance d'autres spécialistes.

45. En fait, la nomination de Représentants de zone qui, au nom de l'UIT, participent actuellement à l'exercice de programmation, a donné un grand élan aux deux dernières formes d'appui sectoriel. Depuis leur entrée en fonction et pendant toute l'année 1985, les Représentants de zone ont participé à trois études de secteur et préparé 30 analyses de secteur et 58 propositions de projet, dont 17 ont déjà été approuvées. De nombreuses autres propositions vont être examinées sous peu par les autorités concernées. Les Représentants de zone contrôlent et évaluent les activités du projet et donnent des conseils sur des questions spécifiques.

46. Les seules raisons pour lesquelles des propositions de projet n'ont pas été approuvées sont des raisons financières. Les fonctionnaires de l'administration et les Représentants résidents du PNUD avec lesquels l'Inspecteur s'est entretenu du rôle joué par l'UIT dans la programmation, ont estimé en général que cette participation était tout à fait satisfaisante. Quant aux Représentants de zone de l'UIT, il a été indiqué que ce plan permettait de répondre plus régulièrement et plus rapidement aux demandes d'appui sectoriel formulées par les gouvernements. La qualité de la documentation pertinente préparée par les Représentants de zone a été jugée assez satisfaisante.

47. De plus, il convient de noter que le rôle de l'UIT dans la programmation ne se limite pas aux études sectorielles, ni aux propositions de projet ou de programme. Les réunions organisées par les fonctionnaires de l'UIT avec les autorités des télécommunications, pendant leurs missions, les documents préparés pour les conférences régionales et en particulier les conférences de programmation sectorielle ainsi que les discussions qui ont lieu pendant les réunions tripartites servent très souvent de point de départ pour déterminer les problèmes sectoriels et les solutions qu'il est possible d'y apporter.

C. Appui fonctionnel et administratif

48. Pendant la mise en oeuvre du programme de coopération technique, l'appui fonctionnel est fourni par les divisions régionales, la division de la formation professionnelle et le groupe d'ingénieurs, avec le soutien des unités respectives de la division administrative. Etant donné que leurs responsabilités ont été analysées de façon approfondie par le Secrétaire général dans son Rapport intitulé "Organisation et méthodes du Département de la coopération technique" (Document 5816), l'Inspecteur estime qu'il n'est pas nécessaire de répéter ces renseignements et qu'il vaut mieux indiquer les modifications apportées en ce qui concerne la fourniture d'un appui fonctionnel.

49. Pour aider les Représentants de zone à accomplir leurs tâches de façon plus efficace, un Groupe spécialisé, constitué au niveau du DCT, a élaboré un Manuel provisoire de procédures et directives couvrant les tâches, les procédures et les méthodes de travail des Représentants de zone. En mars 1986, une version révisée du Manuel a été publiée; elle comprend un certain nombre de modifications formulées par le siège de l'UIT et les Représentants de zone après consultation du PNUD. La nouvelle version du Manuel décrit de façon détaillée les fonctions et les responsabilités attribuées pour la planification et l'administration des projets, aux Représentants de zone, au personnel du projet (Administrateurs de projet, Conseillers techniques principaux, Chefs d'équipe, Experts, Directeurs nationaux de projet) et aux divisions régionales. Elle contient aussi des documents essentiels comme les directives permettant d'effectuer des études sectorielles et des directives sur la formulation du projet.

50. Avec la nomination des Représentants de zone, une procédure modifiée d'approbation des propositions de projet a été établie. Elle prévoit que les propositions de projet envoyées par les Représentants de zone au Siège de l'UIT seront examinées par la division régionale ou le Comité d'évaluation des projets (CEP), qui peuvent approuver les propositions ou suggérer des modifications. Conformément à la nouvelle procédure, les propositions de projets importants s'élevant à 1.000.000 de dollars des Etats-Unis ou plus, seront approuvées par le CEP (qui se compose du Chef du DCT, des Chefs des Divisions régionales et, si nécessaire, des Coordonnateurs du groupe d'ingénieurs et du programme volontaire, alors que les projets dont le coût est compris entre 400.000 et 1.000.000 de dollars des Etats-Unis seront approuvés par les divisions régionales. Si le coût est inférieur à 400.000 dollars, les propositions de projet peuvent être approuvées par les Représentants de zone qui doivent en général préparer les documents du projet. Tous les documents sont signés par les Représentants résidents pour l'UIT.

51. L'Inspecteur note avec satisfaction que les modalités du service des Représentants de zone, y compris l'appui fonctionnel qui leur est accordé, ont été mises au point de façon satisfaisante conformément aux directives du Conseil d'administration. Toutefois, après avoir vu deux Représentants de zone travailler dans des bureaux fournis par les pays hôtes, sans véhicule de service, avec une indemnité minimale pour les frais de transport, l'Inspecteur estime qu'il serait bon que l'UIT envisage d'accorder aux Représentants de zone des fonds supplémentaires pour le transport local, afin de leur permettre de se déplacer plus facilement pour répondre aux obligations que leur tâches leur imposent dans le cadre de la coopération technique fournie par l'UIT.

52. L'Inspecteur estime que l'on pourrait envisager d'améliorer éventuellement l'appui administratif et fonctionnel.

i) Experts

a) En ce qui concerne le recrutement des experts et des consultants, la procédure selon laquelle seules les demandes présentées par l'intermédiaire des administrations sont prises en considération, constitue une certaine restriction qui ne permet pas toujours de recruter les meilleurs talents disponibles. Elle peut être supprimée tout au moins pour les emplois de courte durée (par exemple de moins de 12 mois).

b) Il convient d'assurer une distribution plus large des avis de vacance d'emploi. Actuellement, ils sont généralement envoyés à un service de l'Administration des télécommunications où l'on tarde parfois à communiquer les renseignements aux candidats possédant les qualifications requises.

c) Pour les emplois de très courte durée (un à deux mois), la procédure normalisée pour le choix d'un expert ne devrait pas être imposée. Il faudrait laisser toute latitude aux divisions régionales/Chef du DCT.

ii) Bourses

Il ressort des entretiens sur l'administration des bourses, qu'après réception des candidatures présentées, les administrations ne reçoivent pratiquement aucune information en retour jusqu'à ce que, après un délai indéterminé, le programme des bourses soit annoncé, c'est-à-dire souvent très peu de temps avant le début du programme. L'Inspecteur estime que, lorsque cela est possible, les pays devraient être encouragés à négocier directement le programme et l'autorisation finale avant qu'il ne soit publié par l'UIT. Il estime aussi qu'il est souhaitable d'entreprendre une étude complète pour évaluer l'efficacité du programme des bourses et le rendre plus efficace. Selon lui, les Représentants de zone de l'UIT peuvent grandement contribuer à réduire les délais de présentation des candidatures aux bourses par les administrations. Un rapport trimestriel destiné essentiellement aux Représentants de zone a été établi en 1985.

iii) Achat d'équipements

L'Inspecteur estime que l'on peut encore améliorer les achats d'équipements en prenant les mesures suivantes:

- a) les directives applicables aux achats d'équipements devraient être révisées et plus largement diffusées au Siège et sur le terrain;
- b) la procédure du groupe de sélection d'équipements devra être décrite de façon plus précise pour permettre au personnel détaché de l'UIT et au personnel de contrepartie de mieux se familiariser avec ces procédures;
- c) il faudra envisager d'introduire une clause dérogatoire à la règle selon laquelle il est nécessaire d'obtenir, même pour l'achat de petits objets, l'autorisation préalable du Siège de l'UIT.

D. Dépenses d'appui au programme

i) Le problème du déficit accumulé

53. Dans sa Résolution N° 930 qui demandait au Corps commun d'inspection de procéder à une analyse des activités de l'UIT en matière de coopération technique, le Conseil d'administration de l'UIT a aussi spécifiquement demandé au Corps commun d'inspection "d'évaluer les causes du déficit constaté dans l'appui de ces activités". En conséquence, l'Inspecteur s'efforce, dans les paragraphes ci-après, d'éclaircir quelque peu cette question et de proposer une Recommandation qui, si elle est acceptée, résoudra le problème une fois pour toutes.

54. Dans les paragraphes 30 à 39, la structure et les fonctions du Département de la coopération technique (DCT) sont analysées et des suggestions sont présentées en vue d'améliorer sa rentabilité. Etant donné que les fonctions de soutien technique et administratif assumées par ce Département sont financées presque exclusivement par les versements du PNUD au titre des dépenses d'appui et par d'autres sources de financement volontaire, les mesures suggérées, si elles sont mises en oeuvre, entraîneront vraisemblablement une certaine réduction des dépenses d'appui. Les paragraphes ci-après traitent plus précisément des aspects généraux de la question.

55. Il convient de rappeler ici que le DCT constitue une unité à part dans l'organisation de l'Union. En plus des projets financés par des crédits du PNUD, qui représentent plus de 80 pour cent de son activité totale, il gère des projets financés par des arrangements de fonds fiduciaires, par les experts associés et par un programme volontaire assez limité. Contrairement à la plupart des autres institutions spécialisées du système des Nations Unies, l'UIT ne finance aucune activité de coopération technique au titre de son budget ordinaire et s'est toujours efforcée de limiter au strict minimum le soutien apporté indirectement (dépenses d'administration afférente à l'exécution des projets de coopération technique imputées sur le budget ordinaire) à des activités de coopération technique financées grâce à des contributions volontaires.

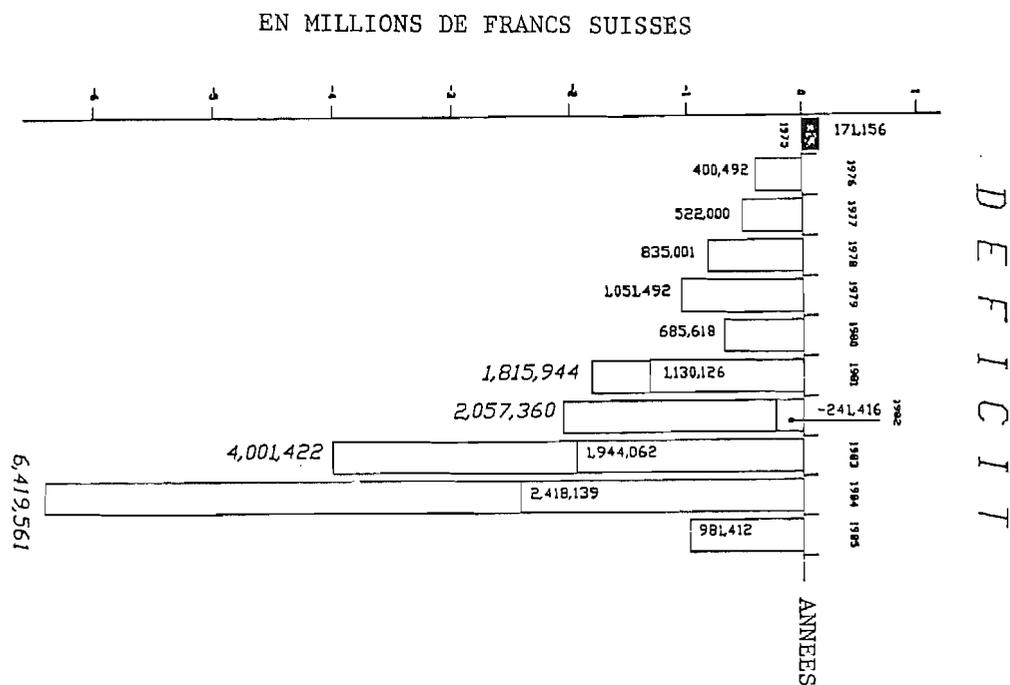
56. Tous les ans depuis 1973, sauf en 1975, les sommes reçues du PNUD par l'UIT sous forme de remboursement des dépenses d'appui ont été inférieures aux dépenses engagées par l'Union pour l'administration et la mise en oeuvre de projets financés par des crédits du PNUD dans les pays en développement. Pendant la période de 1973 à 1979, chaque année à l'exception de 1975, l'UIT a demandé et le PNUD a autorisé des remboursements supplémentaires, sur une base ad hoc, pour tenir compte de difficultés particulières à couvrir les déficits encourus³.

57. Le graphique ci-après présente le volume du déficit et son accumulation depuis que le PNUD a cessé les remboursements supplémentaires. Le Tableau 3 donne des informations plus détaillées: il montre l'évolution du coût total des projets exécutés pour les années 1975 à 1985 et ventile l'évolution des dépenses d'appui totales en trois éléments: montants reçus d'organismes de financement,

3 Des informations générales sur la question des dépenses d'appui et des données sur les déficits encourus par l'UIT figurent aussi dans l'Annexe V au Document UIT 6159 du 16 mars 1984.

contributions au titre du budget ordinaire et déficit encouru. Cela permet d'exprimer le montant total des dépenses d'appui par rapport au coût total d'exécution des projets; on constate que les dépenses d'appui représentent en moyenne près de 18 pour cent du coût total d'exécution des projets avec une pointe de 22,3 pour cent en 1978 et un creux de 13,4 pour cent en 1981.

58. Il est intéressant de comparer ces pourcentages à ceux des autres organisations du système des Nations Unies. Malheureusement, les données ne sont pas disponibles en séries chronologiques car le PNUD n'a commencé que récemment à recueillir et à publier les informations sur les dépenses d'appui. Toutefois, les données reproduites dans le Tableau 4, tirées de l'Annexe II du Document DP/1984/62, donnent déjà une idée de la variation des dépenses d'appui selon les institutions. Elles montrent que, pour l'exercice biennal 1982-1983, toutes les organisations du système des Nations Unies⁴ ont fourni des contributions plus ou moins importantes pour les dépenses d'appui sur leur budget ordinaire. Le chiffre de 17,5 pour cent pour l'UIT peut être comparé à celui d'autres institutions de dimension petite ou moyenne: AIEA 33,3%, OMI 19,4%, OACI 16,70%. Le chiffre de l'UIT doit aussi être comparé à ceux des autres organismes ayant leur siège en Suisse: OMM 16%, OMPI 34%, UPU 32%, OIT 27,4%.



4 Sauf OPE/PNUD.

TABLEAU 3

Evolution des dépenses d'appui au programme de l'UIT de 1975 à 1985 (en milliers de dollars EU)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
1. Valeur totale des projets exécutés par l'UIT (toutes sources de financement confondues)	18.838	20.241	17.095	21.615	26.064	33.353	40.293	31.860	28.336	23.558	26.272
2. Sommes reçues au titre des dépenses d'appui (toutes sources de financement confondues)	2.682	2.977	2.465	3.187	3.818	4.421	4.092,6	4.316,0	3.744,7	3.205,4	
3. Contributions aux dépenses d'appui imputées sur le budget ordinaire*	600,7	682,2	697,6	1.170,7	1.090,0	948,4	784,0	613,1	708,5	529,9	
4. Déficit des dépenses d'appui	(62,9)	162,1	209,6	463,2	618,5	372,6	530,5	117,7	934,6	1.020,3	411,4
5. Dépenses d'appui totales	3.219,8	3.821,3	3.372,2	4.820,9	5.526,5	5.754	5.406,1	5.046,7	5.388,8	4.755,6	
6. Rapport dépenses d'appui totales/coût total de l'exécution des projets	17,1	18,8	19,7	22,3	21,2	17,2	13,4	15,8	19,0	20,0	

* c'est-à-dire soutien fourni au DCT par le Département des services communs (traduction, reproduction des documents, etc).

TABLEAU 4

Rapports dépenses d'appui totales/coût total de l'exécution des
projets de coopération technique par institution, pour
l'exercice biennal 1982-1983
(en milliers de dollars EU)

	Dépenses d'appui totales	Coût total d'exécution des projets de coopération technique	Dépenses totales (Col.1 + Col.2)	Rapport (Col.1/Col.2)
	1	2	3	4
FAO	82.452	560.632	643.084	14,7
Nations Unies	55.365	259.698	315.063	21,3
ONUDI	45.910	169.900	215.810	27,0
OIT	54.184	197.696	251.880	27,4
UNESCO	34.077	203.698	237.775	16,7
OPE/PNUD	10.948	133.717	144.665	8,1
OACI	18.087	108.234	126.321	16,7
Banque mondiale	8.100*	78.106*	86.206*	10,4*
UIT	11.027	63.025	74.052	17,5
OMS	91.951	649.727	741.678	14,1
CNUCED	6.972	31.598	38.570	22,0
CNUEH	6.723	30.798	37.521	21,8
BA5D	12.849	68.270	81.119	18,8
OMT	309	1.576	1.885	19,6
CEA	5.679	28.108	33.787	20,2
CESAP	6.169	29.049	35.218	21,2
CEPAL	3.227	16.041	19.268	20,1
CEE	450	2.001	2.451	22,5
CEAO	554	3.757	4.311	14,7
OMM	5.460	34.108	39.568	16,0
OMI	3.682	19.000	22.682	19,4
AIEA	16.112	48.416	64.528	33,3
OMPI	1.975	5.793	7.768	34,0
UPU	1.821	5.682	7.503	32,0
Total	484.083	2.748.630	3.232.713	17,6

Source: Document DP/1984/62 Annexe II

* Concerne uniquement les activités de l'institution financées par des crédits du PNUD.

59. En raison de deux événements importants survenus depuis 1980, il est devenu difficile sinon impossible au PNUD de continuer à effectuer les remboursements supplémentaires mentionnés ci-dessus:

a) les nouvelles conditions applicables au remboursement des dépenses d'appui établies par le Conseil d'administration du PNUD. Les Décisions 80/44 et 81/40:

- déterminent indirectement les sommes versées au budget de la coopération technique au titre des dépenses d'appui en définissant les taux de remboursement;
- excluent l'UIT des institutions ayant droit à des remboursements supplémentaires au titre des clauses de flexibilité;
- stipulent que l'UIT doit couvrir, à l'aide de ses propres ressources, toute diminution du montant des remboursements au titre des dépenses d'appui, qui résulte d'une augmentation inférieure à 11 pour cent de la valeur du franc suisse par rapport à celle du dollar EU.

b) les Conventions internationales des télécommunications adoptées successivement par la Conférence de plénipotentiaires en 1952, 1959, 1965 et 1973 ne contenaient pas de dispositions permettant explicitement à l'UIT de couvrir sur ses ressources propres le déficit encouru du fait de la participation de l'UIT aux activités du PNUD, mais il n'en est plus de même depuis l'adoption par la dernière Conférence de plénipotentiaires (Nairobi, 1982) de la Résolution N° 16 qui spécifie que l'Union continue à participer au PNUD "dans les conditions établies par le Conseil d'administration du PNUD ou par d'autres organes compétents du système des Nations Unies". En outre, cette Résolution charge le Conseil d'administration "de tenir compte des décisions du Conseil d'administration du PNUD concernant les versements au titre des dépenses de soutien pour les agents d'exécution quand il détermine les crédits nécessaires pour couvrir les dépenses totales des services d'administration et d'exploitation qu'entraîne la participation de l'Union au PNUD".

60. Pendant la période de 1980 à 1984, le déficit accumulé de l'UIT a atteint 6,4 millions de francs suisses. En 1984 et 1985, les propositions faites par le Secrétaire général de l'UIT au Conseil d'administration du PNUD au sujet des remboursements supplémentaires ont été repoussées: dans les deux cas (Décisions 84/31 et 85/45), le Conseil d'administration a réitéré les termes de la Décision 81/40 qui n'autorise pas à faire une exception pour l'UIT. La Décision de 1985 a été prise bien qu'une proposition de compromis acceptable pour le Secrétariat du PNUD et pour celui de l'UIT ait été élaborée. Sur la base de cette proposition, le montant approuvé serait passé de 6,4 millions de francs suisses pour les années 1980-1984 à 1,7 million de francs suisses (l'équivalent de 644.000 dollars des Etats-Unis) pour 1980-1983. "Il a été calculé après déduction, d'une part de la partie des dépenses d'appui à laquelle l'UIT avait accepté de renoncer au cours des quatre années en question et, d'autre part, du pourcentage approprié des dépenses d'appui imputées aux projets de fonds-en-dépôt durant la même période"⁵. Toutefois, un consensus n'a pu être dégagé sur cette proposition.

5 Voir l'Addendum 1 au Document 6311 du 28 juin 1985, page 1.

61. En outre, il semble qu'il y ait, ou du moins qu'il y ait eu, certaines divergences entre l'UIT et le PNUD quant à l'interprétation correcte de la Résolution N° 16. La position du PNUD - exposée par l'Administrateur au paragraphe 35 du Document DP/1984/53 en date du 4 mai 1984 est la suivante: La Résolution N° 16, qui a pris effet au 1er janvier 1984, ne stipule pas que les remboursements du PNUD doivent couvrir la totalité des dépenses encourues par l'UIT pour soutenir les projets financés par des crédits du PNUD et ne s'oppose pas à ce que ces dépenses soient financées en partie sur les propres ressources de l'UIT. Ce point de vue reflète la situation actuelle et les relations de collaboration du PNUD avec les institutions, dont la plupart sinon toutes financent plus ou moins sur leur budget ordinaire les activités de coopération technique en relation avec le PNUD. Le PNUD a noté aussi que, aux termes du paragraphe 2 (sous "charge le Conseil d'administration") de la Résolution N° 16, le Conseil d'administration est chargé "de tenir compte des décisions du Conseil d'administration du PNUD concernant les versements au titre des dépenses de soutien pour les agents d'exécution quand il détermine les crédits nécessaires pour couvrir les dépenses totales des services d'administration et d'exploitation qu'entraîne la participation de l'Union au PNUD".

62. Cela étant, le Secrétaire général de l'UIT a porté la question devant le Conseil d'administration en avril 1984; dans sa Résolution N° 916, celui-ci reconnaît d'une part que le Conseil d'administration du PNUD a adopté les Décisions 80/44 et 81/40 "qui établissent les conditions de remboursement des dépenses d'appui aux organisations participantes" et que "l'UIT approuve sans réserve le principe de collaboration totale dans le programme de la coopération technique du système des Nations Unies" mais d'autre part insiste sur le fait:

a) "que l'UIT, en tant qu'agent d'exécution, est soumise à des contraintes particulières, par exemple: l'Union n'a d'autre programme ordinaire d'assistance technique que l'offre de services consultatifs à court terme sur la formation professionnelle et le développement technique et, depuis peu, l'établissement d'un programme volontaire qui n'est pas encore entièrement opérationnel, la situation géographique du siège de l'UIT à partir duquel sont gérées les activités de coopération technique et les fluctuations des taux de change défavorables,"

et charge le Secrétaire général

b) "de poursuivre ses négociations avec le PNUD en vue d'un accord sur des conditions plus favorables de remboursement des dépenses des services d'administration et d'exécution résultant de la participation de l'Union au sein du PNUD."

63. C'est seulement à sa 40e session (juillet 1985) que le Conseil d'administration de l'UIT, tirant les conclusions de la réponse négative du Conseil d'administration du PNUD aux demandes des remboursements supplémentaires des dépenses d'appui, semble avoir admis que, à dater du 1er janvier 1984, ce déficit devrait être comblé à l'aide des propres ressources de l'UIT. A sa dernière réunion, le 16 juillet 1985, la Commission de la coopération technique (Commission 3) du Conseil d'administration a approuvé la ligne de conduite exposée par le Secrétaire général, à savoir qu'il poursuivrait les négociations avec le PNUD pour obtenir le remboursement des dépenses d'appui jusqu'en 1983; après cela, l'UIT se conformera aux dispositions de la Résolution N° 16. En conséquence, le Secrétaire général a été prié de présenter au Conseil à sa 41e session "un plan de financement destiné à couvrir la contribution de l'UIT à la gestion du DCT" (Document CA40/6394, paragraphe 3.9).

ii) Solution possible

64. Après avoir étudié avec soin le problème des dépenses d'appui qui se pose depuis 1973, l'Inspecteur estime le moment venu de régler la question une fois pour toutes. Il reconnaît qu'un certain nombre de facteurs, qui sont examinés de manière approfondie dans les documents de l'UIT (en particulier le Document 6159) et dans la correspondance échangée entre le Secrétaire général de l'UIT et l'Administrateur du PNUD, peuvent être considérés comme militant en faveur de remboursements supplémentaires des dépenses d'appui à l'UIT. Ces facteurs sont les suivants:

- a) la situation géographique du siège de l'UIT. La mise en oeuvre efficace d'un programme opérationnel exige un certain volume de soutien, technique et autre et il va de soi que les dépenses d'appui d'une organisation varieront suivant l'emplacement de son siège, de la même façon que les coûts des services d'experts varient selon le lieu d'affectation;
- b) les fluctuations du taux de change. Au cours de la dernière décennie, les fluctuations des taux de change ont été presque toujours défavorables pour ce qui concerne les dépenses d'appui reçues par l'UIT en dollars des Etats-Unis pour couvrir des dépenses en francs suisses;
- c) l'absence de programme ordinaire de coopération technique à l'UIT qui a empêché l'Union de remplir son rôle de partenaire à l'instar d'organisations plus grandes;
- d) le succès des projets UIT financés par le PNUD qui a conduit l'Union à dépasser les limites fixées par la règle des arrangements préférentiels en faveur des petites organisations, règle qui permet à ces organisations de bénéficier de recettes de soutien correspondant davantage aux dépenses d'appui.

Deux autres facteurs peuvent aussi être mentionnés:

- e) la diminution des crédits octroyés par le PNUD pour l'exécution des projets mis en oeuvre par l'UIT, dont le montant est passé de 33,3 millions de dollars en 1981 à 19 millions de dollars en 1984, ce qui a entraîné des réductions de l'effectif du DCT (en 1984, 24 postes sur les 105 autorisés pour le budget de la coopération technique sont restés vacants); et
- f) la réduction de la dimension et de la répartition des éléments d'exécution des projets - en particulier la tendance croissante à recourir à des missions d'experts de courte durée (voir aussi les paragraphes 13 et 25) - ce qui a augmenté la charge de travail du personnel d'appui.

65. L'Inspecteur tient à faire remarquer que les facteurs a) et b) mentionnés ci-dessus font également sentir leurs effets sur les autres organisations du système des Nations Unies ayant leur siège à Genève et qu'aucune d'elles n'a demandé pour autant des remboursement supplémentaires. Pour ce qui est du facteur c), cette observation est moins vraie aujourd'hui que par le passé puisque, comme l'a souligné le Secrétaire général dans l'exposé

qu'il a présenté au Conseil d'administration en juin 1985, les ressources imputées sur le budget ordinaire de l'Union en relation avec des projets financés par les crédits du PNUD se sont élevées à 5,8 millions de dollars des Etats-Unis pendant la période 1974-1983, à l'exclusion des autres contributions (approximativement 2,6 millions de dollars des Etats-Unis par an) affectées au renforcement de la coopération et de l'assurances techniques dans les pays en développement.

66. De plus, la principale question - à savoir déterminer qui doit payer le déficit accumulé pour les années 1980-1983 - est devenu un problème de politique qui ne peut être résolu sur la base de considérations purement techniques. On a déjà mentionné (paragraphe 7), le statut spécial des activités de coopération technique qui sont bien distinctes des autres fonctions constitutionnelles de l'UIT. On a l'impression que la coopération technique a souvent été considérée comme une activité mise en oeuvre non pas tant parce que cela figure dans les attributions de l'Organisation mais plutôt comme une entreprise de sous-traitance fournissant des services sur la base d'un remboursement total (ceci est illustré par le fait que, jusqu'à une date récente, le DCT payait un loyer à l'UIT pour les bureaux qu'il occupe dans le bâtiment de l'Union).

67. A cet égard, l'Inspecteur aimerait rappeler que le précédent Rapport du Corps commun d'inspection sur les activités de coopération technique de l'UIT (JIU/REP/75/9) avait déjà traité longuement cette question et, après avoir examiné la "structure fédérale" et la répartition du personnel en plusieurs secrétariats spécialisés distincts, avait conclu à la nécessité pour l'UIT d'élargir son approche sectorielle des télécommunications qui est pour l'instant prédominante et d'adopter un programme de coopération technique qui reflète l'action concertée de tous les organes permanents de l'Union (paragraphe 142 et Recommandation 2(a)). Sur le point particulier des dépenses d'appui, l'Inspecteur recommande que l'Union augmente la part des crédits du budget ordinaire consacrée aux activités de coopération technique, y compris au paiement d'une partie des frais généraux (Recommandation 3(c)).

68. A propos de cette Recommandation, le Secrétaire général des Nations Unies a déclaré que, à son avis, les activités opérationnelles et les activités constitutionnelles (budget ordinaire) sont indissociables et doivent se renforcer mutuellement. Il est donc très naturel que la majeure partie du personnel technique soit appelée simultanément ou presque à fournir un soutien technique aux activités opérationnelles et à exécuter le programme de travail. Le Secrétaire général espère que cette gestion souple des ressources sera approuvée par les organes directeurs même si cela suppose que le personnel technique financé sur le budget ordinaire consacre une partie de son temps aux activités opérationnelles et que la situation inverse, quoique moins courante, se produise aussi de temps à autre (Document E/5854/Add.1, paragraphe 7).

69. Après avoir examiné la documentation pertinente, l'Inspecteur estime que la poursuite des négociations ne fera pas avancer la question tant que le PNUD et l'UIT ne se seront pas définitivement mis d'accord sur le principe qui sert de base à la proposition de compromis élaborée par le Secrétariat du PNUD et celui de l'UIT, à savoir que les deux intéressés supporteront chacun une partie du déficit en puisant pendant un certain nombre d'années dans leurs économies ou dans leurs propres ressources. C'est dans cet esprit que l'Inspecteur aimerait recommander au Conseil d'administration du PNUD de

réexaminer la demande de l'UIT relative au remboursement supplémentaire des dépenses d'appui pour les années 1980 à 1983, conformément à la proposition de compromis présentée par l'Administrateur adjoint à la session de 1985 du Conseil d'administration. Lorsqu'on examinera le cas, il conviendrait de tenir compte de ce que :

- l'UIT est une institution d'exécution des projets du PNUD financés au budget du PNUD par des contributions volontaires;
- les mêmes pays contribuent aux budgets du PNUD et de l'UIT;
- le budget du PNUD pour l'année en cours est supérieur d'environ 80 millions de dollars EU à celui de 1985;
- l'UIT pourrait faire des économies en réaménageant son tableau d'effectifs, ce qui pourrait permettre de supprimer un ou deux postes par élimination naturelle.

L'Inspecteur estime que si la recommandation ci-dessus est acceptée, elle permettra de parer à toute appréhension contre la constitution d'un précédent. En même temps, elle confirmerait la politique de l'UIT énoncée dans la Résolution N° 16 de la Convention de Nairobi, en particulier au "Décide 1", et au "Charge 2" de cette Résolution.

70. Au cas où le Conseil d'administration du PNUD confirmerait son refus d'inscrire le déficit au compte des profits et pertes, l'Inspecteur recommande que l'UIT éponge le déficit accumulé en prélevant sur ses propres ressources et qu'elle charge le Secrétaire général de présenter un plan de financement étalé sur une période de cinq ans par exemple. Il recommande donc que le Secrétaire général de l'UIT présente une proposition dans ce sens au Conseil d'administration de l'UIT à sa 41e session.

IV. EXAMEN ET EVALUATION

71. En 1977, le Corps commun d'inspection avait fait un premier Rapport sur l'évaluation⁶ dans le système des Nations Unies, d'où il ressortait que l'évaluation n'était guère répandue. Par la suite, deux autres Rapports du Corps commun d'inspection sur l'état de l'évaluation en 1981 constatent que l'élaboration d'un système d'évaluation a fait des progrès considérables dans la plupart des organisations. Le Comité administratif de coordination (CAC) et l'Assemblée générale de l'ONU ont fortement préconisé l'évaluation comme outil indispensable de la gestion, dont il fait partie intégrante. Dans ses derniers Rapports sur l'évaluation dans le système (JIU/REP/10 et 85/11), le Corps commun d'inspection a constaté que presque toutes les organisations se servent aujourd'hui de l'évaluation de façon plus systématique pour améliorer leurs programmes et leur information sur l'exécution de ces programmes.

6 D'après une définition acceptée dans l'ensemble du système des Nations Unies, l'évaluation est "un processus visant à déterminer de façon aussi systématique et aussi objective que possible la pertinence, l'efficacité, l'efficience et l'effet des activités à la lumière de leurs objectifs", afin de donner aux secrétariats et aux organes directeurs une information analytique leur permettant d'améliorer les programmes en cours ou à venir.

72. L'UIT n'a pas participé activement à cette expansion des activités d'évaluation. En 1977, le Corps commun d'inspection constatait que deux seulement des 13 organisations étudiées possédaient un système d'évaluation sous une forme ou sous une autre. Dès 1981, 12 organisations sur 21 avaient pris des mesures pour s'en doter et, en 1985, 21 organisations sur 24 avaient leur propre système d'évaluation. Parmi les trois organisations qui en étaient dépourvues, l'Organisation météorologique mondiale avait néanmoins des processus d'évaluation bien établis (voir ci-après), et l'Union postale universelle (UPU) envisage de développer ses activités d'évaluation. Ainsi l'UIT, bien qu'elle ait quelques activités d'évaluation, est la seule organisation du système des Nations Unies qui ne possède pas ou qui ne soit pas en train de créer son propre système d'évaluation organique.

73. Dans un Rapport de 1975 sur la coopération technique à l'UIT, le Corps commun d'inspection relève que depuis les dernières années 60 le désir d'assurer une meilleure programmation et une meilleure évaluation conformément aux Recommandations du PNUD est un principe fondamental de l'action du DCT, mais qu'en fait ces fonctions importantes sont très limitées. Dans chacun de ses trois Rapports d'activité suivants, le Corps commun d'inspection brosse essentiellement le même tableau des activités d'évaluation de l'UIT: celle-ci n'a pas de système d'évaluation en bonne et due forme et le Secrétariat n'envisage pas d'en établir. Les activités d'évaluation sont circonscrites au DCT, qui s'acquitte des tâches d'évaluation que le PNUD attend de lui en tant qu'agent d'exécution.

74. Dans ses deux Rapports de 1981 et de 1985, le Corps commun d'inspection note pourtant que le Conseil d'administration et la Conférence de plénipotentiaires s'intéressent de plus en plus à une analyse plus minutieuse des activités de coopération technique de l'Union, à des opérations de restructuration et de regroupement visant un fonctionnement plus efficace et l'amélioration de l'établissement des rapports sur l'efficacité et les difficultés des programmes. Dans ses Rapports de la période 1982-1984, le Secrétaire général évoque l'étendue et la complexité croissante du programme de coopération technique, et la nécessité qui en découle: a) d'obtenir de bons résultats d'ensemble; b) de montrer de façon concluante que les télécommunications contribuent au développement; c) de mieux évaluer le coût, les avantages, l'efficacité et la pertinence de l'assistance permanente.

75. Malgré ces récentes déclarations de politique générale, l'UIT s'est attachée surtout à accroître encore son efficacité et à renforcer sa présence régionale, plutôt qu'à établir un système officiel et structuré d'évaluation en vue d'améliorer les programmes. On trouvera ci-après un résumé des activités actuelles, limitées et fragmentaires, de conception, d'évaluation et d'examen.

76. Il n'existe actuellement aucun fonctionnaire au DCT qui soit responsable de la coordination et de la gestion d'ensemble des activités d'évaluation. Les instructions du PNUD paraissent être plus ou moins suivies et le personnel technique et les Comités de l'UIT travaillent avec le personnel du DCT, à évaluer de façon diverse les activités de coopération technique. Toutefois, il n'y a pas de fichier, tableau, analyse, liste ou rapport spécifique sur les mesures d'examen et d'évaluation prises, les résultats obtenus et le suivi. Ce qui a été fait est consigné uniquement dans le dossier souvent volumineux de chaque projet. Ainsi le Directeur du DCT n'est secondé par personne pour examiner et évaluer de façon régulière et systématique l'exécution des programmes.

77. Aucun fonctionnaire du DCT n'a été formé à proprement parler aux techniques d'évaluation. Pourtant, il serait facile d'y remédier, car des institutions comme le BIT (à Genève) et l'ONUDI ont des cours bien conçus de conception et d'évaluation des projets qui sont ouverts au personnel des autres organisations, aussi bien du siège que sur le terrain, et le PNUD est en train de développer ses services de formation dans ce domaine.

78. Les activités de conception des projets sont un peu mieux délimitées. Les nouveaux Représentants de zone ont essentiellement pour responsabilité d'identifier les besoins critiques dans le cadre de l'appui sectoriel, d'établir des propositions de projet, de les discuter avec les Représentants résidents du PNUD et les fonctionnaires des gouvernements, et de les transmettre au DCT. Au Siège, un Comité d'évaluation des projets (CEP), composé du Chef du DCT et des Représentants des divisions régionales, examine les propositions et constitue un organe pour l'échange d'idées sur des mesures originales et des modalités nouvelles de formulation de projets. Les Représentants de zone participent ensuite à l'établissement du document de projet sur le terrain, et au besoin le rédigent eux-mêmes.

79. Toutefois, en 1982, le Secrétaire général annonçait une fois de plus dans son Rapport (Document 5816) que, comme l'accent était mis sur l'exécution des projets, le DCT n'avait pas pu former systématiquement de nouveaux administrateurs à des tâches comme l'analyse des besoins et la conception de projets. On s'est beaucoup occupé récemment d'améliorer les modalités, les méthodes et la qualité de conception des projets dans le système des Nations Unies, mais jusqu'à présent aucun fonctionnaire de l'UIT n'a reçu de formation dans ce domaine. En outre, alors qu'une des principales fonctions d'évaluation consiste à fournir rétroactivement des éléments d'information pour améliorer la conception des projets futurs, il n'est pas certain que les méthodes actuelles de l'UIT permettent de fournir cette information en retour, sinon de façon très informelle.

80. En 1983, le Secrétaire général a évoqué (Document 5943) le "besoin urgent d'agir rapidement" pour décentraliser les fonctions d'appui sectoriel et de supervision, d'exécution et de contrôle des projets, vers les régions, afin de ménager un soutien local aux activités de coopération technique. Les nouveaux Représentants de zone se sont vus confier de grandes responsabilités en matière de visites périodiques de contrôle des projets, d'approbation et de suivi touchant des questions soulevées dans des rapports d'activité ou des rapports finals de projet, en matière de représentation de l'UIT à des réunions tripartites qui sont reconnues comme étant la principale instance commune chargée d'examiner officiellement l'état d'avancement des projets et d'y apporter les changements nécessaires. Les fonctionnaires du Siège assurent le contrôle quotidien des projets. Chaque fois que possible, notamment pour les nombreux projets et pays non desservis par un Représentant de zone, un fonctionnaire du Siège assiste aux réunions tripartites; dans les autres cas, l'UIT est représentée par le Directeur du projet.

81. Les directives provisoires de l'UIT concernant les Représentants de zone stipulent que ceux-ci représentent normalement l'UIT dans les équipes tripartites pour l'évaluation approfondie des grands projets. Toutefois, ces dernières années, il n'y a eu que trois ou quatre évaluations de ce genre par an, et normalement l'UIT a recruté des consultants pour la représenter. Le procédé pourrait bien se reproduire, car les fonctionnaires de l'UIT font valoir qu'étant donné le gros travail de formulation de projets qui leur incombe, il pourrait être malaisé pour les Représentants de zone d'assurer l'examen critique indépendant qu'exige une évaluation approfondie.

82. Les processus d'examen interne généraux sont relativement peu formalisés, par suite de la minceur de l'effectif du DCT. Le Secrétaire général indique dans son Rapport de 1982 sur l'organisation et les méthodes du DCT (Document 5816) que le volume du travail n'a pas permis d'avoir des réunions d'information internes pour discuter les données de l'expérience et les techniques et procédures nouvelles, examiner les tâches et le volume de travail et faire un bilan systématique du travail des experts. Il indique toutefois que des réunions périodiques sont organisées au DCT sur l'état d'avancement de tel ou tel projet et les questions générales de gestion du Département. Les nouveaux Représentants de zone sont tenus de présenter un rapport trimestriel rendant compte de leurs principales activités et réalisations et des nouvelles initiatives de projet, et comprenant un résumé sur l'état d'avancement des projets et les programmes de travail futurs.

83. Enfin, les rapports aux organes directeurs sont aussi d'ordre informel et passablement diffus. Les rapports annuels sur les activités de coopération technique sont établis par les différentes divisions, puis regroupés. Les rapports présentés pour 1980-1984, y compris ceux qui étaient destinés à la Conférence de plénipotentiaires de 1982, ne font apparaître que des discussions étroites et décousues sur les résultats obtenus, les problèmes rencontrés et les mesures correctives. Ils consistent essentiellement en courts exposés concernant les initiatives prises, les objectifs visés, les activités en cours, les réunions organisées, la nature et la désignation des projets, complétés par de copieuses statistiques sur le montant et les sources de financement, l'apport de l'UIT, et des listes de projets, de missions spécialisées, de cours de formation, de séminaires, etc. A plusieurs reprises, des Représentants des Etats Membres ont critiqué au Conseil d'administration cette optique trop axée sur les procédures et les apports administratifs plutôt que sur les résultats et les questions de fond. Les rapports ont été un peu modifiés en 1983 et 1984, mais la nouvelle présentation n'a guère consisté qu'à réduire les passages descriptifs et à renvoyer davantage de statistiques en annexe.

84. L'Inspecteur ne croit pas que les rapports ont une information aussi limitée sur les résultats par le fait que le Secrétariat n'a rien de positif à dire. Cette lacune paraît être imputable plutôt à un mode d'établissement de rapports, ancien et bien enraciné qui met l'accent sur les apports et les aspects procéduriers. Toutefois, certaines exceptions laissent prévoir pour l'avenir des rapports plus étoffés. Un rapport de 1982 à la Conférence de plénipotentiaires (Annexe au Document 46, pages 39-40) contient deux pages très riches sur les principaux résultats de CODEVTEL I et les conclusions concrètes d'une mission d'évaluation de projet en 1981. Les chapitres du Rapport annuel sur la Division de la formation professionnelle et les normes de la formation semblent nettement plus orientés que les autres vers les résultats, peut-être parce qu'ils mettent fortement l'accent sur l'amélioration systématique des méthodes et de la qualité de la formation. Le Rapport de 1982 sur l'avenir de la coopération technique (Document 47, Annexe II) récapitule les résultats d'une enquête menée auprès de certaines Administrations Membres (34 réponses) sur les activités du DCT relatives aux projets; ce rapport indique certains résultats et réalisations précis, les facteurs clés du succès, certains problèmes rencontrés et leurs causes, et les mesures correctives prises ou à prendre.

85. Les processus, les responsabilités et les mesures en vigueur à l'UIT pour évaluer les activités de coopération technique restent donc bien modestes et incomplètes. Ils ne visent pas systématiquement à répondre au désir exprimé par les organes directeurs de faire une analyse plus fine, d'obtenir de bons résultats et d'améliorer les rapports sur les résultats et les problèmes des programmes. Toutefois, deux faits récents fournissent non seulement une nouvelle impulsion mais aussi des exemples encourageants dénotant un changement de la situation: le souci plus grand du PNUD de renforcer son système d'évaluation tripartite et les processus d'évaluation déjà en cours dans d'autres petites institutions.

86. En 1983, l'Administrateur du PNUD faisait état d'un regain d'intérêt des gouvernements, donateurs et bénéficiaires, pour l'évaluation en tant qu'outil fondamental de gestion permettant d'analyser systématiquement l'efficacité des projets et des programmes et d'obtenir le maximum de résultats des minces ressources de développement investies. Il recommandait de réexaminer et de renforcer le système d'évaluation du PNUD pour améliorer le respect des prescriptions et garantir que les résultats soient communiqués rétroactivement en vue d'améliorer les opérations futures, faisant observer que cela exigerait un gros effort d'organisation des institutions d'exécution et du PNUD. Les procédures révisées font actuellement l'objet d'un essai sur le terrain, et elles doivent entrer en vigueur pleinement à la fin de 1986.

87. Les nouvelles procédures prévoient:

- a) des rapports d'activité semestriels pour tous les projets d'un budget de plus de 150.000 dollars EU et d'une durée supérieure à un an;
- b) un rapport annuel d'évaluation interne du Directeur de projet, selon un même modèle, pour tous les projets bénéficiant d'une contribution du PNUD supérieure à 400.000 dollars EU;
- c) des réunions tripartites d'examen portant essentiellement sur la réalisation des objectifs du projet, au moins une fois par an pour les projets bénéficiant d'un budget du PNUD supérieur à 400.000 dollars EU, et selon les besoins pour les projets plus petits;
- d) une évaluation approfondie et indépendante, au moins une fois, pour tous les projets bénéficiant d'une contribution du PNUD supérieure à 1.000.000 de dollars EU ou pour les projets spéciaux ou particulièrement complexes ou originaux;;
- e) de nouvelles procédures de suivi, des rapports de fin de projet et d'autres activités visant à compléter un système intégré d'évaluation et d'information en retour.

88. Ces nouvelles procédures exigeront de l'UIT la mise en place d'une structure beaucoup plus développée de contrôle, d'évaluation et de rapport. Pour appliquer les critères susmentionnés aux 129 projets bénéficiant de l'appui du PNUD que l'UIT avait en cours en 1984, le DCT devra faire 100 rapports d'activité deux fois par an, 80 rapports internes d'évaluation et 80 rapports de réunion tripartite tous les ans et environ sept évaluations en profondeur chaque année.

89. L'objet de cette structure d'évaluation révisée du PNUD n'est pas de faire des rapports comme une fin en soi. Ainsi que le PNUD, et aussi les Rapports du Corps commun d'inspection sur l'évaluation, le soulignent, ce processus constitue un mécanisme de contrôle de la qualité. Il doit être utilisé et géré activement pour instaurer un système complet d'analyse et de rétroaction orienté vers la réalisation des objectifs énoncés, une action rapide pour déceler et corriger les problèmes, la conception améliorée des projets futurs, et un courant régulier d'information sur les résultats à l'intention des responsables de programmes et des organes directeurs chargés de formuler les programmes et la politique générale.

90. A sa dernière session, le Conseil d'administration du PNUD a réaffirmé (Décision 85/4: Exécution du programme) le rôle d'associés des institutions d'exécution du système des Nations Unies et du PNUD, et la responsabilité qui incombe à l'Administrateur d'assurer le bon usage des ressources du PNUD et l'exécution des programmes. Il a approuvé l'effort déployé par l'Administrateur pour améliorer la qualité et l'efficacité des projets financés par le PNUD et les mesures visant à améliorer le travail de formulation et d'exécution de projets des diverses institutions. Le Conseil a prié instamment les gouvernements et les organisations de n'épargner aucun effort pour rationaliser les procédures internes et les mécanismes institutionnels afin d'assurer l'exécution rapide des activités financées par le Programme des Nations Unies pour le développement, conformément aux dispositions et règlements en vigueur.

91. Dans ses Rapports de 1981 et 1985 sur l'évaluation, le Corps commun d'inspection conclut que l'UIT et d'autres petites institutions n'ont pas besoin d'avoir leur propre système d'évaluation de grande envergure, mais qu'elles pourraient reprendre à leur compte des pratiques suivies par d'autres dans ce domaine. Pour améliorer les résultats et l'efficacité de leurs programmes, certaines petites institutions spécialisées ont mis sur pied diverses activités d'évaluation, en sus de celles qui sont prescrites par le PNUD, notamment les suivantes:

- a) Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). En 1982, le Conseil de l'OACI a créé un poste d'administrateur chargé de l'évaluation des programmes (pas encore pourvu en attendant la révision du système du PNUD). Entre autres choses, l'OACI a envoyé dix missions de consultants en 1983 et 14 missions en 1984 pour évaluer des projets régionaux et nationaux choisis avec soin, qui font l'objet d'un rapport annuel au Conseil.
- b) Organisation maritime internationale (OMI). Au milieu de l'année 1984, le Conseil de l'OMI a approuvé l'attribution de responsabilités d'évaluation au Directeur du Cabinet du Secrétaire général. Les premières évaluations porteront sur les services consultatifs, le programme des bourses, et certains programmes multilatéraux-bilatéraux d'assistance et de coopération.
- c) Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI). L'OMPI a organisé en 1984-1985, avec le concours du PNUD, des réunions régionales d'évaluation et de planification portant sur ses activités de coopération en faveur du développement dans toutes les régions. Des documents préparatoires détaillés passent en revue l'élément d'évaluation et les outils d'évaluation pour le programme en cours et le prochain programme envisagé, ainsi que dans une perspective à plus long terme.

- d) Organisation météorologique mondiale (OMM). Chaque année, l'OMM envoie un questionnaire détaillé à ses Représentants permanents dans quelque 112 pays et aux experts hors Siège, pour leur demander d'évaluer leurs activités de coopération technique. Cette information constitue la base du bilan annuel de la coopération technique présenté au Conseil exécutif de l'Organisation.

- e) Centre CNUCED/GATT du commerce international. Bien qu'il s'agisse d'une institution des Nations Unies, le Centre a un domaine d'action spécialisé (la promotion du commerce), un programme de coopération technique et un siège à Genève qui sont comparables à ceux de l'UIT. Indépendamment de son propre système d'évaluation des projets, le Centre a un organe de surveillance - le Groupe consultatif commun - qui choisit chaque année un programme à faire évaluer par un consultant indépendant, qui présente directement au Groupe un rapport de fond dans lequel il analyse l'étendue, les ressources, l'exécution, les résultats et l'effet du programme.

92. En résumé, le Corps commun d'inspection relève dans ses Rapports de 1985 de nombreux schémas d'utilisation de l'évaluation dans les organisations du système des Nations Unies pour préciser les objectifs et les propositions, identifier les problèmes d'exécution et recommander des mesures correctives, réorienter les activités en fonction de l'évolution des circonstances et mieux atteindre les objectifs, améliorer l'information sur les résultats en vue de la prise des décisions et de la formulation des politiques générales. L'utilité de l'évaluation est démontrée le plus directement par le nombre toujours croissant des demandes des services de gestion qui ont besoin d'études spécifiques d'évaluation et de rapports internes d'activité sur les résultats de l'évaluation, et des demandes émanant des organes directeurs concernant des études spécifiques ainsi que le renforcement et l'expansion du système d'évaluation. Presque toutes les organisations du système font désormais régulièrement des rapports d'évaluation à leurs organes directeurs et ont des débats de plus en plus actifs sur ces rapports, notamment au sein de leurs comités du programme ou de la coopération technique.

93. Il est particulièrement opportun aujourd'hui de définir clairement les responsabilités et les processus d'évaluation à l'UIT. Ainsi qu'il ressort des exemples évoqués ci-dessus, un système d'évaluation est le moyen de gestion permettant le mieux de répondre aux demandes du Conseil d'administration et de la Conférence de plénipotentiaires concernant une analyse plus approfondie, de meilleurs résultats et des rapports plus étoffés sur les activités de coopération technique. Les procédures révisées d'évaluation du PNUD définissent à la fois les obligations précises dont l'UIT doit s'acquitter en tant qu'institution d'exécution et une structure préétablie d'évaluation d'ensemble à l'intention de l'Union (celle-ci a déjà décidé (Document 6352) d'utiliser le processus des rapports d'activité semestriels du PNUD pour les projets de son programme volontaire spécial). Par ailleurs, les initiatives prises en matière d'évaluation par d'autres petites institutions constituent des moyens supplémentaires auxquels l'UIT pourrait recourir.

94. Les activités sporadiques d'examen et d'évaluation du DCT ne répondent pas encore convenablement à ces besoins. La mesure corrective la plus importante que l'UIT devrait prendre serait de nommer au DCT un administrateur chargé de l'évaluation à plein temps. Celui-ci pourrait remédier aux lacunes évoquées précédemment en conduisant ou en organisant à l'intention du personnel une formation aux techniques d'évaluation, en veillant que les résultats de l'examen et de l'évaluation soient incorporés dans la conception des projets, en aidant les Représentants de zone et les fonctionnaires du Siège, en coordonnant et en surveillant le fonctionnement des processus de contrôle révisés du PNUD. Il pourrait soutenir un travail d'évaluation en profondeur et même réaliser des économies en faisant lui-même des missions d'évaluation au lieu d'employer des consultants. L'intéressé pourrait aussi assurer une analyse et des rapports internes méthodiques sur les résultats et les conclusions, opérations qui font défaut actuellement, et préparer ou coordonner des rapports de fonds destinés aux organes directeurs.

95. Chose plus importante, ce fonctionnaire aurait des responsabilités d'évaluation bien déterminées et constituerait un pôle d'évaluation au sein du DCT. Actuellement, tout le monde, et par conséquent personne, au Département est chargé du travail d'évaluation. Un spécialiste de l'évaluation veillerait à ce que les instructions du PNUD soient exécutées systématiquement, que le contrôle de la qualité des opérations et de l'évaluation soit assuré, que l'évaluation serve à quelque chose et soit suivie d'effet dans la prise des décisions opérationnelles, et qu'il existe une instance centrale chargée de rassembler et d'analyser l'information sur les résultats et de faire rapport sur cette information, et d'entretenir une liaison professionnelle active avec le PNUD, d'autres institutions d'exécution, les gouvernements et d'autres organisations.

96. Les ressources de personnel du DCT sont très minces. Toutefois, le CAC a observé en 1982 que les modestes ressources consacrées à l'évaluation pourraient rapporter beaucoup plus qu'elles ne coûtent grâce à des économies directes, à une meilleure efficacité et à une répartition judicieuse des ressources disponibles entre des domaines de plus ou moins grande efficacité. On ne saurait guère juger excessive l'affectation d'un poste d'administrateur à l'évaluation, la coordination et la surveillance systématiques de rendement des quelque 20 millions de dollars EU de projet que l'UIT mène avec le seul PNUD. Que ce poste résulte d'un remaniement au sein du Département ou qu'il soit créé de toute pièce, l'Inspecteur estime qu'il est indispensable pour répondre convenablement aux besoins internes et externes des programmes et à la nécessité pour les Etats Membres de disposer d'un programme de coopération technique rentable et conforme à leurs besoins.

97. L'Inspecteur recommande donc que le Secrétaire général désigne un fonctionnaire à plein temps de la catégorie professionnelle en tant que responsable de l'évaluation au DCT, chargé d'appliquer et de surveiller le fonctionnement d'un système de contrôle, d'évaluation et de rapport conforme au processus révisé du PNUD, et qu'il envisage d'adopter certaines des techniques nouvelles d'évaluation et d'établissement des rapports en usage dans d'autres petites institutions du système des Nations Unies.

V. QUELQUES IMPRESSIONS QUI SE DEGAGENT DES VISITES SUR LE TERRAIN

98. Les visites faites par l'Inspecteur dans un certain nombre de pays Membres en développement et ses entretiens avec des responsables nationaux du développement des télécommunications l'ont amené à la conclusion que le travail de l'UIT était très respecté et vivement apprécié.

99. Il a constaté au cours de ses visites que les pays consacraient une part accrue de leurs ressources à améliorer la qualité du service et à développer leurs réseaux de télécommunication de façon rationnelle et planifiée. Il ressort des questions posées par l'Inspecteur que les gouvernements de ces pays sont de plus en plus conscients du fait que, l'aide internationale étant insuffisante par rapport à leurs besoins, ils doivent inévitablement la compléter eux-mêmes par une contribution financière. L'Inspecteur a relevé un certain nombre de cas où, lorsqu'un gouvernement considère certains projets comme urgents ou d'une priorité absolue, il n'hésite pas à demander l'aide de l'UIT sur la base du partage des frais, voire à financer seul la totalité de l'opération.

100. L'information recueillie par l'Inspecteur confirme le caractère évoluant de l'activité de coopération technique identifiée dans la présente étude, c'est-à-dire la demande croissante dans les pays en développement de formes de coopération plus spécialisée, d'envoi de davantage de consultants pour des missions de courte durée au lieu d'experts résidents pour de longues durées, et davantage de coopération institutionnelle

101. Ses visites à un certain nombre d'institutions nationales de formation professionnelle ont permis à l'Inspecteur d'apprécier leur efficacité comme instruments de la CTPD à l'échelle régionale et sous-régionale. La plupart des institutions qu'il a visitées seraient aptes à devenir un foyer d'activités de CTDP. Dans quelques cas, ces institutions ont déjà atteint un niveau de compétence technique et d'organisation leur permettant de jouer un rôle efficace de CTPD moyennant un apport minime de l'UIT. Toutefois, dans la plupart des cas, ces institutions ont encore besoin d'un gros soutien pour développer pleinement leur potentiel de CTPD.

102. L'Inspecteur a pu observer les deux Représentants de zone de l'UIT à l'oeuvre. Leurs fonctions sont reconnues sans équivoque par ceux auxquels ils ont affaire. Toutefois, il a appris avec étonnement qu'aucun d'eux ne dispose d'une voiture de fonction alors que leur travail les appelle à de nombreux déplacements. Ils ne reçoivent qu'une indemnité minimale leur permettant de se rendre dans les ministères et autres services administratifs par les moyens de transport public. Ils sont réduits "à la portion congrue": ils disposent d'un bureau fourni par le gouvernement hôte et d'une secrétaire locale payée par l'institution d'exécution. Etant donné qu'ils sont censés être l'antenne opérationnelle de l'institution sur le terrain, l'Inspecteur estime que le Siège de l'UIT devrait s'occuper plus sérieusement de leur situation.

103. L'Inspecteur a eu des entretiens sur le rôle du Centre pour le développement des télécommunications et sur sa relation future avec le Département de la coopération technique (DCT) de l'UIT. Il partage le sentiment de ceux qui estiment que le rôle du Centre n'est pas bien clair, allant du rôle de pourvoyeur de ressources additionnelles de coopération technique à celui de centre d'excellence distribuant des conseils impartiaux. Comme pour le DCT, on peut prévoir pour le Centre un rôle possible qui consisterait à convaincre les pays d'augmenter la part des télécommunications (qui est actuellement d'environ 2%) dans leur CIP, étant donné la contribution que cet accroissement

pourrait apporter au développement. En ce qui concerne la relation future entre le Centre et le DCT, l'opinion la plus répandue est que tant que l'on ne disposera pas de fonds émanant du Centre, il est préférable de maintenir le Département tel quel. Lorsque des fonds seront disponibles, on pourrait envisager une fusion avec les fonctions de politique générale restant dévolues au Département⁷.

104. Tout au long de son rapport, l'Inspecteur suggère un certain nombre de moyens par lesquels l'UIT pourrait améliorer son programme de travail, lequel devrait donner plus d'efficacité et d'efficience à la coopération technique de l'UIT. Il a été tenu pleinement compte, dans les suggestions de la présente étude, des impressions et des données d'expérience recueillies par l'Inspecteur au cours de ses visites sur le terrain. La plupart de ses suggestions sont énoncées au chapitre qui va suivre.

VI. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

105. Comme indiqué au Chapitre II, en relation avec l'évolution de la coopération technique de l'UIT (voir le paragraphe 29), celle-ci doit actuellement faire face à une situation difficile dans ce domaine. Les demandes de plus en plus nombreuses et diversifiées des Etats Membres, notamment des pays en développement, en matière de coopération technique exigent que soient constamment réaménagés les programmes de l'UIT. La tendance à l'attribution de missions de courte durée et à l'intégration des nouvelles techniques a rendu plus complexes les conditions d'assistance de l'UIT, qui doit y consacrer plus de temps et d'efforts. Par ailleurs, l'évolution rapide de télécommunications exige que l'UIT suive les progrès des fabrications, des techniques, des méthodes, etc. Etant donné qu'elle dépend beaucoup du PNUD pour le financement, l'UIT doit surveiller l'évolution des attributions faites pour des programmes aux différents pays ou ajuster ses effectifs en fonction des fonds disponibles.

106. Les projets financés par le PNUD représentent la plus grande partie des activités de l'UIT dans le domaine de la coopération technique. Comme son budget ordinaire ne prévoit pas le financement d'un programme régulier de coopération technique, si l'on excepte un crédit pour les services de courte durée assurés par des consultants pour la formation professionnelle et la mise au point technique et un Programme volontaire récemment créé, l'UIT ne peut pas faire d'économies d'échelle s'agissant de ses dépenses pour frais de soutien dans ce domaine. Pour cette raison, elle a toujours souffert d'un déficit à ce sujet, d'autant plus que ses dépenses ne lui sont plus remboursées par le PNUD depuis 1980 (voir la Décision 84/31 Conseil d'administration du PNUD). Ce déficit cumulé atteint plus de 6 millions de francs suisses pour la période 1980-1983 et la demande de remboursement partiel de ce montant, formulée par l'UIT sera réexaminée par le Conseil d'administration du PNUD lors de sa 33e session en juin prochain.

⁷ Cette opinion a été confirmée au Siège.

107. En dépit des limitations qui lui sont propres et de celles qui lui sont imposées de l'extérieur, les réalisations de l'UIT en matière de coopération technique sont jugées satisfaisantes. Cette opinion est aussi celle des fonctionnaires gouvernementaux et des Représentants résidents du PNUD avec lesquels l'Inspecteur s'est entretenu au cours de ses déplacements. On peut dire que l'UIT s'efforce de rationaliser ses méthodes de travail, d'améliorer la qualité de mise en place des éléments des projets, de maîtriser les frais administratifs en imposant des réductions au Département de la coopération technique et aux organes connexes qui sont financés en partie par des ressources disponibles au titre des frais de soutien et de simplifier les opérations et les méthodes, mais l'aboutissement de ses efforts est pour une part conditionné par la décision des Etats Membres de l'autoriser à consacrer davantage de ses propres ressources à la coopération technique. On est arrivé, par la présente étude, à conclure que le Département de la coopération technique de l'UIT a atteint un niveau irréductible; l'Inspecteur estime qu'à moins que soit trouvée une solution pour financer un minimum d'activités sur le terrain dans la pratique, l'UIT ne sera pas en mesure d'assumer les obligations que lui impose, en matière de coopération technique, sa Convention.

108. Compte tenu de ce qui précède et afin d'éliminer les difficultés évoquées plus haut, auxquelles l'UIT doit faire face et qui l'empêchent de satisfaire complètement les besoins des pays, l'Inspecteur formule les recommandations suivantes.

Evolution de la coopération technique de l'UIT (paragraphe 7 à 29)

109. Comme indiqué au paragraphe 10, l'UIT participe à une vaste gamme d'activités de coopération technique visant: a) à promouvoir le développement des réseaux de télécommunication de ses pays Membres, b) à renforcer les services nationaux et administratifs des pays en développement et c) à augmenter les ressources humaines pour les télécommunications, notamment dans les pays en développement. C'est surtout le point c) qui sera le plus utile aux pays en développement pour satisfaire leurs besoins croissants de services de télécommunication.

110. Il est indiscutable que l'UIT s'est attachée à accomplir cette tâche et à produire, au sujet du développement des ressources humaines pour les communications, d'intéressants rapports qui ont été très utiles à ses pays Membres, surtout aux pays en développement. Des actions de coopération sont entreprises au titre de Résolutions adoptées par la Conférence de plénipotentiaires de Nairobi (1982), mais il est vrai que le degré de coopération varie d'un pays à un autre. Après avoir examiné l'évolution des activités de coopération technique de l'UIT, l'Inspecteur est d'avis que le secteur des télécommunications sur lequel l'UIT doit continuer à mettre le plus l'accent est celui du développement des ressources humaines. Il reconnaît que l'UIT a peu de possibilités d'influer sur la composition des projets mais il est convaincu qu'en participant à la programmation et à la planification, l'UIT pourrait attirer l'attention des responsables nationaux sur la nécessité d'affecter une plus grande priorité au développement des ressources humaines dans les programmes de coopération et d'assistance techniques de l'UIT.

RECOMMANDATION 1 (paragraphe 27)

i) Il est souhaitable que le secteur du développement des ressources humaines pour les télécommunications bénéficie d'une plus grande priorité dans le programme de coopération et d'assistances techniques de l'UIT.

ii) Le Secrétaire général de l'UIT pourra être chargé de proposer des mesures permettant aux pays en développement de mieux utiliser les méthodes mises au point par CODEVTEL, de procéder à une étude du développement des ressources humaines pour les télécommunications par les activités de coopération technique de l'UIT et de présenter un rapport sur ce sujet à la prochaine session du Conseil d'administration.

Problèmes d'organisation (paragraphe 30 à 39)

111. Il a été dit au paragraphe 7 que le Département de la coopération technique (DCT) est chargé d'exécuter le programme de coopération technique. Bien que de légères retouches aient été faites à l'organisation de ce département, sa structure de base n'a pas été modifiée et c'est celle que préfèrent les Membres. Par ses Résolutions N^{os} 18, 21, 24 et 26, la Conférence de plénipotentiaires de Nairobi (1982) a chargé le Conseil d'administration d'améliorer l'ensemble des travaux de développement de l'UIT, afin que l'UIT puisse contribuer au processus de développement le plus efficacement et le plus économiquement possible. Une telle entreprise comprend une restructuration directe ou indirecte de l'organisation et de la gestion du DCT. Jusqu'ici, l'UIT s'est surtout attachée à en accroître l'efficacité et à renforcer sa présence dans les Régions et le Secrétariat de l'UIT poursuivra ses efforts dans ces domaines, en attendant les décisions que le Conseil d'administration pourra prendre à propos de l'organisation et de la gestion du DCT en application des Résolutions pertinentes de la Conférence de plénipotentiaires de Nairobi et des recommandations de la Commission indépendante pour le développement mondial des télécommunications. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'administration pourra examiner les Recommandations suivantes.

RECOMMANDATION 2 (paragraphe 34 et 39)

- i) Envisager la possibilité de regrouper les divisions régionales dans un organe unique de soutien technique composé de plusieurs secrétariats, et
- ii) prier le Secrétaire général de l'UIT d'établir des procédures pour réaffecter les fonctions et les responsabilités au sein de cet organe et fixer les effectifs du DCT en fonction du programme de travail et des fonds disponibles,
- iii) prier le Secrétaire général de l'UIT d'entamer des démarches en vue de l'établissement de lignes de communication entre les Représentants régionaux supérieurs et les Représentants de zone.

Participation à la programmation et à la planification
(paragraphe 40 à 47)

112. Le paragraphe 40 du présent rapport renvoie au Rapport (JIU/REP/75/9) du Corps commun d'inspection, qui fait état de la nécessité d'étudier les diverses procédures qui permettraient à l'UIT de participer plus directement à la programmation du développement, étant donné en particulier que les Nations Unies sont en train de passer du concept de "projet" à celui de "programme". L'Inspecteur considère comme toujours valable l'observation faite dans le Rapport précité du Corps commun d'inspection.

RECOMMANDATION 3

Inviter le Conseil d'administration à examiner attentivement la Recommandation que le Corps commun d'inspection a formulée dans le document précité et charger le Secrétaire général de l'UIT de soumettre au Conseil d'administration des propositions relatives aux possibilités de financement et de dotation en personnel pour entreprendre l'étude d'autres méthodes d'élaboration d'un programme de coopération technique intégré.

Un appui fonctionnel et administratif (paragraphe 48 à 52)

113. L'Inspecteur se sera bien fait comprendre si le lecteur retire, de la lecture des paragraphes consacrés à l'appui fonctionnel et administratif du présent rapport, l'impression que l'Inspecteur juge satisfaisant le service de soutien fourni par le Département de la coopération technique de l'UIT à son personnel hors Siège. Son opinion a été confortée par les discussions qu'il a eues avec les fonctionnaires intéressés pendant ses visites sur place. Il pense par ailleurs que la version révisée du Manuel sur les procédures et les directives, qui décrit les fonctions, les formalités et l'organisation du travail des Représentants de zone a été mise au point de manière satisfaisante et qu'elle sera dans l'ensemble très utile. Néanmoins, il livre ci-dessous quelques réflexions concernant les améliorations qui pourraient survenir dans ce domaine.

RECOMMANDATION 4 (paragraphe 51 relatif aux Représentants de zone)

Afin d'aider les Représentants de zone à accomplir leurs fonctions plus efficacement, il serait bon que l'UIT envisage la possibilité de mettre à leur disposition une voiture de service ou des fonds supplémentaires pour faciliter leurs déplacements et par là, l'accomplissement de leurs obligations, dans les pays où ils sont affectés.

RECOMMANDATION 5 (paragraphe 52 relatif aux experts)

a) Pour ce qui est du recrutement des experts et des consultants, la procédure consistant à tenir compte seulement des demandes adressées par le canal des administrations se traduit par une certaine limitation qui ne favorise pas toujours le recrutement des éléments les plus compétents. Elle pourrait être supprimée, au moins pour les emplois de courte durée (moins de 12 mois, par exemple).

b) Il convient d'assurer une plus large diffusion des Avis de vacance d'emploi. En effet, ces Avis sont généralement envoyés à un seul point de l'administration des télécommunications, d'où des retards dans la diffusion de l'information aux candidats qualifiés.

c) Pour les missions de très courte durée (de un à deux mois), il ne faut pas imposer la procédure normalisée pour le choix des experts mais laisser une certaine latitude aux Divisions régionales ou au Chef du DCT.

RECOMMANDATION 6 (paragraphe 52, en ce qui concerne les bourses)

- a) Les pays doivent être, autant que possible, incités à négocier directement le programme et l'autorisation finale avant qu'elle ne soit émise par l'UIT.
- b) Organiser une étude complète pour évaluer l'efficacité du programme de bourses et les moyens de le rendre plus efficace.

RECOMMANDATION 7 (paragraphe 52, en ce qui concerne l'acquisition des équipements)

- a) Les directives relatives à l'acquisition du matériel doivent être revues et plus largement diffusées aussi bien au Siège que dans les pays en cause.
- b) Les procédures du groupe de sélection des équipements devront être décrites plus précisément, de manière que les experts expatriés de l'UIT comme le personnel de contrepartie sur place soient mieux au courant de ces procédures.
- c) Il faudra envisager des dérogations à la règle selon laquelle une autorisation du Siège est nécessaire pour l'achat de tout objet, aussi petit soit-il.

Problème du déficit cumulé (paragraphe 53 à 70)

114. La question de principe a été réglée, à savoir que l'UIT accepte d'appliquer intégralement la Résolution N° 16 à compter du 1er janvier 1984 et de supporter les futurs déficits éventuels. Le Secrétaire général a été prié de présenter un plan de financement à la prochaine session du Conseil d'administration de l'UIT.

115. Après avoir parcouru toute la documentation pertinente, l'Inspecteur constate que de nouvelles négociations ne pourront pas contribuer à résoudre le problème, à moins que le PNUD et l'UIT n'acceptent en définitive le principe sur lequel repose le projet de compromis élaboré par les Secrétariats du PNUD et de l'UIT et selon lequel les deux parties assumeront une partie du déficit et le résorberont en quelques années grâce à des économies ou au moyen de leurs propres ressources.

RECOMMANDATION 8 (paragraphe 69 et 70)

- i) L'Inspecteur recommande au Conseil d'administration du PNUD de réexaminer dans cet esprit la demande de remboursement supplémentaire des frais de soutien formulée par l'UIT pour les exercices 1980 à 1983 conformément au projet de compromis soumis par l'Administrateur adjoint à la session de 1985 du Conseil d'administration du PNUD et compte tenu des considérations exposées par l'Inspecteur au paragraphe 69.
- ii) Au cas où le Conseil d'administration du PNUD confirmerait son refus de passer le déficit par profits et pertes, l'Inspecteur recommande que le déficit cumulé soit réglé par l'UIT sur ses propres ressources. Le Secrétaire général devra de plus être chargé d'établir un plan de financement permettant de résorber ce déficit dans un certain laps de temps et le soumettre à la prochaine session du Conseil d'administration de l'UIT. La question du déficit des années subséquentes devra être réglée conformément à la Résolution N° 16 de la Conférence de Nairobi.

Réexamen et évaluation (paragraphe 72 à 98)

116. La quasi-totalité des autres organisations du système des Nations Unies ont mis sur pied et appliquent effectivement divers systèmes d'évaluation. Cependant, l'appel qu'ont lancé le Conseil d'administration de l'UIT et sa Conférence de plénipotentiaires pour que les activités de coopération technique de l'UIT soient mieux analysées, plus efficacement accomplies et fassent l'objet de rapports plus complets n'a pas encore donné de résultats. Le DCT continue d'avoir seulement un ensemble modeste et incomplet de processus de révision et d'évaluation.

117. En revanche, le PNUD révisé et renforce considérablement ses besoins en matière de surveillance, d'évaluation et de notification sous la forme d'un système intégré d'analyse et d'information réciproque. Avec ce nouveau système, l'UIT devra s'intéresser de beaucoup plus près, en sa qualité d'agent d'exécution, aux processus de révision et d'évaluation.

118. D'autres institutions spécialisées plus petites ont également pris en matière d'évaluation, des initiatives dont l'UIT pourrait s'inspirer.

RECOMMANDATION 9 (paragraphe 98)

Le Secrétaire général devra nommer à plein temps un fonctionnaire de la catégorie professionnelle au poste d'agent d'évaluation au sein du DCT et le charger de mettre en oeuvre et de contrôler le bon fonctionnement d'un système de surveillance, d'évaluation et de notification correspondant aux nouvelles procédures du PNUD. Il devra en outre envisager d'adopter certaines techniques d'évaluation et de notification supplémentaires appliquées dans de petites institutions spécialisées des Nations Unies.

ANNEXE 1

Union internationale des télécommunications
40e session du Conseil d'administration
Genève, juillet 1985

R N° 930 ANALYSE PAR LE CORPS COMMUN D'INSPECTION DE LA GESTION ET DE LA
DIRECTION GENERALE DES ACTIVITES DE L'UNION EN MATIERE DE COOPERATION
ET D'ASSISTANCE TECHNIQUES

Le Conseil d'administration,

considérant la Résolution N° 38 de la Conférence de plénipotentiaires de Nairobi (1982) concernant l'acceptation par l'UIT du statut du Corps commun d'inspection (CCI),

considérant la Résolution N° 21 de la Conférence de plénipotentiaires de Nairobi (1982) qui dispose qu'il faut procéder à une analyse de la gestion et de la direction générale des activités de l'Union en matière de coopération et d'assistance techniques,

rappelant que le Conseil d'administration a été chargé:

1. de demander à un groupe d'étude indépendant de faire une telle analyse, au coût le plus faible possible;
2. de demander à ce groupe de présenter son rapport final et ses recommandations à la session de 1985 du Conseil;
3. de demander à ce groupe d'examiner tous les aspects des activités de l'Union qui stimulent la coopération et l'assistance techniques avec les pays en développement, en particulier les aspects qui ne sont pas envisagés dans le rapport du Secrétaire général;
4. de demander à ce groupe de recommander toutes les modifications qu'il juge nécessaires d'apporter à la dotation en personnel et à la direction générale de ces activités et qui seraient de nature à en accroître l'efficacité;
5. d'étudier le rapport définitif et les recommandations du groupe et de les faire parvenir aux Membres avec ses propres conclusions;
6. d'appliquer ces recommandations de la manière qu'il juge appropriée;
7. de faire rapport sur ce sujet à la prochaine Conférence de plénipotentiaires,

décide de demander au Corps commun d'inspection (CCI) de procéder à une analyse des activités de l'Union qui stimulent la coopération et l'assistance techniques avec les pays en développement;

décide en outre

1. de demander au CCI d'examiner les programmes et les moyens financiers pour les activités de l'Union qui stimulent la coopération et l'assistance techniques avec les pays en développement;
2. de demander au CCI d'évaluer les causes du déficit constaté dans l'appui de ces activités;
3. de demander au CCI de soumettre d'ici avril 1986 le rapport sur ses conclusions et recommandations, par l'intermédiaire du Secrétaire général, à la session de 1986 du Conseil d'administration;

charge le Secrétaire général

1. de communiquer la présente Résolution au CCI;
2. d'aider le CCI à s'acquitter de son mandat, tel qu'il est énoncé dans la présente Résolution;
3. de présenter ses commentaires sur le rapport du CCI à la session de 1986 du Conseil d'administration.

ANNEXE 2

RESOLUTION N° 21

Analyse de la gestion et de la direction générale des activités de l'Union en matière de coopération et d'assistance techniques

La Conférence de plénipotentiaires de l'Union internationale des télécommunications (Nairobi, 1982),

considérant

- a) la nécessité d'optimiser l'utilisation des ressources consacrées à la coopération et à l'assistance techniques;
- b) les besoins croissants des pays en développement en matière de coopération et d'assistance techniques;
- c) les changements récents intervenus dans la structure d'assistance du Programme des Nations Unies pour le développement;
- d) la nécessité d'élaborer un programme de travail intégré pour les diverses activités de coopération et d'assistance techniques;
- e) les Recommandations du Conseil d'administration dans son Rapport séparé sur l'Avenir de la coopération technique de l'UIT (Document 47);
- f) le Rapport du Secrétaire général sur l'organisation et les méthodes du Département de la coopération technique (Document 5816/CA37 du Conseil d'administration);

gardant présent à l'esprit

- a) qu'elle a adopté plusieurs Résolutions portant sur des activités et des objectifs de types divers dans le domaine de la coopération et de l'assistance techniques;
- b) que l'extension optimale intégrée des réseaux de télécommunication nationaux dans les pays en développement est nécessaire;
- c) que la coopération et l'assistance techniques doivent renforcer la mise en oeuvre d'une technologie appropriée dans les pays en développement;
- d) que le transfert de la technologie et des connaissances doit favoriser l'autonomie dans la planification, l'exploitation et la maintenance, ainsi que la production d'équipements de télécommunication;
- e) que l'application de nouvelles technologies, si elle intervient au stade de développement approprié, peut être bénéfique pour les pays en développement, à condition que ceux-ci prennent dûment en considération son intégration technique et économique effective dans le système existant;

reconnaisant et appréciant

- a) les services précieux que le Département de la coopération technique a rendus aux Membres de l'Union;

b) les efforts déployés par le Secrétaire général pour appliquer les nombreuses recommandations contenues dans son rapport;

décide

1. qu'il faut faire une analyse de la gestion et de la direction générales des activités de l'Union en matière de coopération et d'assistance techniques;
2. qu'il faut adapter la gestion et le fonctionnement des organes permanents de l'Union afin d'exécuter les programmes de coopération et d'assistance techniques en utilisant les ressources disponibles de la manière la plus efficace et la plus rentable possible;

charge le Conseil d'administration

1. de constituer, au coût le plus faible possible, un Groupe d'étude indépendant chargé de faire une telle analyse;
2. de demander à ce Groupe de présenter son rapport et ses recommandations pour examen à la session de 1985 du Conseil;
3. de demander à ce Groupe d'examiner tous les aspects des activités de l'Union qui stimulent la coopération et l'assistance techniques avec les pays en développement, en particulier les aspects qui ne sont pas envisagés dans le Rapport du Secrétaire général;
4. de demander à ce Groupe de recommander toutes les modifications qu'il juge nécessaire d'apporter à la dotation en personnel et à la direction générale de ces activités et qui seraient de nature à en accroître l'efficacité;
5. d'étudier le Rapport définitif et les Recommandations du Groupe et de les faire parvenir aux membres avec ses propres conclusions;
6. d'appliquer ces Recommandations de la manière qu'il juge appropriée;
7. de faire rapport sur ce sujet à la prochaine Conférence de plénipotentiaires;

invite les membres de l'Union

à coopérer pleinement aux activités du Groupe d'étude et à aider le Conseil d'administration à faire pareille analyse et, en particulier, à mettre à la disposition du Conseil et du Groupe d'étude des experts qualifiés en matière de gestion et dans d'autres domaines pertinents pour qu'ils prêtent leur concours à cette étude, sans aucuns frais pour l'Union;

charge les organes permanents

de fournir au Groupe d'étude toute l'assistance nécessaire pour que cette étude soit menée à bien.
