



JIU/REP/92/3

**REGARD SUR L'AVENIR DU PROGRAMME DE COOPÉRATION TECHNIQUE
DE L'ORGANISATION DE L'AVIATION CIVILE INTERNATIONALE (OACI)**

Préparé par

Erica-Irène Daes
Corps commun d'inspection

Genève
1992

JIU/REP/92/3
Genève, mars 1992

**REGARD SUR L'AVENIR DU PROGRAMME DE COOPÉRATION TECHNIQUE
DE L'ORGANISATION DE L'AVIATION CIVILE INTERNATIONALE (OACI)**

Préparé par

Erica-Irène Daes
Corps commun d'inspection

TABLE DES MATIÈRES

| | <i>Page</i> |
|---|-------------|
| RÉSUMÉ ANALYTIQUE | III |
| I. INTRODUCTION | 1 |
| II. QUESTIONS DE POLITIQUE ET DE PROGRAMME | 3 |
| A. Attitude compétitive | 3 |
| B. Stratégie du programme | 8 |
| C. Évaluation, examen et suivi | 11 |
| D. Orientation et leadership du programme | 14 |
| III. QUESTIONS OPÉRATIONNELLES ET D'ORGANISATION | 16 |
| A. Stratégie d'organisation | 16 |
| B. Intégration du programme ordinaire et du programme de coopération technique | 16 |
| 1. Budget unique | 18 |
| 2. Système de mesure des coûts | 19 |
| 3. Équipes de travail de la coopération technique | 21 |
| C. Propositions de restructuration | 22 |
| 1. Planification, programmation et capacité d'analyse | 23 |
| 2. Souplesse opérationnelle | 25 |
| 3. Section de l'appui opérationnel | 27 |
| 4. Suggestions relatives au futur organigramme de la Direction de la coopération technique | 30 |
| IV. RÉSUMÉ DES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS | 32 |
| Annexe 1 : Éléments constitutifs des dépenses d'appui identifiés par le CCI (JIU/REP/77/6) | 35 |
| Annexe 2 : Nouveaux arrangements du PNUD relatifs aux dépenses d'appui – exemples de services | 36 |
| Annexe 3 : Ébauche d'un nouvel organigramme pour la Direction de la coopération technique | 37 |
| NOTES | 38 |

SIGLES

| | |
|-----------|---|
| AOSC | Dépenses des services d'administration et de fonctionnement |
| BBO | Bureau du budget du programme |
| BCO | Bureau de la coopération technique (Bureau régional) |
| C/ADM | Sous-Directeur - Administration |
| C/FIN | Sous-Directeur - Finances |
| C/FRU-TCB | Chef, Recrutement des services extérieurs, TCB |
| C/OAU-TCB | Chef, Groupe de la bureautique, TCB |
| C/PBO-TCB | Chef, Bureau du budget du programme, TCB |
| CAPS | Services des achats d'aviation civile |
| CATC | Centre de formation de l'aviation civile |
| CCI | Corps commun d'inspection |
| CEA | Commission économique pour l'Afrique |
| CNUCED | Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement |
| Danida | Agence danoise pour le développement international |
| DAT | Direction de l'assistance technique |
| DCT | Direction de la coopération technique |
| FAO | Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture |
| FOB | Sous-Direction de l'administration des services extérieurs |
| FOS | Services extérieurs |
| FRU | Groupe du recrutement des services extérieurs |
| HCR | Haut commissariat pour les réfugiés |
| IAEA | Agence internationale de l'énergie atomique |
| IATA | Association du transport aérien international |
| ICC | Centre du commerce international |
| OACI | Organisation de l'aviation civile internationale |
| OAU | Groupe de bureautique |
| OIT | Organisation internationale du travail |
| OMI | Organisation maritime internationale |
| OMPI | Organisation mondiale de la propriété intellectuelle |
| OMS | Organisation mondiale de la santé |
| OPS | Bureau des services aux projets (PNUD) |
| OSS | Services de soutien opérationnel |
| PDS | Section de développement des projets |
| PNUD | Programme des Nations Unies pour le développement |
| PNUD/OPS | Programme des Nations Unies pour le développement - Bureau des services du projet |
| PPS | Section de planification et programmation |
| TSS | Service de soutien technique |
| UIT | Union internationale des télécommunications |
| UNESCO | Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture |
| UNICEF | Fonds des Nations Unies pour l'enfance |

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Le Conseil de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) a demandé au Corps commun d'inspection de procéder d'urgence à une étude de son programme de coopération technique. La première partie de cette étude, publiée sous forme de rapport en octobre 1991, portait sur les déficits d'exploitation du programme et proposait des solutions. Le présent rapport met l'accent sur les mesures à prendre pour garantir un programme de coopération technique OACI fort et efficace pour l'avenir.

Les activités de coopération technique internationale ont récemment subi des modifications importantes. De nouvelles exigences en matière de planification, de financement et de programme et de projet de mise en oeuvre ont été établies. De nombreuses organisations compétentes désirent ardemment fournir des services et de l'expertise en matière de développement, dans tous les secteurs. En outre, les changements politico-économiques continus et rapides ont un impact spectaculaire et substantiel dans tous les secteurs internationaux, y compris l'aviation civile.

Les activités de coopération technique de l'OACI n'ont pas encore été ajustées suite à ces changements fondamentaux. Les études effectuées par l'OACI ont permis de constater que l'Organisation n'a pas encore fait le lien entre ses efforts de coopération technique et sa structure globale en matière d'objectif et d'organisation, n'a pas préparé de plan d'action stratégique, a omis de concevoir une perspective plus originale et compétitive et n'a pas changé ses pratiques et attitudes en matière de gestion, dans le cadre de ses travaux de coopération technique.

L'OACI est riche en compétences et en moyens permettant d'aider tous ses États contractants à jouer pleinement leur rôle au sein d'un système aéronautique international sûr, ordonné et interdépendant. Cependant, l'OACI n'est qu'une des nombreuses organisations - internationales, gouvernementales, non gouvernementales et privées - qui cherche à obtenir de rares fonds pour répondre à des besoins de développement urgents dans le domaine de l'aviation civile, domaine qui, à son tour, ne constitue qu'un des nombreux secteurs économiques et sociaux ayant des besoins urgents.

Pour atteindre ses objectifs locaux et afin d'assurer le développement de l'aviation civile internationale, l'OACI doit avant tout prouver, par la haute qualité de ses performances, qu'elle peut réagir de façon effective aux défis et besoins nouveaux et que son programme de coopération technique et ses services méritent un appui financier accru.

L'inspecteur recommande, en premier lieu, un ensemble de mesures d'amélioration au niveau de la politique et des programmes. L'OACI devrait :

- développer systématiquement une attitude beaucoup plus compétitive pour promouvoir ses travaux dans le domaine de la coopération technique;
- préparer et adopter une stratégie de base pour le programme;
- établir un processus ferme d'évaluation et de révision pour accroître la qualité des programmes;
- mettre au point des mécanismes autonomes de comptes rendus et d'examen au sein de son nouveau Comité de coopération technique.

Un deuxième ensemble de mesures devrait étayer les nouveaux mécanismes et la nouvelle stratégie ci-dessus avec des structures et systèmes plus dynamiques qui aideraient à développer les compétences du personnel et à accroître les performances de l'Organisation. L'OACI devrait :

- intégrer les activités du programme ordinaire et de la coopération technique;
- simplifier les activités de la Direction de la coopération technique de manière à mettre l'accent sur les travaux de coopération technique proprement dit plutôt que sur les tâches administratives et opérationnelles;
- développer ses moyens en matière de planification, de programmation et d'analyse;
- accroître la flexibilité des mécanismes administratifs;
- effectuer tous ces ajustements de structure en tenant dûment compte des intérêts et des préoccupations du personnel de l'OACI qui sera chargé de les appliquer.

I. INTRODUCTION

1. En avril 1991, le Conseil de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) a demandé que le CCI inscrive, à titre prioritaire, à son programme de travail pour 1991 l'examen approfondi du programme de coopération technique de l'OACI. Plus précisément, le Conseil a invité le CCI

«à examiner en profondeur et à évaluer la gestion, le financement et le déroulement du programme»,

y compris l'étude des déficits d'exploitation, de la répartition et de la mesure des coûts ainsi que des prévisions; et l'efficacité ainsi que le rendement de la Direction de la coopération technique (DCT) et des autres bureaux et services de l'OACI qui participent au programme de coopération technique¹.

2. Étant donné l'importance et la complexité de la question d'une part et les délais d'exécution serrés d'autre part, l'inspecteur a décidé de préparer deux rapports. Le premier, présenté au Conseil en octobre 1991, comportait une évaluation des déficits annuels des Fonds des dépenses des services d'administration et de fonctionnement (AOSC)². On y trouvait également un aperçu du programme de coopération technique pour la dernière décennie, une revue et une analyse des déficits, lesquels ont augmenté de façon assez régulière et sont devenus un problème de plus en plus pressant durant chaque exercice depuis 1983, ainsi qu'un examen des facteurs auxquels ils sont dûs. Le CCI présente plusieurs solutions à court terme et recommande cinq mesures spécifiques visant à régler le problème du déficit.

3. Le premier rapport du CCI indiquait également, à titre de conclusion, que l'OACI doit prendre les mesures pour garantir que son programme futur de coopération technique permettra d'atteindre les objectifs de l'Organisation en la matière tout en évitant les problèmes du passé. Autrement dit, l'OACI doit établir un mécanisme de coopération technique plus souple et plus efficace, conçu en fonction d'un environnement de coopération technique mondial, complexe et en évolution rapide. Le CCI cite d'importantes considérations à long terme qui avaient été soulignées dans de récentes études de l'OACI (celles du Groupe de travail plénier³, rapport Brown⁴ et du Groupe de travail interne de la coopération technique⁵) : sensibilisation, esprit compétitif, restructuration, planification et renforcement stratégiques, systèmes administratifs informatisés et le concept du «personnel de base».

4. Le second rapport du CCI se penche sur lesdites questions dans une perspective à long terme. Lors de la réalisation de l'étude, l'inspecteur a examiné tous les rapports et documents pertinents au programme de coopération technique portant sur les budgets, programmes de travail, activités annuelles, situation, révision, évaluation et autres, publiés depuis 10 ans ainsi que les directives internes de procédure et quelque 35 évaluations, sondages et études récemment publiés. Entre juin 1991 et janvier 1992, l'inspecteur a mené plus de 60 entrevues avec des membres du Conseil de l'OACI, des hauts fonctionnaires du Secrétariat, des chefs de section et de groupes de la Direction du transport aérien et des fonctionnaires d'autres organisations, au cours de trois missions à Montréal, de visites aux bureaux régionaux de l'OACI à Bangkok et à Nairobi ainsi que de deux missions au siège du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) à New York. Elle a également recueilli des renseignements d'autres organisations ayant des programmes similaires à Genève : Association du transport aérien international (IATA) Union internationale des télécommunications (UIT) et Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI).

5. L'inspecteur adresse ses remerciements à toutes ces personnes pour les dialogues constructifs qu'elle a eus avec eux et pour lui avoir communiqué des idées et des points de vue utiles.

6. Au fur et à mesure de la progression de l'étude, il est apparu clairement que les déficits annuels du Fonds AOSC ne sont qu'un symptôme de problèmes plus fondamentaux. Pendant 40 ans environ, l'OACI a organisé et mis en oeuvre une série de projets et de bourses utiles et pertinents dans le domaine de la coopération technique aéronautique, partout dans le monde. Depuis quelques années, toutefois, des changements profonds et rapides se sont manifestés dans le milieu et le processus de la coopération technique internationale pour le développement (ainsi que

dans le secteur de l'aviation civile mondiale). Il en est résulté une situation beaucoup plus complexe et compétitive pour tous les participants, y compris toutes les institutions du système des Nations Unies, notamment le PNUD, sur lesquels le programme de coopération technique de l'OACI compte dans une très large mesure.

7. Il semblerait qu'en raison des succès antérieurs de ses projets, le Programme de coopération technique de l'OACI n'a pas encore élaboré la pensée stratégique et les initiatives nécessaires pour relever les défis des années 1990 ainsi que de l'an 2000 et au-delà. L'étude par le CCI a mis en valeur trois problèmes principaux qui, en plus de compliquer grandement toute évaluation des activités actuelles de coopération technique, freinent sérieusement l'aptitude de l'OACI à adapter ces activités présentes aux circonstances nouvelles :

- a) la coopération technique à l'OACI se compose toujours d'une collection de projets individuels qui ne constituent pas un programme de coopération technique cohérent avec des objectifs bien définis et une stratégie claire qui permettrait de les atteindre;
- b) les évaluations de programmes et les rapports de vérification sur la coopération technique sont limités aux projets individuels ou à des questions de procédure relativement restreintes : ils n'ont pas fourni aux hauts fonctionnaires de l'OACI chargés de prendre les décisions les renseignements sur les performances, les problèmes relatifs au programme et les opportunités dont ils ont besoin pour améliorer la politique et le programme;
- c) les processus de gestion font l'objet d'un examen critique rigoureux visant à améliorer l'efficacité et à réduire les dépenses mais ils n'ont pas été vus dans l'optique de la garantie d'une structure de programme de coopération technique cohérente et proactive pour l'avenir.

8. Il est urgent que l'OACI se penche sur ces problèmes fondamentaux si l'on veut établir un programme de coopération technique fort pour les années 1990. C'est pourquoi l'inspecteur a décidé de ne pas s'attarder sur les performances des projets antérieurs ni de discuter à nouveau de la plupart des questions de dotation en personnel, de coût et de procédure dont il a déjà été question en détail dans les examens récents mentionnés au paragraphe 3 ci-haut ainsi que dans le premier rapport du CCI d'octobre 1991, mentionné plus haut.

9. L'utilité de ce rapport pour l'OACI réside plutôt dans la mise en lumière des mesures requises pour créer et maintenir un programme dynamique de coopération technique qui permettrait de prévoir les changements rapides continus en matière d'aviation civile mondiale et de besoins de coopération technique connexes et d'y réagir. Dans cette optique, on trouvera au Chapitre II un examen de quatre éléments critiques nécessaires à l'établissement et au maintien d'un mécanisme de programme global pour les travaux de l'OACI en matière de coopération technique. Le Chapitre III présente des mesures visant à mieux utiliser les ressources matérielles et humaines considérables de l'OACI dans un programme réorganisé de coopération technique et le Chapitre IV résume les conclusions et les recommandations de l'inspecteur.

II. QUESTIONS DE POLITIQUE ET DE PROGRAMME

10. Afin que son programme de coopération technique permette de relever les nombreux défis externes de l'avenir, l'OACI devrait établir quatre éléments essentiels pour ce programme. Tout d'abord, l'Organisation devra élaborer de façon systématique une attitude beaucoup plus compétitive et proactive pour guider son travail de coopération technique. Deuxièmement, elle devra élaborer et appliquer une stratégie de programme fondamentale, afin de pouvoir optimiser l'utilisation de ses ressources peu abondantes au profit des besoins et occasions prioritaires en matière de coopération technique. En troisième lieu, l'Organisation devrait enfin combler le poste, gelé depuis longtemps, d'administrateur du recrutement, dans le cadre d'un processus soutenu de suivi dans lequel les données de performance seraient utilisées pour garantir un programme de haute qualité. Quatrièmement, l'OACI doit faire appel à une haute direction plus forte ainsi qu'aux avis et au leadership du Conseil afin d'améliorer constamment le programme de coopération technique dans son ensemble.

11. L'avantage du lent départ des efforts de réforme est qu'une organisation peut bénéficier de l'expérience durement acquise par d'autres organisations. L'inspecteur fait mention - surtout dans ce chapitre - des études récentes sur les performances de coopération technique et des mesures et initiatives pertinentes prises dans le cadre de programmes de coopération technique très similaires à ceux de l'OACI. L'accent est mis sur les nouvelles politiques et mesures appliquées par le PNUD puisque celui-ci fournit la majorité des fonds de coopération technique de l'OACI et du fait que le système de coopération technique OACI actuel s'inspire étroitement des procédures et exigences du PNUD.

A. Attitude compétitive

12. En 1988, le Conseil d'administration du PNUD a chargé l'administrateur d'étudier l'aptitude du programme à réagir aux défis changeants en matière de développement mondial pour les années 1990. Le rapport élaboré en réponse⁶, fondé sur des consultations poussées à l'intérieur et à l'extérieur du système des Nations Unies, concluait que le PNUD et les organismes d'exécution devraient fournir des services mieux aptes à provoquer des réactions, proactifs et de haute qualité afin d'aider à développer les capacités nationales et à mieux aider les gouvernements à gérer le développement. Le Conseil d'administration a endossé le thème général d'encouragement à l'autosuffisance⁷. Depuis, il a continué d'établir de nouvelles orientations de politique significatives d'une grande importance pour l'OACI et d'autres organes d'exécution, comme on le verra dans les sections suivantes.

13. Une résolution marquante adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en décembre 1989, réaffirme le rôle de guide que doivent assumer les pays en développement bénéficiaires et la nécessité pour les institutions du système des Nations Unies de mieux réagir à leurs besoins particuliers⁸. L'Assemblée générale a incité les institutions à restructurer et à améliorer leurs activités au niveau des pays, à passer de l'approche axée sur les projets à une approche axée sur les programmes ainsi qu'à améliorer et à garantir une pleine responsabilité pour les activités de développement, surtout par le biais d'une réorientation axée sur l'exécution nationale ainsi qu'une approche orientée vers les programmes. Elle a en outre demandé que des rapports précis lui soient communiqués sur l'évolution de ces questions.

14. Plusieurs documents de l'OACI contiennent des renseignements sur l'évolution de ces changements de politique de grande importance. Une note de travail de 1989 sur les incidences de l'étude du rôle du PNUD dans les années 1990 fait part de préoccupations quant aux difficultés que l'OACI pourraient éprouver si elle devait avoir recours à des appels d'offres pour l'exécution de projets de développement⁹. Une évaluation, datant de février 1990, des nouveaux arrangements du PNUD en matière de dépenses d'appui pour les agents d'exécution, reconnaissait que les propositions reflétaient des changements majeurs en matière de partenariat et de relations de services d'appui entre le PNUD, les gouvernements et les agents d'exécution, tels que l'OACI, et l'accent a été mis sur les sérieuses pressions financières que la réduction du financement du PNUD pourrait imposer aux opérations de la DCT¹⁰. Le «rapport Brown» de mai 1990 a incité l'OACI à mieux utiliser les ressources du programme ordinaire et de la DCT dans le cadre d'un programme de coopération technique vigoureux qui pourrait attirer des fonds supplémentaires, à

s'ajuster en fonction d'un environnement de coopération technique plus compétitif (ou risquer l'isolement), et à être prête à effectuer d'autres changements fondamentaux pour répondre aux réalités d'un développement rapide¹¹.

15. Un autre rapport de l'OACI publié en octobre 1990 sur le rôle futur du programme de coopération technique de l'Organisation indiquait que les concepts évolutifs du PNUD (exécution nationale, services étendus d'appui technique du PNUD, appels d'offres, nouveaux arrangements en matière de dépenses d'appui et partage des coûts entre agences) pourraient aboutir à des changements majeurs, dont la majorité étaient inévitables, et pourraient avoir un impact significatif sur les activités de l'OACI. Toutefois, bien que le rapport indique qu'il faudrait prévoir des éventualités et élaborer des plans concernant ces importants changements, les propositions qu'il contient portaient essentiellement sur la modification des structures et de l'administration à l'intérieur de la DCT visant à en améliorer l'efficacité et à réduire les dépenses¹².

16. En novembre 1990, le Conseil de l'OACI a institué un sous-groupe de travail spécial sur l'assistance technique pour examiner les objectifs à long terme, l'efficacité et les aspects financiers du programme de coopération technique. Le groupe a fait savoir en février et mars 1991 qu'il n'avait pu examiner les questions de politique, de financement futur et d'efficacité opérationnelle, le problème financier (déficits) étant devenu particulièrement critique. Toutefois, le groupe s'est dit d'avis «qu'il faudra adopter une perspective plus positive, plus originale, plus compétitive» et que le changement de méthodes de gestion et d'attitude est «un préalable essentiel» au succès futur du programme de coopération technique de l'OACI. Le Conseil a par la suite décidé de demander au CCI de réaliser cette étude¹³.

17. Si l'on en juge par la situation au début de 1992, il est clair que le changement important «des bonnes vieilles méthodes» que laissaient prévoir les documents 1988-1989 du PNUD et les documents OACI ultérieurs est survenu et continue de progresser à un rythme rapide. Les profonds changements opérationnels actuellement en cours sont résumés dans les rapports et décisions de la 38^e session du Conseil d'administration du PNUD, tenue en 1991. L'accent y a été mis sur la poursuite de l'exécution nationale à titre «d'ultime modalité», sur les nouveaux arrangements concernant les dépenses d'appui et visant à fournir des services d'appui technique intensifs au programme et aux projets et à améliorer la qualité, l'ouverture et la compétitivité des programmes assistés par le PNUD¹⁴.

18. Malheureusement, les responsables de l'élaboration de la politique à l'OACI étaient préoccupés par les mesures à prendre pour réduire le déficit du Fonds AOSC et pour simplifier les opérations. L'effort parallèle de mobilisation de l'expérience intellectuelle et des ressources considérables de l'Organisation afin de la doter d'un programme de coopération technique compétitif et proactif pour les années 1990 n'a pas encore vraiment débuté. Le défi semble (et est effectivement) plutôt imposant, mais des expériences et exemples récents pourraient aider l'OACI à établir l'attitude et l'approche dont elle a besoin en matière de coopération technique.

19. En janvier 1992 (soit presque au moment du parachèvement de la présente étude), le CCI a publié un rapport sur la coopération entre le système des Nations Unies et les institutions financières («United Nations system co-operation with multilateral financial institutions»)¹⁵ soumis pour décision à l'OACI et à toutes les autres organisations participantes du CCI. Le rapport mentionne que le domaine de la coopération technique, dominé antérieurement par le système des Nations Unies, est maintenant envahi par de nombreux participants très actifs et compétents : les banques internationales et régionales de développement, les bureaux d'experts-conseils en développement, les organisations nationales de recherche, les organisations non gouvernementales, les investisseurs étrangers ainsi que des gouvernements donateurs et bénéficiaires plus critiques et exigeants qu'auparavant. En outre, de nombreux facteurs et problèmes pressants et inédits se manifestent dans le domaine du développement : «développement des ressources humaines», «rajustement structurel», «élaboration des institutions», «viabilité», «exécution nationale», «démocratisation», «participation populaire», «privatisation», nouvelles technologies, grands changements politiques et économiques, contraintes dues à la pénurie de ressources et nouveaux besoins urgents concernant les réfugiés et autres considérations humanitaires.

20. La recherche effectuée par le CCI l'a amené à constater que les performances sont le facteur clé de l'amélioration de la coopération entre organismes de développement. Si les organismes en cause ont des programmes de qualité et peuvent les appliquer promptement et efficacement, un partenariat mutuellement avantageux peut se développer. Toutefois, les nombreuses sources consultées par le CCI ont mis l'accent sur le fait que les modifications radicales notées ci-dessus constituent un défi urgent et fondamental pour les activités opérationnelles des institutions du système des Nations Unies. Selon un expert, vétéran de l'aide au développement, les organisations doivent «changer ou mourir» et elles doivent continuer de changer.

21. Suite à des entretiens sur ces questions avec plus de cent experts en développement international, le CCI a élaboré une liste de 10 facteurs importants qui permettent aux organisations d'établir une coopération plus efficace avec d'autres organismes de développement (et d'accroître leurs chances de succès en matière de coopération technique dans le domaine du développement, devenu très compétitif) :

- 1) **Performances** : fourniture effective et en temps voulu d'un service requis;
- 2) **La niche** : identification ou développement d'un secteur aux avantages comparatifs;
- 3) **Exigence en matière de valeur ajoutée** : addition d'une valeur que les concurrents ne peuvent offrir;
- 4) **Relations pragmatiques** : concentration d'efforts sur des contacts coopératifs significatifs à des niveaux appropriés;
- 5) **Approche stratégique** : formulation et présentation en détail d'une approche au développement soigneusement conçue;
- 6) **Perspective axée sur le marché** : réaction proactive et flexible aux besoins de la clientèle;
- 7) **Structure hiérarchique flexible** : structure hiérarchique axée sur les décisions et modifiable;
- 8) **Auto-valorisation basée sur les faits** : publication de faits concernant les capacités et accomplissements;
- 9) **Compétitivité** : amélioration constante des performances;
- 10) **Contrôle de la qualité** : accent mis sur les résultats.

22. Deux autres études en profondeur effectuées très récemment sur les programmes de coopération technique insistent également sur l'importance de l'élaboration d'une attitude compétitive forte fondée sur les performances, l'attitude proactive et une amélioration continue. Un rapport final soumis relativement au projet Nordique des Nations Unies¹⁶, s'inspirant de 18 rapports antérieurs sur les activités opérationnelles du système des Nations Unies, indique que ces activités ont évolué selon les circonstances depuis les fonctions d'«assemblée politique» antérieures et sont maintenant prêtes à être analysées et revues en profondeur. Le rapport contient de nombreuses recommandations visant à renforcer la qualité et l'impact des mesures prises par les organisations. Il incite ces dernières à mieux définir leur rôle individuel, à améliorer leurs performances, et à mettre l'accent sur leurs secteurs d'avantages relatifs et sur l'amélioration de leur rôle consultatif et analytique en tant que «centres d'excellence».

23. Un deuxième jeu de 11 rapports préparés pour le Gouvernement danois contient une analyse de l'efficacité des organismes d'assistance multilatérale - tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du système des Nations Unies - au niveau des pays, en vue de permettre à ces organismes de mieux analyser, de contrôler et d'améliorer leurs performances¹⁷. Cette étude met également l'accent sur la nécessité pour chaque agence de mieux utiliser ses

avantages relatifs et d'accroître la transparence, la rentabilité et l'impact de ses programmes. L'on y recommande que les organismes «mettent l'accent sur leurs points forts» et insistent davantage sur les stratégies par pays, sur la dotation appropriée en personnel sur le terrain et sur un dialogue de politique ouvert visant à garantir une collaboration plus efficace pour les années 1990.

24. Un excellent exemple d'une institution qui commence à mettre en pratique les nouvelles directives de politique est celui de l'Union internationale des télécommunications (UIT) qui, comme l'OACI, est une petite organisation hautement technique et spécialisée qui compte beaucoup sur le PNUD pour financer ses activités de développement. Comme le Conseil de l'OACI, le Conseil d'administration de l'UIT avait demandé au CCI, en 1986, d'examiner ses activités de coopération technique, d'étudier ses problèmes de financement du déficit (comme à l'OACI, le financement ne passe pas par le budget ordinaire) ainsi que les améliorations opérationnelles¹⁸. En 1984, une commission indépendante d'experts avait fait un rapport sur les moyens qui permettraient à l'UIT de stimuler l'expansion du réseau mondial de télécommunications, en particulier dans les pays en développement¹⁹. En 1991, un autre groupe de haut niveau a présenté un rapport sur la structure de l'UIT et sur son fonctionnement dans le contexte d'un environnement de télécommunications changeant : il a noté que la Conférence de plénipotentiaires de l'UIT de 1989 avait placé le «développement» au même rang que la normalisation des radiocommunications dans le programme de travail de l'Union et avait réaffirmé l'importance des travaux de développement auxquels elle se livre²⁰.

25. Dès 1989, la Conférence de plénipotentiaires de l'UIT avait mis sur pied le Bureau du développement des télécommunications, remplaçant l'ancien département de la coopération technique, pour permettre à l'Union de jouer un rôle plus actif et d'étendre ses activités en matière de développement des télécommunications sur le plan mondial. Un document publié par l'UIT en 1991²¹ indique clairement l'attitude fortement compétitive de ce nouveau bureau. L'on y trouve au début une déclaration du Secrétaire général disant que le but même du Bureau est d'être un partenaire devant permettre le développement des télécommunications sur le plan mondial.

26. La publication de l'UIT met l'accent sur le fait que le Bureau n'est pas seulement un agent d'exécution pour les projets financés par le PNUD mais aussi une institution spécialisée qui analyse continuellement la situation des télécommunications dans le monde afin de conseiller les États membres sur les politiques de développement, normes et programmes en la matière. L'on y résume les services consultatifs, études sectorielles, compétences en qualification et banque de données des télécommunications de l'UIT et il y est fait mention du fait que le budget ordinaire de l'Union consacre maintenant une partie considérable du financement total aux activités du Bureau. Il y est fait mention de la nouvelle Entité spécialisée de mobilisation des ressources, qui cherche à obtenir et coordonner des ressources supplémentaires et résume les catégories et types principaux d'activités de développement de l'UIT; l'on y résume les catégories et types principaux d'activités de développement de l'Union au niveau des pays et des régions, après quoi les lecteurs sont invités à utiliser une feuille détachable pour obtenir davantage de renseignements sur le Bureau et les activités de développement, dans un choix de 12 domaines. L'UIT précise que cette attitude très positive en matière de compétitivité et de service n'est qu'une première mesure et doit être soutenue par des performances de haute qualité mais qu'elle a été adoptée de façon très décisive.

27. Le thème de cette approche est le développement du secteur (pour l'UIT il s'agit des télécommunications et, pour l'OACI, de l'aviation civile internationale) à l'échelle mondiale, surtout pour les pays en développement qui ont les besoins les plus pressants. Cette vision du développement est particulièrement étendue et la coopération technique - sous sa forme traditionnelle et actuelle - n'y est présente qu'à titre de moyen ou approche permettant d'encourager le développement d'un secteur particulier pour l'élever au niveau des normes établies.

28. Cette notion indique clairement pourquoi, du point de vue conceptuel, l'on considère que satisfaire aux exigences réglementaires constitue l'un des principaux buts de l'OACI, sinon le principal. Il en découle qu'il ne devrait exister aucune distinction au niveau des concepts entre le programme ordinaire (par exemple les aspects réglementaires) et la coopération technique (étendue de manière à englober le concept global de développement).

29. Comme l'indiquent l'exemple de l'UIT et le nouveau rapport du CCI sur la coopération avec les institutions financières multilatérales, l'un des éléments importants d'une attitude compétitive forte est un contact avec les autres participants en vue de concevoir des activités de développement coopératives, avantageuses pour toutes les parties intéressées. L'accent nouvellement mis sur l'«exécution nationale» des projets de coopération technique financés par le PNUD souligne encore davantage la nécessité pour l'OACI et les autres agents d'exécution d'accroître leur coopération dans le domaine de la coopération technique. En outre, l'OACI devrait se pencher sur les points suivants :

- a) Possibilités d'intensifier les travaux de coopération technique en aviation civile en association avec les efforts entrepris dans le secteur des transports par la Banque mondiale et les banques régionales de développement ainsi qu'avec d'autres organisations d'aviation civile, pour aller au-delà des succès provisoires et limités obtenus jusqu'à maintenant²².
- b) Resserrement des liens de travail avec les commissions régionales des Nations Unies (par exemple, les récents rapports annuels de la Commission économique pour l'Afrique font état du rôle très actif que joue la CEA dans le développement du transport aérien sur l'ensemble du territoire africain et avec diverses organisations africaines de l'aviation civile, alors que les activités de l'OACI ne sont pratiquement pas mentionnées²³).
- c) Décider si l'Organisation devrait établir, à l'instar de l'UIT, un groupe de mobilisation des ressources ou, à tout le moins, un poste de spécialiste en mobilisation de ressources qui serait chargé de trouver des sources de financement et des partenaires en coopération, de façon systématique plutôt que de suivre l'approche officieuse et *ad hoc* actuelle.

30. En résumé, l'OACI fait désormais inévitablement partie des nombreuses organisations qui se font concurrence dans maints secteurs pour l'obtention des rares ressources consacrées au développement international, dans un environnement mondial en rapide évolution. Son succès futur dans la promotion de l'aviation civile internationale dépendra dans une large mesure de la façon dont elle relèvera ce défi. L'inspecteur recommande, à la lumière du nouveau rapport du CCI sur la coopération avec les institutions financières multilatérales,²⁴ que l'OACI prenne les mesures suivantes afin d'encourager plus systématiquement, dans son programme de coopération technique, la créativité, les attitudes proactives, l'amélioration soutenue des performances et tout autre élément visant à accroître la compétitivité :

- a) répartition adéquate des ressources;
- b) octroi d'une priorité claire au déploiement du personnel appelé à participer à des programmes en coopération;
- c) effort de planification visant à identifier des moyens d'améliorer les performances;
- d) établissement d'un mécanisme de révision et d'évaluation pour mesurer les résultats avec exactitude et les utiliser pour perfectionner les processus d'attribution, de déploiement et de planification.

31. Afin de mettre convenablement en application ce procédé d'amélioration de son potentiel compétitif, l'OACI devrait, selon l'inspecteur, élaborer trois autres éléments essentiels, actuellement inexistantes : stratégie de programmes claire et détaillée; meilleurs procédés d'évaluation, de révision et de suivi et mécanisme beaucoup plus dynamique de supervision, par l'organisme directeur, du programme de coopération technique.

B. Stratégie du programme

32. Comme on l'a vu plus haut, l'Assemblée générale des Nations Unies a incité les institutions à fonder leurs approches sur les programmes plutôt que sur les projets, et d'autres instances ont repris ce thème. C'est ainsi que le rapport final sur le projet Nordique incite lui aussi les institutions à accroître leurs moyens analytiques et leur fourniture de conseils aux gouvernements tout en réduisant leur rôle d'administration et de mise en oeuvre de projets²⁵.

33. L'étude danoise de 1991 indiquait à titre de conclusion que l'insistance des institutions spécialisées à gérer de nombreux petits projets (la «projetite») a de graves effets négatifs. Elle aboutit à l'élaboration de concepts et d'objectifs de projet peu réalistes, à un manque d'établissement des priorités, au détournement des compétences spécialisées vers la «vente» de projets et à l'éparpillement des rares ressources gouvernementales parmi de nombreuses petites organisations s'occupant de projets. Le rapport indique que les institutions spécialisées devraient plutôt aider à développer des moyens nationaux dans le cadre d'un partenariat souple et à long terme et en faisant appel à un réseau de spécialistes internationaux qui appuieraient quelques institutions ou programmes clés dans chaque pays et fourniraient périodiquement des conseils sur les stratégies et programmes de pays²⁶.

34. Le Conseil d'administration du PNUD a réaffirmé en 1991 que les nouveaux arrangements en matière de dépenses d'appui ont pour but d'intensifier la gestion par les gouvernements des programmes financés par les Nations Unies, ainsi que la compétitivité et la qualité des services d'appui technique des institutions, tout en réduisant au minimum leur rôle de soutien administratif et opérationnel. Les nouveaux arrangements en question sont entrés en vigueur en janvier 1992 dans le cas des cinq principales agences d'exécution et des arrangements de transition devraient suivre pour les autres²⁷.

35. Les nouveaux arrangements entraînent une intensification importante des efforts d'appui technique des programmes ordinaires des institutions et des activités financées par le PNUD, aux niveaux des programmes et des projets, dans les pays en développement²⁸. L'accent est mis avec insistance sur les structures de programmes nationaux, les études sectorielles et sous-sectorielles, les programmes par pays, les services consultatifs, l'assistance ad hoc ainsi que l'intensification des efforts de contrôle et de révision²⁹ (voir aussi l'Annexe 2 du présent rapport). Le PNUD a également fait mention des relations fondamentales entre l'approche du programme et son exécution nationale et de la nécessité d'élaborer des mécanismes de coopération technique davantage orientés vers les programmes, afin de mieux appuyer les programmes nationaux³⁰.

36. Malheureusement, l'OACI n'a pas encore élaboré de stratégie fondamentale lui permettant de concevoir et de mettre en oeuvre une bonne approche orientée vers les programmes. Le rapport d'octobre 1990 sur le rôle futur du programme d'assistance technique de l'OACI reconnaît que :

«Le programme [de coopération technique] de l'OACI s'est développé parallèlement à celui de l'ONU et, même s'il fait l'objet d'une surveillance du Conseil, on n'a jamais vraiment cherché à le lier aux grands objectifs de l'OACI. Pendant de nombreuses années, le programme a pu fonctionner de façon autonome. Les conditions financières ayant changé, le temps est maintenant venu de mener une réflexion approfondie sur son but et, si l'on juge qu'il entre dans le cadre des objectifs de l'OACI, comme l'affirme M. Brown au paragraphe 19 de son rapport, de l'intégrer dans la structure et les activités générales de l'Organisation³¹.»

37. Les mesures prises par l'OACI en 1991 pour amorcer l'élaboration d'un plan d'action stratégique visant à relever les grands défis de l'aviation civile constituent une initiative importante de la part de l'Organisation³². Malheureusement, encore une fois, l'on a omis le programme de coopération technique. Bien que plusieurs États membres et autres organisations aient noté le besoin d'étudier les problèmes de coopération technique et les besoins des États en développement dans le cadre de la stratégie, ces points n'ont pas été identifiés de façon spécifique à titre

de défi prioritaire. En fait, plutôt que de mettre en lumière le besoin d'une stratégie de coopération technique, le rapport de situation de mai 1991 précise que l'élaboration d'un plan d'action stratégique ne devrait pas se faire au détriment de la réévaluation permanente du programme de coopération technique.

38. Les documents existants à l'appui du programme de coopération technique ne précisent pas les buts, priorités, initiatives ni les approches utilisées pour l'optimisation de l'efficacité du programme :

- a) les prévisions budgétaires triennales et annuelles du Fonds AOSC ne comportent que des données quantitatives et des renvois explicatifs;
- b) les parties des programmes de travaux triennaux concernant le programme de coopération technique ne décrivent que les responsabilités des organes de la Direction de la coopération technique ainsi que les services qu'ils fournissent et rares ont été les changements au cours de la dernière décennie;
- c) les parties des Rapports annuels au Conseil consacrées à la coopération technique examinent les activités dans les régions, résument la situation concernant, par exemple, les experts et les bourses et contiennent des descriptions de nombreux projets individuels. Là encore, l'on ne remarque que peu de changements dans la présentation depuis quelques années et le lecteur a du mal à comprendre l'orientation et les priorités du programme;
- d) il est prévu que le projet de budget-programme de l'OACI pour 1993-1995 mettra davantage l'accent sur les objectifs recherchés, le travail à effectuer et les résultats à escompter des programmes de l'Organisation. Toutefois, la partie consacrée au programme de coopération technique n'était pas disponible au moment où la présente étude a été parachevée.

39. Certaines instances de l'OACI se sont penchées sur la réflexion et l'analyse stratégique, par exemple dans des articles du **Journal de l'OACI** et dans les documents d'étude préparés pour les exercices de programmation du PNUD³³. Il est certain que l'OACI dispose de l'expertise et des moyens nécessaires pour élaborer une stratégie valable pour l'avenir de la coopération technique dans le domaine de l'aviation civile mais, jusqu'à maintenant, ces efforts n'ont été entrepris que sur une base *ad hoc*. Il est urgent d'établir une stratégie cohérente pour guider l'ensemble du programme de coopération technique de l'avenir.

40. Un bon exemple de stratégie initiale concernant un programme de coopération technique est donné par l'Organisation maritime internationale (OMI). Le programme de l'OMI est très semblable à celui de l'OACI : une petite institution spécialisée du système des Nations Unies, responsable de la promotion et de la mise en oeuvre de normes et de conventions pour un réseau de transport d'États membres, comportant des sujets tels que navigation, formation, considérations juridiques et sécurité. Tout comme l'OACI, l'OMI a demandé que le CCI examine son programme de coopération technique et son principal élément - la formation maritime - pour déterminer si le programme est convenablement orienté et permet d'atteindre les objectifs de l'OMI.

41. Pendant que le CCI procédait à son étude, l'OMI a publié en 1988 une stratégie initiale pour la formation maritime. Il y était question des points suivants :

- a) les changements rapides dans le secteur de la navigation maritime internationale et l'élément humain, critique pour l'exploitation du système;
- b) les problèmes qui en découlent pour les pays en voie de développement et les mandats de l'OMI qui consistent à promouvoir la mise en oeuvre des normes maritimes internationales existantes dans toutes ses sphères d'activité, y compris son programme de coopération technique;

- c) le but fondamental du programme de coopération technique qui consiste à promouvoir le changement par le transfert d'expertise et de technologie maritimes en vue de développer le transport maritime mondial et, dans le même temps, la croissance économique internationale;
- d) les activités en matière de formation maritime requises pour des groupes-cibles spécifiques, au moyen d'un réseau de formation intégrée aux niveaux local, régional et mondial et qui porteraient sur les quatre niveaux de formation (élémentaire, niveau certificat, spécialisé, niveau universitaire);
- e) services de coopération technique apparentés de l'OMI, résultats obtenus et - ce qui est le plus important - énoncé de six domaines prioritaires pour le futur programme de formation maritime de l'OMI³⁴.

42. Le rapport de 1989 du CCI indiquait en conclusion que l'OMI avait agi rapidement durant les années 1980 pour refaçonner ce qui était jusque là un ensemble fortement sollicité de projets nationaux, de services consultatifs et de séminaires pour en faire un réseau d'activités de formation fondé sur des normes mondiales et sur la nouvelle stratégie maritime en matière de formation. Bien que les inspecteurs aient recommandé que l'OMI mette désormais l'accent sur le regroupement et le renforcement de ce réseau, ils ont félicité l'Organisation pour la clairvoyance dont elle a fait preuve en allant au-delà des simples activités d'assistance traditionnelle sur les projets pour encourager les réseaux régionaux, les approches TCDC (coopération technique entre pays en développement), les cours de formation modèles, l'université maritime mondiale et autres nouvelles instances de formation, dans le cadre d'une structure pédagogique maritime systématique au niveau mondial³⁵.

43. L'OACI pourrait envisager d'adopter la stratégie de l'OMI en matière de formation et également son application au programme TRAINAIR³⁶ qui pourrait être sinon le pivot, à tout le moins un élément très important de la stratégie de l'OACI en matière de coopération technique. TRAINAIR est déjà fondé en partie sur l'expérience de programmes similaires à l'UIT (CODEVTEL) et à la Conférence des Nations Unies sur le commerce extérieur et le développement (CNUCED) (TRAINMAR). Toutefois, l'expérience de l'OMI et de l'Organisation internationale du travail (OIT) en matière de formation sont également une source utile d'information (les nombreux cours de formation aéronautique offerts par l'IATA sont particulièrement pertinents aux futurs efforts de l'OACI dans le domaine de la formation). Le rapport de 1989 sur l'OMI et celui de 1991 sur la coopération avec les institutions financières multilatérales, du CCI, citaient les programmes de l'OIT, de l'OMI et de la CNUCED en tant qu'approches innovatrices aux besoins mondiaux en formation dans le domaine des transports, initiatives conformes aux normes, ententes et conventions internationales élaborées dans le cadre des grands programmes de chaque institution³⁷.

44. L'examen de ces nombreux programmes de formation aboutit à deux observations finales sur une stratégie en matière de programme de coopération technique. Premièrement, le fait que la responsabilité fondamentale vis-à-vis du programme TRAINAIR repose sur le programme ordinaire de l'OACI souligne le besoin d'inclure, dans une bonne stratégie OACI en matière de programme de coopération technique, les activités pertinentes du programme ordinaire et les activités du Fonds AOSC, plutôt que le concept actuel reposant sur une DCT plutôt isolée.

45. Les nouveaux procédés, les évaluations récentes et les autres expériences acquises au PNUD indiquent clairement que les institutions du système des Nations Unies ne peuvent être des «centres d'excellence» compétitifs dans leurs domaines respectifs de coopération technique si elles ne font pas appel à toute leur expertise interne pour régler les problèmes de coopération technique, lorsque cela est nécessaire. L'on peut par exemple citer les fructueuses relations entre l'OIT et la Banque mondiale, dont il est question dans le nouveau rapport du CCI sur la coopération avec les institutions financières multinationales et qui font participer l'Organisation toute entière aux tâches en matière de coopération technique³⁸. L'inspecteur reconnaît qu'il existe, comme le mentionne le rapport Brown, une étroite interaction entre le programme ordinaire de l'OACI, ses activités en matière de coopération technique et ses objectifs fondamentaux en matière d'aviation civile mondiale, lesquels doivent être établis et définis clairement dans une stratégie de coopération technique³⁹.

46. En second lieu, l'élaboration d'une stratégie de programme de coopération technique ne devrait pas être un exercice unique mais plutôt un processus permanent permettant de garantir un programme proactif. Un rapport d'experts-conseils préparé en 1991 sur la structure de la haute administration du PNUD, commandé par le Conseil d'administration du Programme, mettait l'accent sur l'absence, au PNUD, d'une vision et d'une stratégie mutuellement partagées et acceptées. L'on y mentionnait qu'en dépit de certaines mesures initiales prometteuses, ce manque de précision aboutissait à des complications en matière de gestion et de dotation en personnel. Les experts concluaient que le PNUD doit adopter un processus permanent davantage axé sur les programmes que dans le passé et qui offrirait une vision et une stratégie destinées à guider son exécution, à simplifier le processus de dotation en personnel et à améliorer les performances⁴⁰. Cette analyse et la nécessité d'améliorer le processus de pensée stratégique s'appliquent parfaitement aux efforts de l'OACI en matière de coopération technique.

47. Pour les motifs qui précèdent, l'inspecteur estime qu'une bonne stratégie de programme est essentielle à la réussite et à l'efficacité du futur programme de l'OACI dans le domaine de la coopération technique. Elle recommande par conséquent que l'OACI élabore d'urgence un énoncé de stratégie de programme pour la coopération technique. Cette stratégie devrait comprendre les éléments suivants :

- a) la relation entre le programme et ses objectifs d'une part et la mission et des objectifs généraux de l'OACI d'autre part;
- b) une présentation cohérente du programme ordinaire de l'OACI et des éléments concernant la DCT qui concernent le programme;
- c) un énoncé de la stratégie globale à appliquer, établi compte tenu des progrès déjà accomplis;
- d) un énoncé des principales priorités du programme;
- e) des dispositions relatives à un examen et à une mise à jour périodiques.

C. Évaluation, examen et suivi

48. Le rapport Brown de mai 1990 présente un examen critique des mécanismes limités d'évaluation et de révision par l'OACI de ses activités en matière de coopération technique :

- a) l'OACI n'a déployé que des efforts limités dans le domaine de l'évaluation, n'a pas pourvu le poste existant de spécialiste de l'évaluation et n'a financé aucune évaluation de projet proprement dite au cours des dernières années;
- b) l'OACI avait participé à l'évaluation de projets en aviation civile du PNUD et d'autres instances et les avait résumés pour le Conseil mais ceci ne remplace pas adéquatement un groupe d'évaluation interne qui assurerait un contrôle direct de la qualité et des renseignements opérationnels sur les résultats;
- c) les opinions du personnel du PNUD sur les projets de coopération technique de l'OACI et leur évaluation sont en général favorables mais contiennent également d'importantes critiques, en particulier en ce qui a trait à l'élaboration d'institutions, à l'incorporation de progrès technologiques et au faible rendement des centres régionaux de formation;
- d) le Conseil n'a reçu aucun renseignement sur les mesures adoptées pour corriger les problèmes d'évaluation de projets ou qui auraient pu lui permettre de discuter des conclusions de l'évaluation, des enseignements acquis pour le programme et autres questions de fond liées au rôle de l'aviation civile dans le développement économique;

- e) le poste de spécialiste de l'évaluation devrait être comblé immédiatement et rattaché au Bureau du Secrétaire général afin de garantir l'indépendance du titulaire, lequel devrait pouvoir présenter et discuter des rapports devant le Conseil;
- f) pour les mêmes motifs généraux d'économie et d'efficacité, et afin de dissiper les préoccupations des bailleurs de fonds, l'OACI devrait assurer la dotation appropriée en personnel et un examen régulier du programme de coopération technique par son Bureau de vérification des comptes⁴¹.

49. L'inspecteur approuve ces conclusions et recommandations, sur la base de son propre examen des modes d'évaluation des projets OACI, des documents spécifiques d'évaluation, des rapports sur les missions d'évaluation transmis au Conseil, des entrevues avec l'OACI, le PNUD et d'autres instances sur ces questions ainsi que de l'évaluation existante et la situation actuelle en matière de vérification interne. Bien que l'OACI ait à nouveau envisagé de doter le poste gelé de spécialiste de l'évaluation⁴², aucune mesure n'a encore été prise à ce sujet. L'inspecteur souhaite par conséquent ajouter deux autres remarques aux préoccupations ci-dessus concernant la faiblesse du processus d'évaluation et de révision à l'OACI.

50. En premier lieu, l'OACI a pris du retard par rapport au reste du système des Nations Unies et aux autres petites institutions spécialisées, en matière d'évaluation. Le premier rapport de situation du CCI sur l'évaluation dans le système des Nations Unies, préparé en 1977, mentionnait que deux institutions sur douze seulement disposaient de mécanismes d'évaluation mais, en 1985, vingt et une des vingt-quatre organisations étaient dotées d'un système quelconque d'évaluation.

51. Le CCI a également constaté que ces systèmes ne mettaient plus tellement l'accent sur l'évaluation de projets individuels de coopération technique mais incluaient aussi des évaluations thématiques, des évaluations externes, des évaluations par le personnel du siège, des groupes centralisés d'évaluation, des systèmes d'évaluation «maison» et des banques de données sur «les enseignements acquis». Le CCI recommandait que toutes les organisations prennent des mesures en vue d'intégrer fermement l'évaluation et autres mécanismes de révision dans un système cohérent d'information sur les performances, dans le cadre d'un processus à long terme de développement de la gestion⁴³. Le CCI encourageait également l'OACI et les autres petites institutions spécialisées à développer leurs modestes systèmes d'évaluation de projets et à envisager de les étendre aux activités du programme ordinaire⁴⁴.

52. L'examen du programme de coopération technique de l'UIT, effectué par le CCI en 1986, indique que l'Union avait des responsabilités et des procédures très imprécises en matière d'évaluation, de conception de programmes, de formation et de comptes rendus autonomes et mettait l'accent sur les données en entrée et l'efficacité des procédures. Même compte tenu de la pénurie de ressources, le CCI a recommandé que l'UIT nomme un spécialiste de l'évaluation à plein temps chargé de mettre en oeuvre et de superviser un système de contrôle, d'évaluation et de comptes rendus, comme le demandent les mécanismes d'évaluation révisés du PNUD et désigne clairement un point central pour le contrôle de la qualité de la coopération technique, l'évaluation des performances et les comptes rendus⁴⁵. L'UIT a effectivement nommé un spécialiste de l'évaluation et est finalement arrivée au stade où sa nouvelle brochure descriptive des services de coopération technique met non seulement l'accent sur les résultats positifs du programme de l'UIT obtenus grâce à l'évaluation mais offre en outre d'aider les autres organisations du secteur des télécommunications qui souhaitent établir des groupes, une méthodologie et des procédures d'évaluation⁴⁶.

53. Le Secrétaire général de l'OMI avait également demandé l'avis du CCI sur l'établissement d'un système d'évaluation interne. La note du CCI publiée sur la question en 1987 passe en revue les éléments fondamentaux de la conception, du contrôle et de l'évaluation d'un tel système. On y trouve une analyse de l'application du système non seulement aux opérations de coopération technique de l'OMI et à ses services administratifs et services communs, mais aussi aux travaux et à la fourniture de services par les organismes intergouvernementaux. Le CCI a suggéré, ce qui a été accepté par l'OMI dans une large mesure, l'adoption

progressive de ce système à l'OMI, avec un groupe central d'évaluation, placé sous l'autorité du Secrétaire général, chargé de la mise en oeuvre et de la supervision du système. Le CCI a cité le processus d'évaluation en tant qu'instrument de gestion destiné à améliorer la réputation de l'OMI à titre d'organisme engagé activement dans la solution des problèmes et soucieux de l'amélioration constante et systématique de la qualité de son travail⁴⁷.

54. Deuxième remarque importante au sujet des systèmes d'évaluation : le PNUD attend de ses organismes d'exécution une intensification des activités d'évaluation et une amélioration de la responsabilité et de la qualité des programmes. C'est ainsi qu'une analyse effectuée par le PNUD en 1987 conclut que les changements majeurs en coopération technique appellent des changements majeurs en matière d'évaluation. L'évaluation a porté en premier lieu sur la mobilisation des éléments - surtout les experts - relatifs aux projets. L'accent a ensuite été mis sur les résultats et la façon de les appliquer aux nouveaux projets. Maintenant, le caractère urgent des besoins en coopération technique est tel qu'un nouveau processus d'évaluation plus dynamique est nécessaire et qu'il devra contribuer «de façon active et immédiate» à améliorer la gestion et l'efficacité dans ce domaine⁴⁸.

55. Au cours des dernières années, le Conseil d'administration du PNUD a fermement insisté sur le besoin d'améliorer la qualité des projets et des programmes ainsi que sur la responsabilité des agents d'exécution en ce qui concerne leurs performances⁴⁹. En 1991, le Conseil d'administration a insisté à nouveau sur le besoin d'évaluer l'efficacité et l'impact de l'assistance fournie par le PNUD, d'assurer une rétroaction des enseignements acquis durant les opérations courantes ainsi que d'améliorer le contrôle et l'évaluation en matière de nouveaux arrangements concernant les dépenses d'appui⁵⁰. En outre, les propres travaux d'évaluation du PNUD mettront désormais l'accent de façon accrue sur l'analyse des programmes, l'évaluation de l'efficacité globale de l'Organisation et l'amélioration du suivi et de l'utilisation des résultats des évaluations⁵¹.

56. L'inspecteur conclut que l'OACI ne peut plus se permettre de laisser vacant son poste de spécialiste de l'évaluation si elle souhaite avoir un fort programme en matière de coopération technique. Bien que les fonds soient très limités, une vacance dans ce domaine particulier constitue non seulement une fausse économie mais a aussi un effet contraire au but recherché. En ayant un système d'évaluation du fonctionnement, une organisation montre qu'elle est engagée vis-à-vis de la rentabilité et de la gestion orientée vers les résultats. Un tel système stimule les performances du programme et contribue à attirer des fonds supplémentaires permettant de poursuivre les opérations et d'étendre leur portée. Sans au moins un spécialiste de l'évaluation qui centraliserait de telles mesures, l'OACI ne peut avoir un programme de coopération technique crédible pour les années 1990.

57. Trois autres observations sous-tendent cette conclusion fondamentale. La description actuelle des responsabilités du spécialiste de l'évaluation à l'OACI - qui consistent essentiellement à «gérer» les évaluations de projets⁵² - doit être étendue de manière à épauler une personne dynamique qui encouragerait, effectuerait et superviserait les mesures visant à réaliser des performances plus fortes pour l'ensemble du programme de coopération technique, comme c'est déjà le cas pour les travaux d'évaluation de l'UIT, de l'OMI et d'autres institutions. Comme la coopération technique à l'OACI doit englober des contributions du programme ordinaire et de la DCT, l'OACI devrait également envisager d'étendre l'évaluation à l'ensemble de ses activités. De plus, comme les vérificateurs internes jouent un rôle de plus en plus important dans l'amélioration de l'efficacité et de la rentabilité des organisations, le Bureau de vérification des comptes devrait en outre, dans le cadre de ses travaux habituels, passer régulièrement en revue les opérations de coopération technique.

58. L'inspecteur recommande donc que l'OACI comble à tout le moins le poste actuel de spécialiste de l'évaluation, afin d'assurer un contrôle, une évaluation, une analyse, un compte rendu et un suivi systématiques des résultats, évolution, problèmes et questions relatives à son programme de coopération technique. Le spécialiste de l'évaluation devrait être placé sous l'autorité directe du Secrétaire général. L'on devrait également envisager d'étendre l'évaluation à d'autres secteurs de l'Organisation et le Bureau de vérification des comptes devrait passer en revue les activités de coopération technique dans le cadre de ses travaux ordinaires.

D. Orientation et leadership du programme

59. Le rapport final sur le projet Nordique des Nations Unies, publié en 1991, critique passablement l'incapacité de nombreux organes directeurs actuels du système des Nations Unies à assurer la «conduite administrative» qu'exigent les programmes opérationnels, complexes et dynamiques. Il insiste sur l'établissement d'organes plus petits, qui se réuniraient fréquemment afin de procéder à un examen critique de ses programmes, de fournir des conseils à leur sujet de façon continue et d'accroître leur impact⁵³.

60. L'étude effectuée au Danemark en 1991 reconnaît qu'il est difficile pour les agences multilatérales de se concentrer sur leurs domaines d'avantages comparatifs, un processus de prise de décision qui doit tenir compte de nombreux intérêts directs et préoccupations légitimes, tant au sein des agences que parmi leurs États membres. Néanmoins, cette étude propose elle aussi des mesures visant à encourager les agences à mettre l'accent, dans leurs programmes opérationnels, sur l'utilisation optimale de leurs ressources et de leurs avantages comparatifs⁵⁴.

61. La supervision par l'OACI de ses opérations de coopération technique a été insuffisante durant les années 1980, comme en témoigne la croissance des déficits annuels qui s'est poursuivie impunément à la DCT. La situation a commencé à changer en 1989 suite à la création du Groupe de travail plénier ad hoc de la coopération technique, et la mise sur pied, en 1991, du Comité de la coopération technique représente une étape très importante vers la communication au Conseil d'informations beaucoup plus nombreuses sur les questions de coopération technique. Le potentiel du nouveau Comité est encore accru par le fait que ses membres sont déjà «sur place» à Montréal et que sa composition demeure restreinte (13 à 15 membres)⁵⁵.

62. L'inspecteur estime, comme le conclut le nouveau rapport du CCI sur la coopération avec les institutions financières multilatérales, que le pilier central nécessaire à de meilleures performances en coopération technique à l'OACI doit être son Comité de la coopération technique. C'est là que les propositions, stratégies et évaluations de performances par la haute administration sont présentées aux représentants des États membres pour discussion, examen et élaboration de conseils de politique. Un examen critique et la prise de mesures par la haute administration et les organes directeurs sont essentiels à la fourniture des éléments suivants :

- a) leadership, conseils de politique et appui soutenu nécessaires à une amélioration continue des structures;
- b) planification de programmes et pensée stratégique requises pour offrir des services bien orientés répondant aux circonstances de développement en évolution rapide, aux nouvelles tendances et aux besoins changeants de la clientèle;
- c) encouragement, reconnaissance et appui nécessaires pour encourager la créativité et de nouvelles approches partout dans l'Organisation;
- d) processus vigoureux de contrôle, d'évaluation et de suivi permettant de garantir des programmes efficaces et effectifs;
- e) assurance à tous les États membres de l'Organisation qu'ils obtiennent les services de coopération technique de la plus haute qualité et les plus efficaces que l'Organisation puisse fournir.

63. Comme l'indique cette énumération, les délibérations du Comité de la coopération technique devraient assurer le leadership, l'innovation et le suivi au niveau des programmes et des politiques et non pas la «micro-gestion» des détails opérationnels et administratifs journaliers. Le rapport du CCI mentionné plus haut cite des exemples d'initiatives récentes dans ce domaine, dans d'autres organisations. Un examen par la CNUCED de ses activités en matière de coopération technique et de leur financement pourrait revêtir un intérêt particulier pour l'OACI car l'on

y explore de façon cohérente et concise la façon d'exploiter l'«avantage relatif» de la CNUCED, d'inverser la baisse du financement, de mieux relier les travaux de coopération technique aux fonctions analytiques et de négociation du programme ainsi que d'élaborer des contacts opérationnels plus étroits avec le PNUD et d'autres institutions. Parmi les autres exemples cités dans le rapport, en plus d'un résumé des principaux examens effectués par le PNUD, figurent une étude des objectifs, du fonctionnement et des systèmes de gestion de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), par des experts-conseils indépendants; une étude des activités de relations extérieures et des priorités à l'UNICEF ainsi qu'une étude globale de gestion concernant l'adoption d'un processus à plein temps à long terme pour l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI)⁵⁶.

64. En plus de l'étude des mesures propres à encourager une attitude compétitive, mentionnée à la Section A du présent chapitre, et des études ci-dessus récemment effectuées par d'autres institutions, l'inspecteur suggère à l'OACI d'adopter l'autre recommandation du nouveau rapport du CCI sur la coopération avec les institutions financières multilatérales. Le nouveau Comité de la coopération technique de l'OACI pourrait souhaiter appuyer le développement d'un vigoureux programme pour l'avenir en incluant le plus grand nombre possible des points suivants dans ses délibérations périodiques, tout en mettant l'accent sur les résultats obtenus, les enseignements acquis, les circonstances changeantes, les tendances nouvelles et les propositions de stratégie et d'initiatives futures en matière de coopération technique en aviation civile :

- a) actions et programmes de coopération significatifs ou arrangements de financement ou de liaison avec des institutions financières multilatérales ou autres institutions dans le domaine du développement;
- b) études au niveau de l'Organisation visant à apporter des améliorations opérationnelles telles que nouvelles mesures en matière d'efficacité, simplification des services d'appui ou équipes de travail spéciales;
- c) amélioration significative ou innovations dans le domaine des stratégies de développement, services ou programmes en cours;
- d) nouvelles techniques ou technologies, appliquées avec succès pour encourager le développement;
- e) possibilité de mieux utiliser les moyens de l'Organisation en matière de défense, de réglementation, de normes, de conseils, d'analyse ou de recherche en vue de renforcer ses activités de coopération technique, avec l'appui d'autres secteurs internes;
- f) enfin, l'élément qui est le plus difficile mais peut-être le plus important de tous : la précision de l'application du programme global par l'identification de tout autre service et activité positifs en matière de développement (autrement dit, ce que l'Organisation «fait le mieux»), tout en éliminant les éléments désuets, sans pertinence ou infructueux.

III. QUESTIONS OPÉRATIONNELLES ET D'ORGANISATION

A. Stratégie d'organisation

65. L'un des résultats du manque d'examen stratégique global de la part de l'OACI a été qu'aucune analyse complète des facteurs externes et de leurs incidences n'a été effectuée pour garantir que le service approprié accomplit les fonctions requises de la façon qui convient et compte tenu de la situation réelle et des changements survenus dans le milieu dans lequel il travaille. Rares ont été les réflexions stratégiques formelles ou documentées et l'on a peu tenu compte des tendances et des circonstances changeantes de l'aviation civile et de la coopération technique.⁵⁷

66. Si l'on en juge par les faits, bien que l'OACI ait très bien réagi en matière technique aux circonstances changeantes en termes de connaissance de la technologie et des méthodes pédagogiques en aviation civile, elle a réagi de façon insuffisante pour ce qui est des circonstances de financement changeantes et des nouvelles modalités de coopération technique.

67. L'on doit se demander pourquoi si peu d'importance a été accordée à la pensée stratégique. La réponse réside dans le fait que le programme de coopération technique de l'OACI a connu de bons résultats, à l'époque où les circonstances étaient différentes. En conséquence, l'accent a été mis surtout sur les aspects opérationnels et l'on n'éprouvait pas le besoin de consacrer des moyens à la planification globale ni à la pensée stratégique. L'emploi d'une approche fondée sur les projets, de nature plus définie et plus concrète, était en vogue à cette époque et les fonds étaient facilement disponibles, ce qui signifie que l'on avait peu de temps à consacrer à une analyse stratégique dont le besoin ne se faisait pas sentir⁵⁸.

68. Cette absence de moyens en matière de stratégie a fait que les tendances ou les raisons des circonstances changeantes et leurs conséquences n'avaient pas été prévues de façon exacte. Au fur et à mesure que les circonstances changeaient, les fonds devenaient plus rares, le programme perdait de l'ampleur, les moyens de la DCT se trouvaient réduits et, à court terme, l'on n'a pas jugé raisonnable de consacrer des ressources à une pensée stratégique détaillée. Au fur et à mesure que le programme était réduit, cette approche était davantage mise en lumière et ce fut le début d'un cercle vicieux.

69. L'absence de pensée stratégique a eu de graves conséquences sur les opérations de coopération technique à l'OACI. L'Organisation manquait d'objectifs et d'orientation au point que les initiatives en la matière étaient appliquées sans aucune planification cohérente. En outre, certains aspects relatifs à l'orientation future de l'Organisation ont été ignorés ou insuffisamment pris en compte.

B. Intégration du programme ordinaire et du programme de coopération technique

70. L'un des principaux aspects qui ait été insuffisamment pris en compte est l'intégration des activités de coopération technique à l'OACI, plus précisément l'intégration de la DCT au programme ordinaire.

71. La DCT et le programme ordinaire de l'OACI sont perçus de fait comme deux entités ou organisations entièrement distinctes même si, en termes normatifs et juridiques, la DCT fait partie intégrante de l'OACI, tout comme par exemple la Direction de la navigation aérienne. Tous les fonctionnaires de l'OACI consultés pour cette étude - tant au programme ordinaire qu'à la DCT - étaient de cet avis⁵⁹. De l'avis général, tant du point de vue de l'attitude que de celui des opérations, les activités sont tellement différentes qu'il serait difficile de combiner les deux.

72. Cette attitude se manifeste fortement par le manque de données communément acceptées relatives au partage des coûts de certaines ressources par le financement de divers postes du programme ordinaire par la DCT, par le biais du Fonds AOSC (voir aussi sur ce point les paragraphes 105 et 106)⁶⁰. Cette attitude est également reflétée dans la très faible mesure dans laquelle le personnel du programme ordinaire au siège est utilisé pour des

missions de coopération technique. Nous n'avons pu obtenir de chiffres précis mais selon toutes les estimations fournies par le personnel du programme ordinaire et de la DCT, 15 % au maximum des membres des équipes de missions de coopération technique provenaient du programme ordinaire⁶¹. Au niveau des bureaux régionaux, les pourcentages étaient légèrement supérieurs et variaient considérablement suivant les caractéristiques de la région et la culture de chaque bureau régional.

73. L'un des problèmes que pose le manque d'intégration au niveau des concepts - et dont les conséquences opérationnelles et fonctionnelles sont sérieuses - est que les avantages inhérents et les rapports symbiotiques d'intégration par partage de l'expérience acquise ne sont pas réalisés. La coopération technique en aviation civile consiste essentiellement à créer les moyens permettant de respecter les normes établies. Ces normes devraient être fondées dans une large mesure sur ce qui est possible dans le monde réel mais il faut pour cela savoir en détail, en se fondant sur des données concrètes, ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas, tout en établissant des niveaux-cibles.

74. Les travaux de l'OACI sont fondés sur les conventions qui donnent lieu aux normes. Les plans régionaux de navigation aérienne préparés ensuite présentent en détail les normes en vigueur dans chaque région et celles qui doivent être satisfaites. Ces plans sont détaillés pour ce qui est du statut des normes dans la région mais ne semblent pas inclure la prochaine étape logique, à savoir une identification précise et détaillée de la structure ou des initiatives de coopération technique (programme) effectivement requises pour chacune des normes⁶².

75. Un autre problème au niveau des concepts, causé par le manque d'intégration, est que les aspects opérationnels de la DCT - c'est-à-dire la mise en oeuvre proprement dite des projets - deviennent la principale raison d'être du programme de coopération technique de l'OACI, au détriment des aspects de stratégie globale et de politique. Il est clair que la coopération technique doit participer davantage à la planification et à la pensée stratégique et qu'il faut examiner la capacité de la planification globale de l'OACI et des pays individuels en termes d'approche au programme⁶³.

76. Le manque d'intégration entre la DCT et le programme ordinaire a des conséquences opérationnelles et fonctionnelles directes et il existe apparemment de bonnes raisons pour lesquelles l'intégration dans certains secteurs fonctionnels communs - tels que le recrutement et l'administration du personnel - n'est pas possible. Nombre d'entre elles ont été examinées en détail dans diverses notes de travail et lors de consultations avec les représentants du programme ordinaire et de la DCT dans le cadre de ces études, et concernaient les différences entre les méthodes de travail de la DCT et du programme ordinaire⁶⁴.

77. Idéalement, ces conséquences devraient être analysées une par une. Toutefois, cela exigerait des données et des renseignements détaillés sur les procédés de travail en termes de capacité, de coût et de nature. Comme ces éléments ne sont pas disponibles, il est impossible de traiter de chacune de ces conséquences et raisons - de toute façon, la portée du présent rapport ne se prête pas à ce type d'analyse détaillée - bien qu'il soit clair qu'une telle analyse permettrait dans une large mesure d'établir une base de discussion commune sur la possibilité d'une intégration opérationnelle de la DCT et du programme ordinaire⁶⁵.

78. Il n'est pas non plus nécessaire, aux fins du présent rapport, de traiter séparément de chacune des questions puisqu'il est apparent que le problème en est un d'attitude plutôt que de divergences réelles. L'on peut actuellement soutenir que le dédoublement de quelques activités et fonctions qui ne sont pas distinctement différentes provient de ce que l'on a appelé l'approche «davantage orientée vers les actes» ou approche commerciale, de la DCT⁶⁶.

79. Les fonctionnaires de l'OACI interrogés sur la différence fondamentale réelle entre la DCT et le programme ordinaire dans les domaines fonctionnels ont répondu que la différence en question n'était pas tellement significative⁶⁷, à l'exception du fait que la nature des travaux de la DCT exigeait une attitude davantage proactive et des réactions plus rapides que dans le cas du programme ordinaire lequel, de par sa nature normative, est plus

prudent et moins proactif ou rapproché de la nature des tâches à la DCT⁶⁸. En conséquence, il a donc été jugé très difficile de partager des tâches entre la DCT et le programme ordinaire.

80. Ceci porte à conclure que le manque apparent de compréhension de la différence entre les besoins de la DCT d'une part et du programme ordinaire d'autre part est précisément causé par la distinction que l'on fait entre les deux entités au point de vue des concepts et de l'organisation. Une meilleure intégration et des contacts réguliers auxquels s'ajouterait une vision partagée de l'interdépendance des activités de coopération technique et du programme ordinaire aboutirait sans doute à une meilleure compréhension des raisons pour lesquelles les fonctions partagées doivent parfois être plus proactives ou de la raison pour laquelle une plus haute priorité doit être accordée à l'un des programmes, dans certaines circonstances.

81. La justification de l'intégration des aspects du programme ordinaire et de la coopération technique est appuyée par des preuves empiriques relatives à la façon dont d'autres institutions des Nations Unies ont planifié leurs opérations de coopération technique. À un niveau, l'intégration conceptuelle peut être perçue à partir du point de vue selon lequel toutes les institutions des Nations Unies - à l'exception de l'OACI - mettront les fonds du programme ordinaire, provenant du budget ordinaire, à la disposition d'activités de coopération technique, soit directement pour des projets ou programmes de coopération technique sur le terrain soit en confiant au programme ordinaire certains des éléments d'appui de la coopération technique⁶⁹. En fait, dans le cas de certaines organisations telles que l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), la coopération technique n'existe pas en tant qu'entité organisationnelle mais fait plutôt partie des programmes et activités sur le terrain pertinents, à l'échelle de l'organisation⁷⁰.

82. Dans le cas de l'UIT, organisation comparable à l'OACI en termes d'effectifs et de nature du secteur de coopération technique, la contribution du programme ordinaire consiste à financer directement les divers aspects de coopération technique - par exemple bourses, missions d'évaluation et programmes spéciaux pour les pays qui en sont au premier stade de développement - et le financement du personnel et des postes de dépenses pertinents de la coopération technique. Du point de vue organisation, la Direction du développement des télécommunications est responsable du développement global de la coopération technique, ce qui comprend l'appui des activités en la matière. Du point de vue conceptuel - et dans une certaine mesure organisationnel - la Direction du développement des télécommunications est divisée en deux secteurs : l'un appuie les projets financés de l'extérieur (en tant qu'agent d'exécution) par des arrangements de dépenses d'appui et l'autre traite des questions générales de développement et autres aspects de coopération technique tels que politique, stratégie et programmation, financés par le programme ordinaire. L'on voit par là que l'UIT a intégré la coopération technique au programme ordinaire tant sur le plan des concepts que des fonctions et l'OACI pourrait envisager de suivre la même approche.

83. Comme le programme ordinaire et la coopération technique sont liés quant aux concepts au point que l'établissement d'une distinction entre les deux constitue un inconvénient plutôt qu'un avantage, il est nécessaire d'adopter une approche commune à la planification ou à la stratégie en matière de programmes, tout en coordonnant et en examinant tous les aspects. Toute distinction perçue quant aux concepts doit être éliminée ou réduite et, pour y parvenir, l'un des meilleurs moyens consiste, dans le cas de l'OACI, à promouvoir l'idée d'un budget unique.

1. Budget unique

84. L'essentiel du débat relatif à la situation actuelle à la DCT - et aux tensions qui en résultent entre les divers secteurs de l'OACI - a surtout porté sur la question du financement de la coopération technique qui est vu comme entièrement distinct, c'est-à-dire dans une optique d'auto-financement⁷¹. Tout le débat a porté sur les éléments de réduction des coûts, sur les postes qui pourraient être éliminés, sur ceux qui devraient être financés par le Fonds AOSC d'une part et le programme ordinaire d'autre part, ce qui indique que la question du financement est fondamentale au point de créer des différences et des distinctions théoriques qui sont inutiles et même nuisibles à la mise en oeuvre de l'approche de coopération technique pertinente, requise dans les circonstances actuelles.

85. Il est par conséquent nécessaire d'établir un système permettant d'éviter que la question du financement aboutisse à des barrières «artificielles» et à un manque de vocation commune, mais qui permettrait d'établir la responsabilité financière voulue, en termes de sources de fonds. Selon l'inspecteur, un budget unique avec un système complet de mesure des coûts permettra de combiner ces deux éléments de façon satisfaisante et compte tenu des besoins de chacun d'eux.

86. La conséquence directe de la méthode du budget unique pour la coopération technique serait l'abolition du Fonds AOSC en tant qu'entité de financement distincte et les recettes (financement) et dépenses - à tout le moins en principe - devraient être balancées et isolées des autres secteurs de l'OACI. Tout financement extérieur de la coopération technique - provenant du PNUD et d'autres sources - serait traité comme toute recette de l'OACI (par exemple, recettes diverses) mais identifié de façon appropriée en termes comptables formels de manière que toutes les exigences en matière de responsabilité envers les donateurs soient respectées. Le Fonds AOSC existerait en tant que concept théorique utilisé à des fins de responsabilité et d'analyse plutôt que, et c'est le cas maintenant, comme un élément de division qui a pour conséquence néfaste la perception d'une attitude fondée sur une ségrégation entre «nous» et «eux».

87. Le budget unique aurait pour principale conséquence l'acceptation du principe de l'intégration du programme ordinaire et de la DCT. En termes d'organisation, la DCT ne serait plus confinée à un statut distinct «extérieur» à l'OACI mais serait vue comme «toute autre entité» du programme ordinaire. L'OACI dans son ensemble aurait un sens de «propriété» ou de responsabilité en matière de coopération technique, laquelle serait perçue comme une partie tout aussi importante des activités d'un secteur de l'Organisation que le travail de réglementation. Ces deux éléments sont complémentaires et l'un ne pourrait exister sans l'autre.

88. En termes de planification et de programmation, cela signifierait que la formulation d'un programme dans un domaine particulier ferait appel à une approche holistique et que le secteur ou la fonction du programme ordinaire aurait pour responsabilité non seulement la planification et la programmation des aspects normatifs mais encore, en collaboration avec le secteur pertinent de la DCT, la programmation globale des activités de coopération technique dans ce secteur particulier.

89. Une telle intégration est possible car la plupart des fonctions appelées «en amont», dans le domaine de la coopération technique - par exemple, la formulation des politiques et l'analyse sectorielle, font souvent partie du type de fonctions et d'activités que l'on retrouve dans le programme ordinaire, ou y sont reliées⁷². Il n'est pas aisé d'attribuer ces fonctions à des projets spécifiques, lesquels ont tendance à passer pour l'entité conventionnelle en matière d'obtention de fonds et sont donc considérés comme des éléments de dépenses d'appui financés par le programme ordinaire comme l'a suggéré à plusieurs reprises le CCI lors de discussions sur le partage des dépenses d'appui entre le programme ordinaire et le programme de coopération technique (illustré dans l'Annexe 1), et comme l'a mentionné le PNUD dans le cadre du nouveau régime des dépenses d'appui d'agences (illustré et combiné avec le cadre CCI dans l'Annexe 2). Il est par conséquent possible d'identifier ces éléments comme faisant partie de la planification et de l'analyse relatives à un effort concerté et complet en matière de programme, dans un domaine particulier⁷³.

90. En outre, il est évident que si l'on souhaite que l'OACI ait accès dans l'avenir à des fonds du PNUD dans les catégories des services de soutien technique au niveau des programmes, il faudra renforcer ses moyens pour ce qui est des fonctions couvertes par la catégorie des dépenses d'appui qui se situent au niveau du programme.

2. Système de mesure des coûts

91. Les exigences de transparence des coûts concernant l'identification du coût total de programmes et de projets spécifiques seront satisfaites par l'adoption d'un système continu de mesure ou d'évaluation des coûts. Dans le cadre du travail de planification, cette mesure permettra d'identifier les fonctions et opérations individuelles

appropriées ainsi que leur coût et la proportion de chacune de ces fonctions qui constitue une entité de financement particulière, telle qu'un projet⁷⁴.

92. Par exemple, un projet spécifique de coopération technique (qui, de toute évidence, aura été identifié d'une façon générale en tant qu'élément du programme global pour la région et le pays concerné) sera conçu et planifié comme consistant en un certain nombre de fonctions et d'opérations pertinentes. Un identificateur, assigné à chacune d'elles, sera utilisé partout dans le système pour l'enregistrement et la détermination du coût de chacune de ces fonctions. Ces dernières peuvent être accomplies en tant que fonctions traditionnelles du programme ordinaire ou comme fonctions conventionnelles de la DCT. À tout moment, il est possible de déterminer, de réviser et de gérer en fonction des besoins le coût total courant de chaque projet⁷⁵.

93. Il s'agit là d'une pratique courante en matière de gestion de projets et elle est déjà appliquée pour les projets sur le terrain, par le biais du système de budget de projet et de répartition employé par le Bureau du budget du programme. Le coût des diverses activités sur le terrain est établi en détail et les activités sont gérées de cette manière. Les éléments exclus - à l'exception des estimations de coût générales et assez vagues - sont ceux qui concernent les dépenses d'appui aux bureaux régionaux et au siège. Le système de mesure des coûts conviendrait particulièrement aux activités et opérations accomplies en tant que parties de l'appui administratif/opérationnel et du soutien technique.

94. L'un des principes fondamentaux du fonctionnement d'un système de mesure des coûts est qu'aucun coût supplémentaire (à tout le moins ceux qui sont importants) n'est inclus dans le fonctionnement du système. Si les clés de distribution sont bien conçues - et révisées - et si le système est fondé sur les transactions et comporte un enregistrement automatique de celles-ci, les coûts additionnels devraient être minimes⁷⁶.

95. Le système de mesure des coûts serait un outil crucial de planification et de gestion qui fournirait les données nécessaires à l'identification des coûts «véritables» des activités et opérations diverses⁷⁷. Ceci devrait permettre de préciser la planification de la capacité et du volume des tâches et, de là, l'obtention d'un haut degré de flexibilité et d'anticipation des changements dans les besoins en ressources. Un tel système permettrait d'établir des prévisions exactes des éléments réels de dépenses d'appui et accroîtrait la transparence de l'utilisation des fonds ainsi que la détermination de la pertinence du système de financement⁷⁸.

96. Une importante conséquence de l'application de ce système - surtout dans le contexte des différends sur le choix des postes qui doivent être financés par telle ou telle source - est que les coûts ne sont plus établis poste par poste mais plutôt sur une base plus étendue de transactions et de tâches. Les arrangements de partage des dépenses d'appui entre le programme ordinaire et la DCT sont fondés sur l'existence d'un poste quelconque dans le programme ordinaire, ce qui est déterminé à son tour par la question de savoir si la part du travail effectué pour la DCT dans ce poste particulier est de 30 % ou plus⁷⁹. Cette méthode peut s'avérer très arbitraire et l'utilisation de ce critère est probablement l'une des raisons de l'absence d'une entente sur la détermination des postes qui devraient ou qui ne devraient pas être financés par le Fonds AOSC.

97. L'utilisation du système de mesure des coûts fondé sur les activités à des niveaux détaillés plutôt qu'à des niveaux de postes individuels permet d'obtenir des estimations plus exactes et évite le classement de postes individuels en tant que postes de la coopération technique ou du programme ordinaire, qui donne souvent lieu à un sentiment de discrimination ou de création «d'un état dans un état» et à d'autres distinctions inutiles dans un aspect quelque peu banal mais néanmoins important de la vie de l'organisation. Ce système s'inscrirait aussi dans un principe de gestion et d'organisation plus fondamental en matière de responsabilité et de supervision, à savoir l'existence de filières hiérarchiques parallèles, l'une pour les aspects fonctionnels (autrement dit, pour les fonctions proprement dites, sous l'autorité d'une unité) et l'autre pour les aspects concernant la supervision (pour la planification du travail, les questions de personnel, l'avancement, etc., sous l'autorité d'une unité différente). Il est très difficile pour les employés comme pour l'employeur de s'accommoder de cette situation et il faudrait en général l'éviter à moins de motifs impérieux.

98. Les aspects financement et recettes de l'Organisation devraient être séparés des aspects organisationnels et fonctionnels de manière à ne pas créer de barrière ou de distinction artificielle inappropriée du point de vue du fonctionnement. C'est ainsi que les fonds du PNUD, qui par tradition sont versés au Fonds AOSC, pourraient facilement être versés au compte des recettes diverses à condition qu'on puisse les identifier dans le système d'évaluation des coûts au moyen des principes de vérification des comptes et que l'on puisse par conséquent les retracer à tout moment et en tout point du processus.

99. La considération essentielle est que l'OACI puisse rendre compte, financièrement et du point de vue organisation, aux sources de financement, de l'utilisation appropriée des fonds, compte tenu des objectifs recherchés. Ceci ne veut pas nécessairement dire que puisque le financement est distinct, les fonctions et les opérations doivent l'être également⁸⁰.

100. Il est par conséquent très clair que les domaines organisationnels et fonctionnels directs - administration du personnel, finances, bureautique - peuvent être combinés encore davantage par le programme ordinaire et la DCT et que l'on peut constituer une organisation budgétaire unique, surtout si l'on a pris les mesures nécessaires à la résolution des différences fondamentales d'attitude causées par un manque de sensibilisation, d'intégration et de communauté de caractère des missions. De nombreuses initiatives et suggestions ont été formulées par des experts, consultants et observateurs, tant de l'intérieur que de l'extérieur. Il est essentiel d'examiner ces propositions en détail compte tenu du cadre de référence ci-dessus, surtout afin d'analyser l'impact des initiatives déjà prises.

3. Équipes de travail de la coopération technique

101. Un moyen significatif et pratique d'assurer l'intégration consiste à créer des équipes ou groupes de travail internes pour la coopération technique. Il est très encourageant de constater que le Conseil a institué un Comité de la coopération technique qui fonctionnera de façon similaire aux comités qui oeuvrent dans certains secteurs d'activité importants de l'OACI, comme par exemple la Commission de navigation aérienne. Il serait particulièrement judicieux d'instituer une équipe de travail interne composée de fonctionnaires de l'OACI, tant du programme ordinaire que de la DCT, et qui servirait de tribune pour la discussion et la participation relatives à la pensée stratégique sur les éléments de coopération technique, à l'OACI. Bien sûr, un tel comité aurait un statut officieux, sans capacité de prise de décisions, mais pourrait faire beaucoup pour regrouper les représentants du programme ordinaire et de la DCT pour discuter de problèmes communs à un niveau informel et pour aboutir au niveau de compréhension nécessaire à la formulation d'une mission ou d'un objectif commun⁸¹.

102. Cette équipe de travail constituerait une tribune permanente de discussion des éléments et problèmes généraux de la coopération technique dans le cadre des aspects de planification et de programmation et elle se composerait de représentants de tous les grands programmes de l'OACI. Certaines autres institutions des Nations Unies possèdent des équipes de travail ou comités interdépartementaux tels le Comité interdépartemental de l'OIT sur les pratiques et procédures en matière de coopération technique.

103. À un niveau plus spécifique, des équipes de travail *ad hoc* pourraient être créées pour coordonner et discuter des programmes individuels comportant des aspects de coopération technique. Ces équipes seraient composées d'experts techniques de tous les services pertinents du programme ordinaire et de la DCT. Dans le cadre de ce système, chaque projet ou initiative de la DCT devrait être «adopté» par un programme ou secteur important du programme ordinaire, qui assumerait au minimum la responsabilité conceptuelle principale pour le projet ou l'initiative et, s'il y a lieu, la pleine responsabilité technique. Un tel système d'«adoption» faciliterait grandement la compréhension de l'intégration et de la complémentarité inhérentes entre les activités du programme ordinaire et celles de la DCT. D'autres institutions des Nations Unies fonctionnent selon ce concept, comme par exemple la FAO qui a adopté le concept d'une division technique désignée pour tous les programmes, projets et activités de coopération technique et l'UNESCO qui rattache tous les projets de coopération technique à un élément spécifique de son programme des travaux, dans le cadre du programme ordinaire.

104. À certains égards, ce genre d'intégration se retrouve déjà dans quelques bureaux régionaux de l'OACI dans lesquels l'intégration de fait ou l'«adoption» de projets particuliers de coopération technique dans les domaines d'activités respectifs des experts techniques au bureau régional en question se produit déjà et où le spécialiste de la coopération technique joue davantage le rôle de coordonnateur et s'occupe essentiellement des activités directes de coopération technique tandis que l'expert technique se charge de l'examen et du «contrôle» à tout le moins pour les éléments techniques des projets de coopération technique.

C. Propositions de restructuration

105. La conception d'une nouvelle stratégie de coopération technique à l'OACI, fondée sur les éléments présentés dans les Chapitres I et II et sur l'étude de l'intégration du programme ordinaire et de la DCT, aura des conséquences administratives et opérationnelles. Par conséquent, un réexamen de la structure administrative s'impose. Il faudra donc procéder selon un plan formulé sur la base de la nouvelle stratégie. En outre, ce réexamen devra pouvoir servir de base à la discussion des solutions de rechange possibles en matière de restructuration et devrait comporter des principes et directives concernant la «mission» ou l'objectif de la nouvelle stratégie qui consiste à communiquer clairement le but, les points de vue et les politiques.

106. Par le passé, de nombreuses initiatives de restructuration ont été mises de l'avant et l'intention était à l'origine - comme l'indique le premier rapport du CCI portant sur le déficit du Fonds AOSC - que le présent rapport traite des initiatives présentées en matière de restructuration de la DCT et désigne les plus pertinentes. Toutefois, il est apparu clairement à la lumière d'une analyse détaillée que cette méthode exigerait la création d'une base de données commune en termes de volume de travail, besoins en ressources, etc., laquelle n'est disponible sous aucune forme et surtout pas sous une forme acceptable à la fois par la DCT et par le programme ordinaire.

107. La mesure de l'impact de telles initiatives exige que chacune d'elles fasse partie d'un plan stratégique complet ainsi que l'établissement d'une configuration commune de données, pour des fins de comparaison⁸². Aucun de ces éléments n'existe. Il est donc clair que l'une des premières initiatives à prendre dans le cadre du processus de détermination des domaines dans lesquels un supplément d'intégration fonctionnelle et opérationnelle peut être réalisé pour éliminer le dédoublement d'efforts, consiste à amorcer une étude initiale complète de la mesure des coûts pour l'ensemble de l'Organisation, tant pour le programme ordinaire que pour la DCT. Une partie de cette tâche peut avoir déjà été accomplie dans certains domaines du programme ordinaire mais il importe de la combiner à une méthodologie globale qui servirait de base commune de données pour toute discussion et planification futures de l'intégration fonctionnelle et opérationnelle. Sans une telle base commune, le débat serait trop flou pour être de quelque utilité pratique⁸³.

108. Aux fins du présent rapport, il est par conséquent plus utile de présenter certains des principes sous-jacents à la restructuration elle-même. L'un de ces principes fondamentaux, déjà mentionné (paragraphe 71), est que la DCT devienne dans la réalité ce qu'elle est déjà en théorie. Dans l'organigramme de l'OACI, la DCT est simplement présentée comme toute autre direction ou entité fonctionnelle de l'Organisation. Toutefois, cette direction est perçue aujourd'hui comme jadis en termes réels comme ayant une identité distincte. Il devrait cependant s'agir «simplement» d'une autre direction de l'OACI, responsable d'un domaine ou d'activités particulières liées directement à la coopération technique. Elle devrait coopérer avec les autres directions tout comme celles qui sont rattachées au programme ordinaire conventionnel coopèrent les unes avec les autres. Certains aspects de la coopération technique s'inscrivent dans le cadre des travaux des autres directions techniques, tout comme, dans de nombreux cas, des questions de transport aérien, par exemple, font partie intégrante de certaines activités de la Direction de la navigation aérienne.

109. Comme toute autre direction technique de l'OACI, la DCT ne devrait être responsable que de son domaine «technique», à savoir les aspects spécifiques de coopération technique qui exigent des compétences techniques dans le domaine de la coopération. Autrement dit, bien que toutes les connaissances et responsabilités conceptuelles en matière de coopération technique devraient se situer au niveau de la DCT, seuls les aspects opérationnels exigeant

des connaissances très spécifiques devraient relever de la DCT. Il s'agit de l'application de la doctrine de l'avantage comparatif, non seulement à l'OACI par rapport à l'environnement externe -financement PNUD, changements des exigences des gouvernements, changements dans l'aviation civile, etc. - mais aussi à la DCT par rapport au reste de l'Organisation. L'avantage comparatif de la DCT devrait se retrouver dans l'application conceptuelle et, dans une certaine mesure, opérationnelle des connaissances techniques à l'établissement d'une coopération au niveau du développement et de la technique plutôt que dans la connaissance technique détaillée de l'aviation civile en général⁸⁴ ou des tâches administratives et opérationnelles qui ne font pas appel à la connaissance ni à l'expertise en matière de coopération technique.

1. Planification, programmation et capacité d'analyse

110. Ceci est particulièrement important pour le processus de réflexion stratégique et pour l'évolution vers une intensification des efforts de planification et d'appui aux politiques, par la formulation de programmes et la réalisation d'analyses sectorielles. Sur le plan externe, cette tendance montre que l'OACI doit pouvoir prouver aux sources de financement - PNUD et autres - qu'elle est à même d'effectuer des analyses et de la planification sectorielle de haute qualité, en combinant des connaissances spécifiques techniques en matière d'aviation civile et une connaissance et des aptitudes en planification de l'aviation civile, dans un contexte de développement.

111. Il est tout aussi important, sur le plan interne pour l'OACI, que la DCT soit rendue davantage responsable de la coordination des initiatives de l'Organisation en matière de coopération technique, dans le cadre de l'intégration conceptuelle. Ceci revient à coordonner activement les aspects coopération technique de la programmation et de la planification des éléments de coopération technique venant d'autres directions ou de programmes de grande ampleur. La DCT devrait posséder les moyens et les connaissances en matière de coopération technique en général et en aviation civile en particulier, lui permettant de s'intéresser et de participer à toute initiative de l'OACI concernant la coopération technique. En termes très concrets, ceci se traduit par un mode formel et structuré d'évaluation continue de la situation, par la fourniture d'une participation détaillée à la planification et à la communication de renseignements aux autres secteurs techniques sur les changements dans l'environnement de coopération technique, dans les arrangements de financement, etc., qui pourraient avoir un impact sur leurs travaux.

112. Il faut donc absolument fournir le cadre et la capacité d'analyse stratégique structurée de planification nécessaires à toute restructuration du programme de coopération technique.

113. En termes de concepts, il pourrait être opportun d'adopter celui d'une **équation de planification de la coopération technique** pour les prévisions. L'un des principaux avantages de l'analyse stratégique est qu'elle offre une base à l'identification des besoins (quelles sont les exigences du «marché»?), ce qu'il faut faire (quel est le «produit» qui répondra aux besoins du «marché»? et quels sont les moyens nécessaires à la fourniture de ce «produit» (les ressources sont-elles disponibles et l'Organisation peut-elle les utiliser de façon optimale?).

114. En termes de coopération technique, cela revient à identifier un membre de l'équation représenté par les initiatives requises en coopération technique - compte tenu de l'environnement propre à ce secteur et des exigences et priorités des gouvernements - et les coûts de mise en oeuvre de ces initiatives, par rapport à l'autre membre de l'équation, représenté par les fonds que l'on peut raisonnablement escompter de diverses sources.

115. Le premier membre de l'équation est constitué par la nature de l'aviation civile, avec les normes et critères à satisfaire. Les plans régionaux de navigation aérienne précisent les normes qui restent à satisfaire, et l'extension de ce travail au domaine de la coopération technique consiste à procéder à une évaluation des initiatives requises pour parvenir à ce résultat. Il s'agit là d'une variante du principe NatCap du PNUD selon lequel les programmes peuvent être élaborés en fonction d'une liste de projets éventuels similaires aux projets «dans la filière», même si le développement ou la planification n'ont pas atteint le même niveau de réalisation. Il faut adopter une approche plus réaliste pour ce qui est de la détermination des possibilités, en fonction du niveau de financement et du minimum requis durant une période quelconque afin de satisfaire aux normes minimales contenues dans les plans

régionaux de navigation aérienne. Les bureaux régionaux auront un rôle important à jouer dans cet exercice qui exigera une connaissance approfondie et détaillée de la situation des régions et des pays individuels. Ceci se rapproche de la «recherche sur les marchés», dans laquelle l'OACI possède l'avantage d'avoir un «marché» limité et bien défini en termes de coopération technique et une «équipe de vente» représentée par les experts des bureaux régionaux déjà en place (ne serait-ce que nominalement).

116. Pour ce qui est de l'autre membre de l'équation, il s'agit d'évaluer la disponibilité de fonds, aspect particulièrement difficile qui, dans le passé, a rendu quelque peu ardue la prévision de l'ampleur des programmes, au point qu'il a été totalement rejeté. Toutefois, l'exercice n'est pas impossible, tant sur le plan technique que sur celui des concepts. De nombreuses organisations, surtout dans le secteur commercial, se heurtent aux mêmes incertitudes concernant le financement, surtout en raison du caractère cyclique de leurs activités. Ces incertitudes ne sont pas causées par les mêmes facteurs mais le principe demeure le même.

117. Une approche propre à éliminer cette incertitude consiste à faire appel au principe d'un inventaire «client/ventes» dans le cadre duquel divers niveaux de «contacts de vente» - dans le cas de l'OACI, il s'agirait par exemple d'une décision gouvernementale d'utiliser les Chiffres indicatifs de planification (CIP) ou d'autres fonds - sont évalués ou classés selon leurs chances de réalisation. Les scénarios les moins ou les plus favorables peuvent ensuite être établis et l'on peut procéder à une estimation du niveau de ressources et de la capacité de travail requis.

118. À en juger par le besoin d'un cadre pour cette équation de planification de la coopération technique et par l'accent mis de façon accrue sur la formulation, la planification et la programmation d'une politique stratégique et sectorielle, il faudrait établir un poste organisationnel responsable de la planification et de l'analyse concernant spécifiquement les questions de coopération technique en aviation civile. Cette **section de planification et de programmation (SPP)** sera responsable de l'appui en planification et en programmation pour la coopération technique pour l'ensemble de l'OACI - bureaux techniques du programme ordinaire et autres secteurs de la DCT. La section sera dotée d'experts en planification de la coopération technique et l'idéal serait qu'ils possèdent une expérience en aviation civile même si, en principe, cette expérience pourrait provenir d'autres secteurs de la Direction.

119. La section devrait être responsable de l'analyse stratégique nécessaire pour garantir que l'OACI offre toujours le soutien de coopération technique le plus efficace et le plus pertinent possible. Cet élément comporte des aspects relatifs à l'évaluation, une structuration de mémoire collective et la diffusion de renseignements, de connaissances et d'expérience⁸⁵. La section conseillera le Directeur de la coopération technique sur les mesures à prendre en termes stratégiques afin de garantir que l'OACI pourra jouer un rôle approprié en matière de coopération technique.

120. La SPP comportera un important élément pratique et opérationnel. Non seulement devra-t-elle fournir des conseils spécifiques sur les aspects de planification des projets et initiatives individuels mais encore devra-t-elle assumer la responsabilité de l'établissement de la base d'une capacité de planification et d'analyse requise pour «faire concurrence» en matière de contrats de services d'appui technique au niveau des programmes (TSS-1) proposés dans le cadre des nouveaux arrangements du PNUD en matière de dépenses d'appui. Elle devra être en mesure de fournir aux gouvernements, donateurs et autres parties présentes dans l'environnement de coopération technique, des preuves documentaires que l'OACI possède les compétences de planification nécessaires pour utiliser son avantage relatif.

121. Un grand nombre des fonctions qui, à l'heure actuelle, sont nominalement rattachées à la Section de développement des projets (SDP) - développement de projets, acquisitions, évaluation, etc. - seraient confiées à la SPP. Toutefois, contrairement à la SDP qui était fortement pénalisée par le manque de ressources et l'absence d'un rôle clairement défini, la SPP disposerait par définition des ressources et de la capacité lui permettant de s'acquitter efficacement de ses fonctions. Si elle n'obtient pas ces ressources, c'est que l'OACI n'aura pas compris la situation et n'est pas disposée à exister en termes de coopération technique, secteur en changement.

122. Il est particulièrement important que la SPP obtienne suffisamment de ressources pour se lancer dans un programme d'acquisitions au moyen d'une fonction de mobilisation de ressources, par exemple en faisant appel au spécialiste en la matière, dont le poste est proposé au paragraphe 29. Le programme de coopération technique de l'OACI doit être orienté vers de nouvelles possibilités de financement et de nouvelles modalités de fonctionnement. Il faut investir dans le «marketing» si l'on veut rompre le cercle vicieux «programme restreint, absence de développement de projets, programme encore plus restreint». Si l'on adopte une nouvelle approche de coopération technique mettant davantage l'accent sur l'analyse sectorielle et la planification de la politique, il faudra concevoir et mettre en oeuvre une campagne de promotion pour garantir que le reste du monde sera informé de la nouvelle approche en question. Les points de vue de l'OACI sur les aspects de la coopération technique qui concernent l'Organisation doivent être communiqués en temps voulu, de façon claire et insistante, aux bureaux régionaux, au programme ordinaire et aux divers intervenants de l'aviation civile, lesquels devraient tous être connus de l'OACI.

2. Souplesse opérationnelle

123. Dans la section précédente, on proposait une approche mettant davantage l'accent sur la planification conceptuelle et la programmation des activités de coopération technique. L'application intégrale de cette approche aurait pour conséquence que l'accent ne serait plus tellement mis sur les projets directement opérationnels - ni sur les exigences connexes administratives et opérationnelles extérieures à la coopération technique concernant l'administration du personnel, la comptabilité et autres éléments de la gestion journalière - mais plutôt sur les activités de planification et d'analyse au niveau sectoriel. De nombreux projets seront transformés en associations et programmes d'assistance à long terme dans lesquels l'OACI travaillera étroitement avec l'administration de l'aviation civile concernée, à titre consultatif et pour une longue période, fournissant aux gouvernements des conseils sur les projets individuels, les initiatives et les programmes, plutôt que d'être responsable de l'exécution directe de chacune de ces initiatives.

124. Il ne faudrait pas pour autant rejeter toutes les initiatives opérationnelles directes fondées sur les projets car elles sont toujours justifiées dans de nombreux cas et elles constituent la base de l'expérience «sur le terrain». Il est toutefois clair que le fait d'insister moins sur les activités à base conventionnelle fait que l'on a besoin d'un secteur opérationnel restreint mais plus flexible. En bref, l'aptitude nécessaire pour réagir aux changements des circonstances devrait se retrouver au sein de l'Organisation. Il faut pour cela examiner les niveaux de dotation en personnel dans l'optique du niveau de programme, sous la forme du niveau opérationnel au-delà duquel un surcroît de volume de travail justifierait un étoffement des effectifs⁸⁶.

125. L'ampleur du programme de coopération technique et le fait qu'elle puisse varier considérablement d'une année à l'autre militent fortement en faveur de la souplesse à la Sous-Direction de l'exécution des projets. La réduction de l'ampleur du programme et la réduction conséquente de personnel font que, dans deux sections, les effectifs se composent de deux fonctionnaires de la catégorie des administrateurs dont l'un est le chef. À cause de ce faible niveau de dotation dans les sections régionales, le nombre d'employés de la catégorie des administrateurs peut être réduit à un ou même à zéro en cas de congé ou de maladie, ce qui affecte sérieusement le rendement. Tous les fonctionnaires des sections en cause qui ont été interrogés ont indiqué qu'il s'agit là d'un problème majeur et ont ajouté que les administrateurs d'autres sections n'étaient pas suffisamment informés de leurs projets pour pouvoir les remplacer de façon satisfaisante, sauf en cas d'extrême urgence.

126. Il est par conséquent indispensable que toute restructuration du programme de coopération technique de l'OACI repose sur le principe d'une plus grande flexibilité. Pour cela, l'on pourrait organiser les fonctions opérationnelles directes de la DCT - actuellement accomplies par la Sous-Direction de l'exécution des projets - selon une structure fonctionnelle plutôt que régionale.

127. Cette suggestion repose sur le niveau auquel la coordination s'impose. Dans de nombreux types d'organisations, mais surtout celles qui oeuvrent dans le domaine de la coopération technique, la coordination doit être réalisée au niveau des fonctions ou éléments opérationnels (par exemple acquisitions, personnel, etc.), des éléments sectoriels (par exemple éducation, santé, etc.) et des régions (Asie, Afrique, etc.).

128. Le niveau auquel a lieu la coordination est fonction du détail et de l'importance des efforts de coordination requis pour chacun des éléments, niveau qui dépend à son tour des circonstances particulières au domaine dans lequel l'organisation oeuvre, de la nature des travaux de l'organisation et de l'importance de cette dernière dans l'optique du contrôle de la gestion.

129. C'est ainsi que dans de nombreuses grandes organisations multisectorielles, la coordination fonctionnelle est si importante qu'elle doit être réalisée à l'intérieur de chaque secteur, avant la coordination sectorielle, régionale et globale⁸⁷. Dans les plus petites organisations à vocation unique, comme l'OACI, il peut être préférable - du point de vue de la gestion - d'assurer une coordination fonctionnelle et régionale au même niveau.

130. Dans le cas de l'OACI, la coordination sectorielle n'est pas nécessaire et la coordination régionale est liée à la question de savoir si le travail ou l'approche à l'intérieur de chaque région diffère de l'approche fondamentale au point de justifier des structures de gestion régionale distinctes au siège.

131. Il est difficile de nier que les circonstances socio-économiques sont particulières à chaque pays et chaque région, ce qui peut justifier des différences dans le détail des approches. Toutefois, en termes d'appui aux opérations de coopération technique en aviation civile, l'on peut douter de l'existence de telles différences. Chaque fonctionnaire de l'OACI ayant des responsabilités régionales et interrogé sur la question a répondu que, fondamentalement, les fonctions d'appui accomplies au siège dans les sections régionales sont identiques et qu'elles pourraient être combinées. La poursuite de l'interrogatoire des fonctionnaires en question n'a donné lieu à aucun argument indiquant que tel n'était pas le cas⁸⁸. Une recherche distincte effectuée par le CCI auprès de sources indépendantes n'a pas non plus révélé de différences fondamentales justifiant des approches différentes dans chaque région⁸⁹.

A. Structure globale pour l'exécution des projets

132. L'on est donc amené à conclure que la conjoncture actuelle (réduction du niveau de divers programmes) nécessite un degré de flexibilité que l'on peut obtenir en regroupant toutes les sections d'exécution de projets en une seule section globale composée du nombre requis de spécialistes de la mise en oeuvre.

133. Les spécialistes de la mise en oeuvre auront les mêmes responsabilités que les fonctionnaires des sections régionales de l'exécution des projets actuels mais ils ne seront pas limités à des projets dans des régions particulières et assumeront les responsabilités nécessaires. Une telle répartition du travail ferait que les compétences et expériences des spécialistes individuels pourraient être utilisées de façon beaucoup plus efficace, là où elles sont requises. Par exemple, certains fonctionnaires pourraient acquérir une expertise régionale spécifique et ils seraient donc assignés essentiellement aux projets ou initiatives de la région en question tandis que d'autres pourraient acquérir une expertise fonctionnelle spécifique (par exemple, projets de formation) et assumeraient donc la responsabilité première pour les projets s'inspirant de cette approche fonctionnelle, quelle que soit la région en cause. Cette structure accroîtra la flexibilité du point de vue de l'organisation et permettra à tous les membres du personnel en cause de faire un travail plus diversifié et plus varié.

B. Coordination régionale aux bureaux régionaux

134. Les efforts de coordination régionale devraient être transposés de la coordination fonctionnelle en termes d'appui, actuellement réalisée au siège, vers une coordination plus conceptuelle et générale, dans les bureaux régionaux. La coordination régionale donne les meilleurs résultats là où l'expertise régionale est disponible, c'est-à-dire dans les bureaux régionaux. Il pourrait même s'avérer judicieux de faire passer certaines responsabilités de compte rendu direct, de contrôle et d'imputabilité du personnel des services extérieurs vers les bureaux régionaux en affectant à ces derniers des spécialistes de la mise en oeuvre ayant de l'expérience en gestion.

135. En général, il faudra renforcer les moyens de la coopération technique dans les bureaux régionaux car, comme nous l'avons vu plus haut (cf. paragraphes 22, 23, 33 et 35), le nouveau rôle de point central joué par les institutions des Nations Unies en général et par l'OACI en particulier exigera un renforcement substantiel de la capacité à aider les gouvernements dans les domaines de l'analyse stratégique et sectorielle et de la formulation de politiques. Ces contacts étroits avec les organismes d'aviation civile ont lieu, ou devraient avoir lieu, dans les bureaux régionaux.

3. Section de l'appui opérationnel

136. Suivant le degré de décentralisation régionale, les spécialistes de la mise en oeuvre de la Section de l'exécution des projets (au siège ou dans les bureaux régionaux) seront responsables de toutes les phases de la mise en oeuvre des projets et initiatives individuels en matière de coopération technique. Ils n'accompliront pas nécessairement toutes les fonctions mais ils seront cependant responsables de garantir que celles qui sont requises, qu'elles soient effectuées par eux-mêmes ou par d'autres instances de l'OACI, le soient conformément au plan de travail.

137. Pour atteindre la rapidité d'intervention requise, les spécialistes de la mise en oeuvre devraient effectuer le plus grand nombre possible de fonctions en termes de volume de travail, d'expérience et connaissances. En principe, le nombre maximum de fonctions d'appui opérationnel et administratives qui continuent d'être la responsabilité de l'OACI devraient être déléguées aux spécialistes de la mise en oeuvre ou, le cas échéant, au bureau régional, par le biais de structures, de procédés et de systèmes bien définis tels les systèmes informatisés.

138. Ce principe a déjà été pris en compte dans le système informatisé de recrutement du personnel des services extérieurs et dans le système de bourses et, s'il est bien appliqué, on aura besoin de moins de sources d'appui dans des domaines tels que le recrutement, le personnel et les acquisitions⁹⁰. L'analyse sous-jacente de la conception de ces systèmes indique effectivement qu'il est possible d'appliquer ce principe de façon intégrale. Par exemple, pour le sous-système de la progression du recrutement des services extérieurs, la comparaison des listes de fonctions effectuées par les fonctionnaires de la Sous-Direction de l'exécution des projets et par les fonctionnaires du Groupe du recrutement des services extérieurs actuel indique que deux fonctions seulement sont accomplies par le deuxième groupe et non par le premier, ce qui porte à conclure que les fonctions qui exigent des connaissances en personnel plutôt que des connaissances opérationnelles générales de coopération technique sont très peu nombreuses et, au niveau actuel d'activités, n'exigent pas un groupe distinct pour le recrutement du personnel des services extérieurs⁹¹.

139. Le principe selon lequel la Section de l'exécution des projets accomplirait autant de fonctions opérationnelles de coopération technique que possible s'inscrit dans le principe plus général énoncé ci-haut, à savoir que la DCT ne devrait traiter que des aspects et fonctions de coopération technique qui exigent des connaissances particulières en la matière et qui diffèrent des autres fonctions, justement à cause de ces aspects. En termes opérationnels directs, cela signifie que les fonctions qui relèvent naturellement du programme ordinaire, dans le cadre des opérations, de l'administration et des services en général, ne devraient pas faire partie de la DCT, même si celle-ci utilise ces services de façon intensive. Par exemple, certaines autres directions de l'OACI n'ont pas de fonctions d'appui ou administratives opérationnelles et, même si l'on peut prétendre que c'est parce qu'elles n'en ont pas besoin,⁹² il importe, si l'on veut faire savoir que la coopération technique fait partie intégrante de l'ensemble de l'Organisation, que la DCT ne soit pas vue comme une entité unique qui aurait ses propres fonctions, alors qu'elles seraient normalement partagées.

140. En corollaire, les seules fonctions opérationnelles d'appui ou fonctions consultatives que l'on devrait retrouver à l'intérieur de la DCT sont celles qui concernent directement la coopération technique et qui exigent des connaissances spécifiques en la matière. Par exemple, l'administration du personnel de la coopération technique - au siège comme à l'extérieur - n'est pas spécifiquement liée à la coopération technique et partage davantage de caractéristiques avec l'administration du personnel non-coopération technique qu'avec d'autres activités de coopération technique⁹³.

A. Consultants et spécialistes de l'appui

141. Nous suggérons par conséquent que les fonctions consultatives individuelles ou d'appui soient rattachées à la Section du soutien et accomplies par les spécialistes fonctionnels ou techniques qui accompliraient certaines tâches globales spécifiques dans leur domaine de spécialisation - par exemple, personnel, bourses, etc. - et qui fourniraient des conseils et de l'appui aux agents de la mise en oeuvre, pour des projets ou initiatives spécifiques. Les tâches globales concerneraient par exemple le maintien de la liste de recrutement (système de liste) et l'inventaire du centre de formation mais devraient également inclure la recherche générale, l'appui à la fonction de planification à l'intérieur des domaines respectifs et, si nécessaire, les aspects concernant la planification et la programmation.

B. Gestion des acquisitions et des contrats

142. La fonction d'acquisitions est une fonction consultative qui revêt un intérêt particulier. Le concept du Service des achats d'aviation civile (CAPS) est très pertinent et son potentiel de développement pourrait être élevé s'il bénéficie de l'encouragement nécessaire. La structure appropriée de cet encouragement devrait donc être établie sur la base d'un accroissement des efforts de publicité et d'acquisitions⁹⁴.

143. La gestion des contrats constitue un aspect général ou une extension naturelle des activités d'acquisitions. La sous-traitance est l'un des concepts fréquemment employés dans l'environnement moderne de la coopération technique où l'on est conscient des coûts et le PNUD l'encourage fortement. Par exemple, l'une des principales raisons pour lesquelles le Bureau des services d'appui aux projets (BSP) du PNUD prétend pouvoir survivre avec un ratio de dépenses d'appui inférieur à 10 % est que la plupart des travaux d'appui opérationnel sont effectués en sous-traitance et peuvent donc être imputés aux dépenses directes du projet plutôt qu'aux dépenses d'appui.

144. Toutefois, en plus de garantir l'accès aux connaissances les plus récentes et les plus pertinentes, le principal avantage de la sous-traitance est qu'elle accroît grandement la flexibilité d'un programme. Si la DCT pouvait élaborer les moyens et connaissances nécessaires à l'identification, à l'évaluation et à la gestion de sous-traitants appropriés, une petite section opérationnelle de la DCT pourrait gérer un programme de coopération technique d'ampleur variable sans imposer de contraintes majeures à ses opérations. En principe, ceci se rapproche du concept du personnel de base proposé fréquemment au sein de l'OACI, avec la différence qu'il ne s'agit pas simplement d'un transfert de responsabilités pour des postes financiers mais plutôt d'un élément qui s'inscrit dans le contexte d'une structure repensée du point de vue organisationnel.

145. La sous-traitance est un élément qu'il faudrait prendre en considération pour l'avenir. À ce stade, toutefois, il pourrait être opportun d'envisager la création d'un poste consultatif - par exemple dans le cadre des activités d'acquisitions - sur la sous-traitance, ce qui permettrait d'analyser la possibilité d'appliquer cette approche dans le cas de l'OACI et de fournir des conseils sur ces aspects aux spécialistes de la mise en oeuvre. Ce poste d'agent chargé des contrats pourrait éventuellement constituer une entité distincte à l'intérieur de la Section du soutien opérationnel et pourrait inclure les fonctions d'acquisitions.

C. Bureau du budget du programme et fonctions financières

146. Le Bureau du budget du programme actuel assure un rôle de soutien à la DCT. Sa principale responsabilité de contrôle du budget des projets, clairement définie, constitue un rôle d'appui majeur à la Direction de l'exécution des projets alors que ses autres fonctions d'appui général budgétaire et financier à la DCT sont mineures en termes opérationnels.

147. Ceci semble indiquer que le Bureau du budget du programme assure un rôle au niveau de l'exécution des projets plutôt qu'un rôle d'appui financier général pour l'ensemble de la DCT. Du point de vue des concepts et de l'exploitation, le Bureau se rapproche des autres fonctions consultatives et d'appui telles que les achats, le personnel et les bourses, même si, pour des fins de gestion et de contrôle financier, il devrait peut-être rester distinct.

148. L'on peut se demander si tous les aspects de comptabilité générale et de gestion financière non directement liés au contrôle budgétaire et à la gestion des projets de coopération technique et aux aspects opérationnels extérieurs ne pourraient pas être du domaine de compétence de la Section des finances du programme ordinaire. Là encore, on fait appel au principe que ces activités ont davantage de points communs avec les activités comparables des autres bureaux qu'avec celles de l'appui à la coopération technique⁹⁵. La mise en place d'un système approprié de mesure des coûts permettra d'accomplir les fonctions de gestion et d'évaluation des fonds extra-budgétaires actuellement attribués au Fonds AOSC avec moins de ressources de ce genre et ces fonctions n'auraient pas à être effectuées dans le cadre des activités financières de la coopération technique.

D. Services de bureautique

149. Le Groupe de la bureautique de la DCT est un exemple encore plus frappant d'un service d'appui dans le cas duquel les détails opérationnels des initiatives de coopération technique n'ont que très peu d'impact sur la façon dont la bureautique devrait être organisée et structurée. Les particularités de la coopération technique n'auront d'effet sur la bureautique qu'au niveau de la conception et du contenu des systèmes informatisés mis en application. La conception et l'utilisation d'un système informatisé pour les aspects de coopération technique n'exigeront pas, en tant que tels, un cadre organisationnel différent de celui de la conception et de l'utilisation d'un tel système par le programme ordinaire.

150. Il est exact que durant les phases proprement dites d'analyse «commerciale» et d'analyse systématique, la connaissance des questions de coopération technique sera nécessaire mais ce type de connaissances détaillées peut être obtenu des usagers dans l'environnement de coopération et il n'est pas nécessaire que les fonctions qui incombent au Groupe de la bureautique soient accomplies à la DCT. Il est d'autres directions de l'OACI qui ne possèdent pas de fonctions de bureautique séparées et qui s'en remettent au service central. Même si, à l'heure actuelle, la DCT a les besoins les plus pressants en matière d'informatisation, le principe fondamental n'en demeure pas moins vrai⁹⁶.

151. Dans le passé, de nombreux efforts - et des ressources importantes - ont été consacrés aux éléments de bureautique de l'OACI⁹⁷. Il existe à l'heure actuelle deux systèmes généraux ou plates-formes de logiciel presque entièrement distincts (bien que plusieurs initiatives récentes aient ouvert la voie à une coopération plus étroite) et il y a sans aucun doute des domaines dans lesquels une poursuite de la coopération serait particulièrement bénéfique. Un seul service de bureautique à l'échelle de l'OACI faciliterait l'identification des domaines en question et la mise en oeuvre d'une stratégie commune de technologie de l'information. On peut soutenir que la DCT est plus avancée à certains égards dans l'utilisation de la technologie de l'information et pourrait donc être relativement sûre que ses besoins seront sérieusement pris en compte dans le cadre d'une stratégie commune.

152. Une des raisons qui militent le plus en faveur d'un service unique est la mise en oeuvre du système de mesure des coûts⁹⁸. Pour qu'un tel système soit techniquement et financièrement possible, il faut qu'il soit informatisé. Il devrait en outre être pleinement intégré à tous les systèmes existants, dans la mesure requise, et appellerait un certain niveau de coopération car des services distincts et indépendants de technologie de l'information - quel que soit leur degré de coordination formelle - freineraient gravement la mise en oeuvre et réduiraient l'utilité d'un tel système, ce que l'OACI ne peut se permettre à ce stade.

E. Groupe télécommunications et dossiers

153. Une dernière fonction à la Direction de la coopération technique est celle du Groupe des télécommunications et dossiers. Les travaux qu'elle effectue peuvent être scindés en un service d'appui offert à la DCT et au programme ordinaire (télécommunications) et un service offert uniquement à la DCT, à savoir la tenue des dossiers. Ce dernier est un service d'appui administratif dont il est clair qu'il concerne seulement la coopération technique et il devrait donc demeurer dans ce secteur, à la Section du soutien.

154. Les télécommunications sont administrativement rattachées à la DCT car plus de 90 % des activités dans ce secteur concernent la coopération technique⁹⁹. Ce service est toutefois touché par le principe selon lequel il ne s'agit pas d'une activité spécifiquement liée à la coopération technique - elle n'exige pas de connaissances particulières en coopération technique - et il devrait donc s'agir en principe d'une fonction du programme ordinaire, avec imputation appropriée des coûts à la coopération technique dans le cadre du programme de mesure des coûts.

155. Le fait de transférer les télécommunications aux services administratifs du programme ordinaire placerait cette activité là où elle doit se trouver du point de vue des concepts, de l'exploitation et de la gestion. Dans le monde actuel, les télécommunications peuvent rarement être séparées de la technologie de l'information en tant que telle et bien que l'acheminement des tâches et leur processus d'exécution varient selon qu'il s'agit de télécommunications ou de bureautique, le fait de transférer les télécommunications au programme ordinaire faciliterait l'étude des possibilités de restructuration des télécommunications à la lumière des méthodes les plus récentes¹⁰⁰.

156. Il semblerait que l'un des problèmes du fractionnement des télécommunications et des dossiers est qu'une telle action briserait le lien naturel entre le mouvement des communications et le besoin d'enregistrer ces dernières dans des dossiers spécifiques de l'Organisation. Il ne s'agit là toutefois que d'un problème physique relatif à la diffusion des éléments de communication. Si les communications sont classées, par exemple dans un fichier central informatisé, l'identification peut se faire au fur et à mesure que les communications sont transmises ou reçues et la documentation physique - dont le volume devrait baisser avec l'avènement du bureau «sans papier» - peut être acheminée selon les besoins.

157. La question de savoir s'il convient de séparer ces deux sous-fonctions du Groupe des télécommunications et dossiers devra être tranchée sur la base d'une analyse détaillée des procédés et des volumes de travail, ce qui permettra de déterminer avec exactitude les possibilités physiques et économiques.

4. Suggestions relatives au futur organigramme de la Direction de la coopération technique

158. Toute proposition de réorganisation de la structure de la DCT doit tenir compte du changement de rôle et d'approche. La nouvelle structure devrait permettre de renforcer les moyens de l'OACI en matière de planification et de programmation, en insistant sur le fait que ces deux activités, pour l'analyse sectorielle et la formulation de politiques, sont tout aussi importantes que les aspects opérationnels.

159. C'est dans cette optique que l'on propose une structure comportant une Section de planification et de programmation (SPP), une Section de l'exécution des projets (SEP) et une Section de l'appui opérationnel (SAO).

160. La Section de planification et de programmation regroupe les moyens en la matière dont il est question aux paragraphes 108 à 122. Il devrait s'agir d'une entité administrative distincte, pour souligner l'importance de cet aspect des activités de coopération technique.

161. La structure de la Section de l'exécution des projets est exposée aux paragraphes 132 et 133 dans le cadre de la structure globale et remplace donc l'ancienne Sous-Direction de l'exécution des projets mais ne comporte qu'une structure globale plutôt que des subdivisions en sections régionales. Une partie de la Sous-Direction se compose des spécialistes de la mise en oeuvre. Suivant leur nombre, c'est-à-dire s'il y en a plus de cinq ou six, des sections distinctes pour diverses activités ou régions pourraient être créées et placées sous l'autorité d'un haut fonctionnaire spécialiste de la mise en oeuvre. L'un des principes fondamentaux de la bonne gestion veut qu'une personne n'ait pas plus de cinq ou six employés sous ses ordres.

162. Les spécialistes en consultation ou en appui devraient être placés dans une section du soutien opérationnel distincte, laquelle s'occuperait de toutes les activités de coopération technique et non simplement de l'exécution des projets même si les activités extérieures sont appelées à constituer une partie importante de ses activités. Tous les spécialistes en consultation et autres fonctionnaires jouant un rôle d'appui lié directement aux

opérations de coopération technique - telles que celles du Bureau des programmes et du budget - duquel auront été retirées toutes les fonctions financières concernant les projets et programmes autres que ceux des services extérieurs - travailleraient dans cette section distincte.

163. Ces principes sont illustrés dans l'organigramme présenté à l'Annexe 3 dans le cadre duquel le Groupe de la bureautique, la partie télécommunications du Groupe télécommunications et dossiers ainsi que les activités financières non extérieures du Bureau du budget du programme ont été rattachés aux secteurs appropriés du programme ordinaire.

164. L'organigramme est destiné à illustrer les principes suggérés, sous-jacents à la restructuration. Il n'est pas définitif et l'on espère que l'analyse initiale complète proposée pour les activités de travail - combinées à des considérations stratégiques nouvelles d'autres aspects importants tels que les bourses, l'utilisation d'experts-adjoints et d'experts bénévoles, la révision et la mise à jour de la documentation et un acheminement d'information plus pertinent à destination et depuis les bureaux régionaux - constituerait la base d'une poursuite de la discussion et de l'analyse permettant d'atteindre une structure hiérarchique optimale dans l'optique des circonstances changeantes et du besoin de réorienter le programme de coopération technique de l'OACI.

IV. RÉSUMÉ DES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

165. Les activités de coopération technique à l'OACI sont arrivées à une croisée des chemins et les déficits annuels d'exploitation endémiques des dernières années ne sont qu'un symptôme de changements fondamentaux. Le PNUD et le reste du système des Nations Unies procèdent à des révisions majeures de leur façon d'assurer la coopération technique. Il existe maintenant un grand nombre d'organisations gouvernementales, privées et de recherche qui se font la lutte pour fournir toutes sortes de services, y compris la coopération technique, aux gouvernements des pays en développement. En outre, le climat politico-économique, sur le plan global et dans des secteurs tels que l'aviation civile, peut fort bien continuer d'être explosif et imprévisible.

166. Les efforts entrepris par l'OACI dans le domaine de la coopération technique n'ont pas encore été réorientés, suite à ces changements. L'inspecteur a jugé très difficile d'évaluer les activités antérieures de l'OACI, à cause de déficiences au niveau des objectifs, de la stratégie, de l'examen, de l'évaluation et du suivi concernant les programmes. Ce qui est toutefois encore plus important, c'est que le mode principal d'assistance de l'OACI - projets d'experts à long terme, *ad hoc* - s'éloigne de plus en plus des nouvelles exigences de coopération technique élaborées par les organismes bailleurs de fonds.

167. Il semblerait que la coopération technique constitue une partie importante des tâches globales de l'OACI, comme c'est le cas pour d'autres institutions du système des Nations Unies. L'article 44 de la Convention relative à l'aviation civile internationale (II^e Partie, Chapitre VII, sixième édition - 1980) précise notamment :

«L'Organisation a pour buts et objectifs d'élaborer les principes et les techniques de la navigation aérienne internationale et de promouvoir la planification et le développement du transport aérien international de manière à :

- a) assurer le développement ordonné et sûr de l'aviation civile internationale dans le monde entier;
- b) ...
- c) encourager le développement des voies aériennes, des aéroports et des installations et services de navigation aérienne pour l'aviation civile internationale;
- d) répondre aux besoins des peuples du monde en matière de transport aérien sûr, régulier, efficace et économique;
- e) ...
- f) assurer le respect intégral des droits des États contractants et une possibilité équitable pour chaque État contractant d'exploiter des entreprises de transport aérien international;
- g) ...
- h) promouvoir la sécurité de vol dans la navigation aérienne internationale;
- i) ...»

168. Toutefois, il est mentionné dans le rapport au Conseil sur l'avenir de la coopération technique (octobre 1990) que l'on n'a jamais sérieusement envisagé d'établir un lien entre le programme et les objectifs globaux

de l'OACI. Toujours selon le rapport, si un examen approfondi révèle que l'objet du programme coïncide avec les objectifs de l'Organisation, le moment serait venu d'intégrer ce programme à la structure générale et aux activités de l'Organisation. Le Sous-Groupe de travail du Conseil sur l'assistance technique reconnaissait également au début de 1991 qu'il était essentiel d'adopter une attitude plus positive, originale et compétitive et d'apporter des changements aux pratiques de gestion et aux attitudes si l'on veut que le programme de coopération technique de l'OACI prospère à l'avenir (sur ce thème, voir les paragraphes 36-37 et 16).

169. Pour toutes ces raisons, l'inspecteur a orienté son étude vers l'avenir plutôt que vers les activités passées. Elle endosse en outre la conclusion fondamentale de l'étude Brown, selon laquelle l'OACI ne devrait pas faire exception dans le système des Nations Unies. Comme celui des autres institutions, le secteur d'intérêt de l'OACI est global et interdépendant et les principaux objectifs de l'Organisation ne peuvent être atteints que si celle-ci peut aider les pays en développement à jouer pleinement leur rôle en encourageant la planification et le développement d'un système de transport aérien international sûr, ordonné et efficace.

170. Au chapitre de cette responsabilité, il semble que l'OACI ne doive pas simplement encourager la prise de mesures mais aussi aider activement tous ses États contractants à respecter leurs obligations vis-à-vis de ce système international. Il s'ensuit également que l'Organisation devrait mettre les compétences et moyens de son programme ordinaire à la disposition du programme de coopération technique, même si ce n'est que modestement. L'OACI doit décider des relations spécifiques et des priorités du programme de coopération technique vis-à-vis des activités globales de l'Organisation. Toutefois, quels que soient les priorités et les niveaux de financement, l'OACI devrait s'efforcer de gérer un programme de coopération technique qui utiliserait de façon optimale les ressources limitées disponibles afin de satisfaire au mieux les besoins de tous ses États contractants.

171. Se fondant sur son étude, et à supposer que l'OACI établira désormais une politique claire, des priorités et un statut pour la coopération technique, l'inspecteur conclut que l'OACI a besoin d'intensifier et de mettre à jour ses activités dans le domaine de la coopération technique. En premier lieu, des modifications devraient être apportées aux procédés qui permettraient à l'Organisation de transformer ses activités fragmentaires du passé en un programme de coopération technique cohérent et bien conçu qui pourrait être constamment rajusté et amélioré à l'avenir.

Première recommandation :

L'OACI devrait prendre les mesures ci-après afin d'établir un ensemble intégré de procédés pour son programme de coopération technique :

- a) élaborer de façon systématique une position plus compétitive qu'actuellement en matière de coopération technique (paragraphe 30);
- b) à titre de priorité, préparer et adopter d'urgence une stratégie de base en matière de programmes (paragraphe 47);
- c) combler le poste de spécialiste de l'évaluation qui deviendrait le point central pour le contrôle, l'évaluation, l'analyse, les comptes rendus et le suivi en matière de programmes (paragraphe 58);
- d) inclure certains sujets de comptes rendus dans le programme des délibérations périodiques du nouveau Comité de la coopération technique, en mettant l'accent sur les résultats obtenus et les nouvelles possibilités (paragraphe 64).

172. L'établissement de ces quatre procédés de programmes est une condition essentielle mais non suffisante d'un programme futur renforcé de coopération technique à l'OACI. Puisqu'une organisation ne peut fonctionner sans

personnel, les procédés concernant la stratégie, l'examen et la surveillance doivent s'accompagner de l'élaboration d'une organisation qui fonctionnerait mieux que ses concurrentes. En outre, comme les circonstances changent constamment et qu'il reste toujours du travail à faire, la nouvelle structure de la coopération technique à l'OACI doit être flexible, proactive et ouverte à l'amélioration de ses performances et de celles de son personnel. La structure spécifique de l'Organisation est donc fonction des particularités de la stratégie de base du programme et doit changer en fonction de l'évolution de cette dernière.

Seconde recommandation :

L'OACI devrait élaborer un plan d'organisation fondé sur la nouvelle stratégie du programme de coopération technique et sur un examen complet des mécanismes de travail du programme en la matière dans la mesure où il concerne la structure du programme. Selon l'inspecteur, il faut tenir compte, dans l'élaboration du plan d'organisation, des considérations principales suivantes qui concernent l'organisation et le fonctionnement :

- a) *Intégration du programme de coopération technique au programme ordinaire* par l'élaboration d'un budget unique afin d'éliminer les barrières fonctionnelles inutiles et par la mise sur pied de groupes de travail ou comités intersectoriels du programme ordinaire et du programme de la coopération technique visant à promouvoir la participation et la responsabilité directe de l'ensemble de l'Organisation en matière d'initiatives de coopération technique (paragraphe 70-104).
- b) *L'avantage comparatif opérationnel de la Direction de la coopération technique* se situe précisément au niveau de cette coopération et seuls les fonctions et aspects liés directement à ce type d'activités devraient faire partie de la structure de la Direction. Les activités qui n'exigent pas d'expertise spécifique en matière de coopération technique devraient être confiées aux secteurs similaires du programme ordinaire (paragraphe 108-109 et 132-157).
- c) *La capacité de planification, de programmation et d'analyse de la coopération technique* doit jouer un rôle prépondérant, lequel lui serait confié par la création d'une section ou d'une entité spécifique, responsable d'assurer les moyens appropriés en matière de planification et de programmation, y compris l'élaboration de moyens nationaux, l'analyse sectorielle et l'établissement de prévisions (paragraphe 110-122).
- d) *La flexibilité opérationnelle* doit être obtenue au moyen d'un examen des niveaux de coordination fonctionnelle. Au fur et à mesure que l'ampleur des programmes change, il est essentiel que les moyens d'organisation changent en conséquence. Dans les circonstances actuelles, il pourrait être judicieux d'adopter, au siège, une structure organisationnelle moins rigide, établie selon les justifications fonctionnelles, qui remplacerait les sections régionales et qui serait appuyée par la décentralisation d'un plus grand nombre d'activités vers le niveau régional qui deviendrait la « première ligne » de la coopération technique à l'OACI (paragraphe 123-135).
- e) Dans chacun de ces secteurs, l'objectif devrait être la simplification et le renforcement des opérations de coopération technique grâce à des systèmes, une technologie et des structures améliorés. Dans le même temps, les intérêts et préoccupations du personnel de l'OACI devraient recevoir toute l'attention nécessaire car ses compétences, son dévouement et son moral sont autant d'éléments essentiels à l'avenir du programme de coopération technique de l'OACI.

ANNEXE 1 : ÉLÉMENTS CONSTITUTIFS DES DÉPENSES D'APPUI IDENTIFIÉS PAR LE CCI (JIU/REP/77/6)

| | |
|---|--|
| <p>1. Dépenses d'appui au programme</p> | <p>2. Dépenses d'appui aux projets</p> |
| <p>(Les dépenses d'appui au programme sont les dépenses d'appui consacrées à des activités de coopération technique qui ne sont pas liées directement à des projets déterminés mais résultent de la compétence et de la capacité propres d'une organisation dans son domaine de spécialisation particulier.)</p> | <p>(Les dépenses d'appui aux projets sont les dépenses liées directement à des projets déterminés.)</p> |
| <p>a) direction générale, gestion et services juridiques; b) participation à la planification des programmes; programmation par pays, études sectorielles, etc. ; c) activités de recherche sur les questions de développement; d) services de documentation technique; e) participation à des réunions intergouvernementales et interorganisations consacrées aux activités de coopération technique; f) élaboration, traduction et impression de documents ne se rapportant pas à des projets déterminés; g) travaux budgétaires et comptables généraux effectués pour le PNUD; h) information du public sur les activités de coopération technique.</p> | <p>a) Appui technique aux projets</p> <ul style="list-style-type: none"> - participation à la planification des projets; - appui technique et supervision des experts et des consultants; - conseils sur les programmes de formation; - conseils sur le matériel à utiliser; - établissement des rapports techniques; - participation à l'évaluation et à la révision des projets ainsi qu'à la planification des activités consécutives aux projets. <p>b) Appui administratif aux projets</p> <ul style="list-style-type: none"> - recrutement des experts et des consultants; - administration du personnel technique (experts et consultants); - achat de matériel et inventaires; - administration de la formation et des bourses; - administration des services sous-traités; - travaux budgétaires et comptables relatifs aux projets; - administration d'éléments divers. |

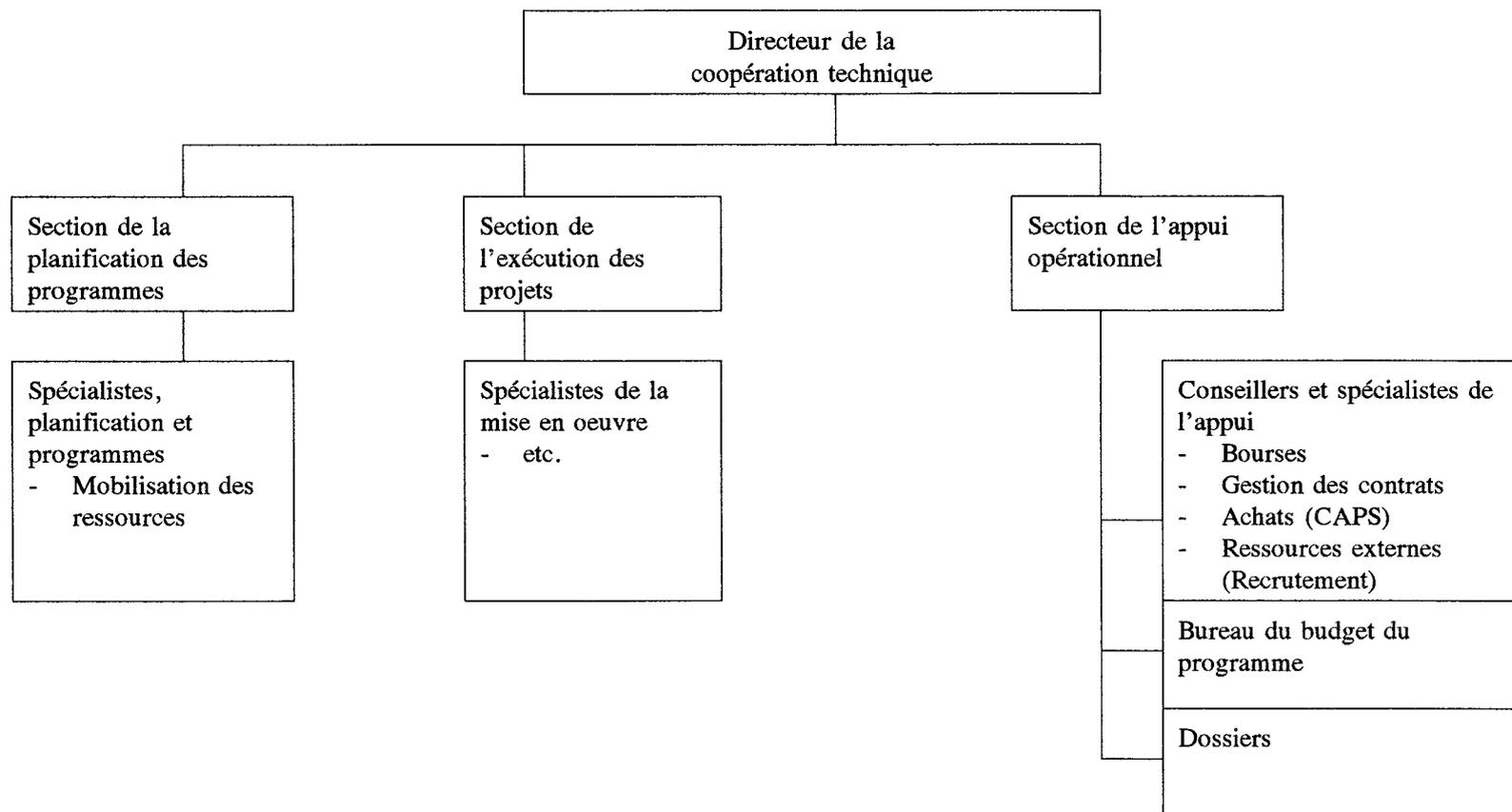
ANNEXE 2 : NOUVEAUX ARRANGEMENTS DU PNUD RELATIFS AUX DÉPENSES D'APPUI - EXEMPLES DE SERVICES

| Programme ordinaire | Services d'appui technique | | Appui administratif et opérationnel aux projets |
|--|---|---|---|
| | Au niveau des programmes (TSS 1) | Au niveau des projets (TSS 2) | |
| Collecte, analyse et diffusion d'informations | Analyse sectorielle, identification des besoins | Identification des projets | Obtention de l'approbation ou du visa du gouvernement pour le candidat |
| Mémoire institutionnelle | Conseils et appui directs aux gouvernements et aux bureaux extérieurs du PNUD sur demande | Conception et formulation détaillée des projets | Aspects administratifs des nominations |
| Évaluations sectorielles et thématiques des projets (au niveau régional et global) | | Surveillance de la réalisation des projets | Organisation des voyages et des conditions de séjour des experts |
| Réunions intergouvernementales et interinstitutions | Élaboration de programmes intégrés pour des secteurs et sous-secteurs déterminés et études connexes | Évaluation des projets | Administration des bourses |
| <i>Planification stratégique</i> | | | Enregistrement et comptabilisation du matériel |
| <i>Direction générale, gestion et services juridiques</i> | Examens sectoriels et examens des programmes de pays | | Affectation du matériel et des fournitures |
| | Évaluations sectorielles ou thématiques | | Tenue de la comptabilité |
| <i>Questions de recherche sur le développement</i> | | | Information sur les questions administratives |
| | | | Évaluation et sélection des candidats aux postes d'expert et de consultant |
| | | | Établissement du dossier d'appel d'offres pour les sous-traitants, évaluation technique des soumissions et sélection des sous-traitants |
| | | | Évaluation des candidatures présentées par les gouvernements pour les bourses et sélection des établissements de formation appropriés |

NOTES : a. Les points en italiques sont proposés par le CCI sur la base des Éléments de dépenses d'appui identifiés par le CCI

SOURCES : Document PNUD DP/1991/25 et Résolution 90/26 du Conseil d'administration du PNUD (Annexe), JIU/REP/77/6

ANNEXE 3 : ÉBAUCHE D'UN NOUVEL ORGANIGRAMME POUR LA DIRECTION DE LA COOPÉRATION TECHNIQUE



Notes :

- La partie télécommunications du Groupe des communications et dossiers est transférée au programme ordinaire
- Bureautique transférée au programme ordinaire

NOTES

Chapitre I^{er}

1. «Mandat pour l'examen du Programme de coopération technique par le CCI», document OACI PRES AK/260, A 1/16.1.1.91 du 2 mai 1991.
2. «Évaluation des déficits annuels du Fonds des dépenses des services d'administration et de fonctionnement (AOSC) du programme de coopération technique de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). JIU/REP/91/6, octobre 1991.
3. «Rapport au Conseil par le président du Groupe de travail plénier ad hoc sur l'assistance technique», documents OACI C-WP/8882 du 7/6/89 et C-WP/8993 du 8/3/90; notes de travail pertinentes TA-WG et «Rapport intérimaire au Conseil présenté par le président du Groupe de travail plénier ad hoc sur la coopération technique : rôle futur du programme de coopération technique de l'OACI», document OACI C-WP/9302 du 9/5/91; notes de travail et rapport pertinents.
4. «Rapport du Secrétaire général sur la structure, les activités et le fonctionnement de la Direction de l'assistance technique», (avec la Pièce jointe 1, "Examen des activités d'assistance technique, OACI" par G. Arthur Brown, avril 1990), document OACI C-WP/9110 du 30/5/90.
5. Ibid. Annexe 5.

Chapitre II

6. «Policy review : The role of the UNDP in the 1990s : UNDP and world development by the year 2000 : Report of the Administrator», document PNUD DP/1989/14 du 9 mai 1989.
7. «Rôle du PNUD dans les années 1990», Décision 89/20 du Conseil d'administration du PNUD, 30 juin 1989.
8. «Examen triennal d'ensemble des orientations des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies», Résolution 44/211 de l'Assemblée générale, 22 décembre 1989.
9. «Le rôle du PNUD dans les années 1990», note de travail TA WG-WP/5 de l'OACI, du 16/11/89, sections 2 et 6.
10. «Dépenses d'appui des organisations - Futurs arrangements», document OACI C-WP/9032 du 28/2/90, sections 1, 2, 5, 14, 15.
11. «Rapport du Secrétaire général sur la structure ...», op.cit., paragraphes 24-29, 31-32.
12. «Rôle futur du programme d'assistance technique de l'OACI», document OACI C-WP/9140 du 4/10/90, sections 3 et 4.
13. «Rapport intérimaire au Conseil ...», op.cit., Note de discussion n° 1 relative à la note C-WP/9140, premier rapport intérimaire, paragraphes 1-2, 20, et C-WP/9302.
14. «Reports by the Administrator of UNDP : National execution», document DP/1991/23 du 13 mai 1991; «Agency support costs», DP/1991/7 du 24 janvier 1991; et «Support cost successor arrangements»,

DP/991/25 du 20 mai 1991; et «**Governing Council decisions : National execution**», 91/27 du 21 juin 1991 et «**Support costs successor arrangements**», 91/32 du 25 juin 1991.

15. «**United Nations system co-operation with multilateral financial institutions, Part I : Performance and innovation challenges; Part II : Examples of fresh approaches**», JIU/REP/92/1, janvier 1992.
16. «**The United Nations in development : Reform issues in the economic and social fields; A Nordic perspective : Final report by the Nordic UN project**», Almqvist & Wiksell International, Stockholm, 1991.
17. «**Effectiveness of multilateral agencies at country level : Case study of 11 agencies in Kenya, Nepal, Sudan and Thailand**», prepared for Danida by COWIconsult, Ministry of Foreign Affairs, Copenhagen, 1991 (plus 10 individual case-study reports on the operational activities of UNDP, UNICEF, FAO, ILO, WHO, UNHCR, the World Bank, the African and Asian Development Banks, and the European Communities).
18. «**Rapport sur les activités de coopération technique de l'Union internationale des télécommunications**», JIU/REP/86/4, mai 1986.
19. «**The missing link : Report of the Independent Commission for World-wide Telecommunications Development**», UIT, Genève, décembre 1984.
20. «**L'UIT de demain : les défis du changement**», rapport de la Commission de haut niveau chargée d'examiner la structure et le fonctionnement de l'UIT, UIT, Genève, avril 1991.
21. «**Telecommunications development worldwide : The Telecommunications Development Bureau at your service**», BDT, Union internationale des télécommunications, août 1991, Genève.
22. Tel que précédemment résumé dans le «**Rapport du Groupe de travail plénier ad hoc de l'OACI sur le financement extérieur**», document TA WG/WP/2 du 19/10/88, mais encouragé récemment par le premier rapport intérimaire du Sous-Groupe de travail de l'assistance technique de 1991 (voir paragraphe 19).
23. Voir par exemple : «**Commission économique pour l'Afrique : Rapport annuel 18 avril 1989 - 19 mai 1990**», Documents officiels du Conseil économique et social, 1990, Supplément N° 13, E/1990/42, pages 51-52.
24. «**United Nations system co-operation with multinational financial institutions**», op.cit., Partie I, paragraphe 108, Recommandation 1.
25. «**The United Nations in development : Reform issues**», op.cit., pages 18-19, 61-67.
26. «**Effectiveness of multilateral agencies**», op.cit., pages xi-xii.
27. «**Futurs arrangements concernant les dépenses d'appui**», Décision 91/32 du Conseil d'administration du PNUD, 25 juin 1991, paragraphes 1-3 et 12-14.
28. «**Arrangements futurs concernant les dépenses d'appui : Rapport de l'Administrateur**», document PNUD DP/1991/25 du 20 mai 1991, paragraphes 11-38.
29. «**Dépenses d'appui des organisations : Rapport de l'Administrateur**», document PNUD DP/1991/7, 24 janvier 1991, paragraphes 9-13 et pages 23-29.
30. «**Exécution par des entités nationales : Rapport de l'Administrateur**», document PNUD DP/1991/23 du 13 mai 1991, paragraphes 26-29.

31. **«Rôle futur du programme d'assistance technique de l'OACI»**, op.cit., paragraphe 4.1.
32. **«Élaboration d'un plan d'action stratégique pour relever les grands défis de l'aviation civile»**, C-WP/9307 du 30/5/91 et Additifs, et **«Premier rapport au Conseil par le Groupe de travail du Conseil sur l'élaboration d'un plan d'action stratégique»**, C-WP/9427 du 28/11/91.
33. À titre d'exemple, voir **«Évolution de la coopération de l'OACI en faveur du développement : Région Asie/Pacifique»** dans le **Journal de l'OACI** d'avril 1990 et **«Strategy document for planning of the UNDP Fifth Inter-Country Programme in the Asia/Pacific Region 1992-1996»**, projet OACI RAS/86/154, septembre 1990.
34. **«Stratégie pour la formation maritime»**, Organisation maritime internationale, mai 1988.
35. **«Évaluation des activités de coopération technique de l'Organisation maritime internationale ayant trait à la formation maritime»**, JIU/REP/89/3 de mars 1989.
36. **«TRAINAIR»**, TA WG-WP/7 du 8/1/90.
37. **«Évaluation des activités ...»** op.cit., Chapitre VIII et **«Coopération du système des Nations Unies ...»**, op.cit., Partie II, Chapitre II.E.
38. **«Coopération du système des Nations Unies»**, op.cit., Partie I, Chapitre VII et Partie II, Chapitre IV.D.
39. **«Rapport du Secrétaire général sur la structure ...»**, op.cit., Pièce jointe 1, paragraphes 16-20, 24(B).
40. **«Une structure stratégique aux échelons supérieurs pour le Programme des Nations Unies pour le développement»**, joint au document PNUD DP/1991/50 du 25 mars 1991 et **«Comments of the Administrator on the management consultants' report»**, DP/1991/51 du 25 avril 1991.
41. **«Rapport du Secrétaire général sur la structure ...»**, op.cit., Pièce jointe 1, paragraphes 22, 23(C), 26(A) et Recommandations h) et q).
42. **«Structure, activités et fonctionnement de la Direction de l'assistance technique - L'OACI devrait prévoir des ressources pour se doter de moyens d'évaluation»**, C-WP/9141 du 22/8/90.
43. **«Troisième rapport sur l'évaluation dans le système des Nations Unies : intégration et utilisation»**, JIU/REP/85/11, octobre 1985, pages 2-3, 34-35.
44. **«L'évaluation interne dans les organismes du système des Nations Unies»**, JIU/REP/85/10, octobre 1985, Chapitre XII.
45. **«Rapport sur les activités de coopération technique de l'UIT»**, op.cit., Chapitre IV et page 31.
46. **«Telecommunications development worldwide»**, op.cit., page 12.
47. **«Note sur la création d'un système d'évaluation interne au sein de l'Organisation maritime internationale»**, JIU/NOTE/87/1, avril 1987.
48. **«Technical co-operation : its evolution and evaluation : Some issues for consideration»**, Central Evaluation Office, PNUD, décembre 1987.

49. «UNDP Governing Council decisions 86/18 Implementation of measures to improve programme and project quality» du 27 juin 1986; «87/13 Programme and project quality» du 18 juin 1987, «88/17 Programme and project quality» et «88/19 Agency accountability» du 1^{er} juillet 1988.
50. «Décisions du Conseil d'administration du PNUD 91/25, Évaluation» du 21 juin 1991 et «91/32, Arrangements futurs concernant les dépenses d'appui» du 23 juin 1991 et «Arrangements futurs concernant les dépenses d'appui», op.cit., pages 9-15, 34.
51. «Évaluation : Rapport de l'Administrateur», document PNUD DP/1991/22 du 15 mars 1991, pages 10-12, 14.
52. «Organization of TAB : 1.2, Functions of the Evaluation Office», TAAM 1 du 6/4/88, page 4.
53. «The United Nations in development», op.cit., pages 14-20.
54. «Effectiveness of multilateral agencies at country level», op.cit., pages i, vii-viii.
55. «Création d'un Comité de la coopération technique», C-WP/9328 du 31/5/91.
56. «United Nations system co-operation with multilateral financial institutions», op.cit., Partie II, Chapitre III, «Operational reviews».

Chapitre III

57. Aucun document sur la planification stratégique portant sur ces aspects n'a été communiqué en réponse aux demandes du CCI. Les représentants de l'OACI interrogés sur ce point ont répondu que les plans régionaux de navigation aérienne sont les seuls documents de planification stratégique proprement dits, même si leur orientation est passablement différente de celle des plans stratégiques dont il est question ici. En fait, la note de travail C-WP/9194 de l'OACI précise que ce type de planification stratégique n'a jamais été effectué.
58. Il existait un «surplus» de revenus au titre des dépenses d'appui, en raison du niveau élevé des fonds en dépôt, surtout en Arabie saoudite. Ce qui a eu pour conséquence que les frais relatifs à la fourniture d'un appui supplémentaire à des projets additionnels (les «coûts marginaux») étaient inférieurs aux recettes d'appui additionnelles provenant desdits projets (les «recettes marginales»).
59. Plus de 60 fonctionnaires du programme ordinaire et de la coopération technique, tant au siège que dans les bureaux régionaux, ont été consultés dans le cadre de cette étude. Ils ont tous été interrogés sur ce point d'une manière ou d'une autre et tous se sont déclarés d'accord.
60. C'est surtout sur ce point qu'a porté la première étude, dans le cadre de laquelle le processus de collecte de données a donné lieu à des réponses très différentes et incompatibles tant du point de vue de la teneur que de la méthodologie.
61. Les chiffres réels n'ont pas été mis à la disposition du CCI même s'ils étaient disponibles à l'Organisation. Selon le mécanisme en place, il aurait fallu consulter plusieurs dossiers antérieurs du fait qu'aucun système d'information structuré, fondamental et complet n'est en place.
62. Plusieurs fonctionnaires de l'OACI, tant au siège que dans les bureaux régionaux, ont confirmé ce fait et ont indiqué que les plans régionaux de navigation aérienne constituaient la base la plus fondamentale des travaux de l'Organisation.

63. Plusieurs fonctionnaires du PNUD ont tenu à souligner ce dernier point et ont indiqué que l'OACI devrait mettre davantage l'accent sur la préparation de profils de pays appropriés couvrant les aspects stratégiques de l'aviation dans un pays donné.
64. Les notes de travail traitant de ces aspects ont été adéquatement commentées dans le premier rapport du CCI sur le programme de coopération technique de l'OACI (JIU/REP/91/6).
65. Cette base commune n'existe pas à l'heure actuelle, comme l'ont signalé de hauts fonctionnaires de l'OACI responsables des aspects financiers et administratifs, tant au programme ordinaire qu'à la DCT (C/FIN, C/ADM et C/PBO-TCB), et il ne s'agit pas d'une question opposant le programme ordinaire à la DCT puisque même les fonctionnaires du programme ordinaire (C/FIN et C/ADM) et de la DCT (C/PBO-TCB et C/OAU-TCB) sont en désaccord sur la base commune.
66. De nombreux fonctionnaires ont insisté sur ce point, y compris presque tous ceux de la DCT et quelques-uns du programme ordinaire, au point que cet exercice semblait avoir été orchestré pour excuser tout manque de coopération.
67. Les notes détaillées prises par le CCI durant les entrevues et discussions sur ce rapport et le rapport précédent indiquent clairement que l'on ne peut trouver de différences fonctionnelles, fondamentales et réelles.
68. Un exemple de ce manque de compréhension : les services des finances du programme ordinaire n'ont pas payé le personnel des services extérieurs plus rapidement que celui du siège, ce qui a entraîné de sérieuses difficultés pour les familles restées au lieu d'affectation principal. Le problème a été monté en épingle mais il révèle simplement la nécessité de mieux faire connaître les caractéristiques particulières du travail de coopération technique.
69. Cette comparaison fait partie d'un examen interne complet par le CCI des activités de coopération technique des institutions des Nations Unies. Cette information particulière est fondée sur les Tableaux A.1 et A.2 du Doc DP/1990/72 du PNUD où l'OACI et l'OMI sont citées comme étant les seules institutions du PNUD pour lesquelles aucun financement ne provient du programme ordinaire (le Bureau des services aux projets du PNUD et le Centre du commerce international ne reçoivent pas non plus de fonds du programme ordinaire mais ne possèdent pas de programme ordinaire en tant que tel; l'Organisation mondiale du tourisme est un agent d'exécution du PNUD mais ne fait pas partie du système des Nations Unies). À l'OMI, toutefois, 50 % environ du total des dépenses d'appui pour la coopération technique sont couverts par le programme ordinaire, ce qui traduit simplement une approche différente à l'intégration conceptuelle totale.
70. Extrait de l'étude interne complète par le CCI de la structure, de l'organisation et de l'approche des programmes de coopération technique des institutions du système des Nations Unies, op.cit.
71. Les questions ayant fait l'objet de ce débat ont été couvertes de façon adéquate dans le premier rapport du CCI sur le programme de coopération technique de l'OACI (JIU/REP/91/6).
72. Une preuve de progrès dans le sens de cette reconnaissance pourrait être l'inclusion récente dans le programme des travaux et le budget pour la période 1993-1995 d'un élément de coopération technique dans le cadre du sous-programme de l'appui technique pour chaque programme d'envergure ou direction de l'OACI (C-WP/9350). Reste à savoir s'il s'agit simplement d'un acte rituel ou de l'application d'un cadre de travail, indépendamment de la façon dont les aspects de coopération technique sont effectivement perçus dans le programme pertinent, et quelle devrait être la priorité à leur accorder. Ceci pourrait être le cas puisque le format de programme du document est le format normalisé et formel des Nations Unies. Ceci est louable aux fins des comparaisons et de la transparence mais plutôt inconséquent si, comme dans ce cas, une analyse plus

poussée indique que le lien réel entre les éléments de programme et le résultat n'est pas explicité - ce qui est pourtant le seul but de l'exercice - ou n'est pas fait de manière que la gestion par objectifs puisse se réaliser.

73. Dans le passé, les principes du CCI en matière de dépenses d'appui étaient discutés par l'OACI dans divers documents de la Direction de la coopération technique (par exemple la note C-WP/9217) mais seulement dans le cadre du financement de la structure de la Direction de la coopération technique et non en termes d'intégration conceptuelle et fonctionnelle entre le programme ordinaire et la Direction de la coopération technique.
74. Le principe des systèmes de mesure des coûts avait précédemment été introduit par le CCI (par exemple, JIU/REP/74/7) mais n'avait pas été retenu à l'époque par les institutions des Nations Unies du fait qu'il avait été jugé inapplicable. Toutefois, des développements en méthodologie de mesure des coûts, l'adoption de systèmes efficaces de technologies de l'information et l'adoption de systèmes similaires dans de nombreuses organisations commerciales et gouvernementales travaillant sur une base de projet ont permis d'appliquer de tels systèmes.
75. Ce système est très similaire à celui de la «facturation horaire» utilisé par de nombreuses organisations travaillant sur une base de projets et de recouvrement intégral des coûts.
76. L'OMPI utilise un tel système depuis fort longtemps et devrait pouvoir fournir des renseignements utiles.
77. Il serait particulièrement utile et intéressant de connaître le coût des services fournis au Conseil pour les questions de coopération technique. Selon des estimations officieuses de plusieurs sources à l'OACI, 25 % du total des ressources en personnel sont directement ou indirectement consacrées à la fourniture de services au Conseil pour des questions relevant du programme ordinaire. Ce coût apparemment élevé peut représenter un problème particulier à l'OACI car c'est la seule organisation du système des Nations Unies à posséder un organe délibérant permanent. Les autres possèdent, au maximum, un organe délibérant de bien moindre importance qui se réunit plusieurs fois par an mais qui n'est pas permanent (c'est par exemple le cas du Conseil d'administration de l'UNESCO et du Comité de coordination de l'OMPI).
78. Le PNUD encourage maintenant l'utilisation d'un système unique et uniforme de mesure des coûts, non seulement en tant que principe mais encore à titre de système administratif et automatisé complet.
79. C'est ce qu'indiquent les documents OACI fournis pour la préparation du rapport Brown.
80. L'OMPI, qui regroupe des organisations ou entités juridiques différentes, en est un bon exemple : le compte rendu du coût de l'appui aux diverses conventions est distinct du fait que les États membres ne sont pas tous parties à toutes les conventions.
81. Ceci devrait être complété par l'assignation d'une plus haute priorité à la coopération technique pour les travaux et discussions des autres bureaux, de manière que l'autorité puisse suivre les voies hiérarchiques à partir du sommet, dans tous les bureaux de l'OACI. De nombreux fonctionnaires au niveau régional ont fortement insisté sur ce point.
82. L'une des initiatives ou études les plus récentes de ce genre, qui pourrait à certains égards servir de point de départ, a été entreprise pour le Groupe d'étude de 1985 sur l'examen des éléments appuyés par le Fonds AOSC en dehors de la Direction de l'assistance technique (rapport du 22/11/85). L'on y trouvait au moins une représentation à l'échelle de l'organisation et l'établissement d'un terrain d'entente, même si un accord final et une optimisation des avantages n'ont jamais été réalisés.

83. La discussion relative aux mesures à prendre au sujet du déficit inhérent a été axée sur la réduction du personnel et la façon de financer une équipe de base, par exemple avec l'aide du programme ordinaire, sans que l'on cherche jamais à savoir si le type d'employés et la structure administrative appropriée n'étaient pas déjà en place.
84. La décision voulant que la DCT cesse ses activités dans les domaines techniques en abolissant les Services d'appui technique est fort judicieuse dans ce contexte même si l'on a prétendu que les connaissances techniques réunies au sein du programme ordinaire ne sont pas orientées vers la coopération technique (absence d'expérience pratique). Les connaissances techniques doivent être réunies au sein du programme ordinaire, lequel, avec un changement d'attitude et de la compréhension, pourrait devenir axé vers les questions de coopération technique.
85. Il pourrait s'agir de documents de position sur des questions de coopération technique et de directives sur la façon de traiter avec des sources de financement autres que le PNUD.
86. L'OACI n'a accordé que peu de considérations à cet élément durant toute la discussion sur les niveaux de personnel. En fait, le CCI n'a trouvé qu'un document traitant quelque peu de la question.
87. La Banque mondiale en est un bon exemple.
88. Des facteurs évidents tels que contacts dans la région, connaissances linguistiques, etc., ont été suggérés mais il s'agit de compétences «non techniques» ou non professionnelles qui confirment l'aptitude de certains employés à travailler surtout dans une région donnée plutôt que de les déclarer inaptes à travailler dans d'autres régions.
89. Le CCI a examiné les structures hiérarchiques et les niveaux de coordination d'organisations telles que les institutions des Nations Unies, l'IATA, la Banque mondiale et des institutions bilatérales qui appliquent le principe de la rotation dans leurs mécanismes relatifs aux activités à l'étranger et à la coopération pour le développement international.
90. Le processus d'élaboration du système de bourses est, du moins tel que l'expliquent les usagers et certains techniciens ou spécialistes des systèmes, l'exemple classique d'un processus de conception et d'élaboration d'un système décentralisé qui aurait échoué. Les usagers n'ont pas été suffisamment consultés, les spécifications tenaient peu compte de la réalité et l'appui était déficient au point que les parties du système qui ont été mises en oeuvre ne sont pas utilisées. De nombreux bureaux régionaux travaillent toujours manuellement, au point que 80 % du temps des employés de la catégorie des services généraux financés par le Fonds AOSC est consacré à l'administration du programme de bourses. Si l'on considère qu'en 1991 les bourses ne représentaient que 17 % du total des dépenses de projets de coopération technique (document de la DAT sur le système de gestion, 30/8/91), il est clair que certains problèmes doivent être résolus.
91. Plusieurs documents antérieurs de l'OACI semblent l'indiquer, tout récemment encore dans le cadre de commentaires sur le projet de premier rapport du CCI.
92. Par exemple, la DCT est depuis longtemps un important usager de la bureautique et pourrait justifier ses propres activités dans ce domaine.
93. Toutes les différences invoquées résulteraient du manque d'intégration et de compréhension au sujet des besoins et exigences spécifiques des tâches et initiatives individuelles.

94. Du point de vue de la concurrence, des systèmes similaires existent dans le secteur de l'aviation civile (par exemple, l'IATA) et si le système CAPS est mal commercialisé, l'on pourrait perdre une source possible de recettes.
95. En sa qualité de fonctionnaire responsable des finances de l'ensemble de l'OACI, le Sous-Directeur des finances du programme ordinaire devrait savoir ce qui se passe du point de vue financier à la DCT, tout comme dans les autres directions. Ceci ne semble toutefois pas être le cas.
96. L'élaboration d'un système rapide et proactif constitue encore une fois un problème global causé par l'absence d'intégration, de connaissances, de familiarité et de compréhension entre le programme ordinaire et la DCT.
97. Ces efforts ont abouti à certains gains de productivité même s'il semble que les principaux avantages à ce chapitre, attendus de la technologie d'information, n'ont pas été obtenus. Il s'agit de la décentralisation complète des tâches d'automatisation, par exemple jusqu'au point où l'auteur du document original rédige et traite celui-ci directement sur l'ordinateur pour éviter une nouvelle frappe. En général, l'OACI tout comme le reste du système des Nations Unies n'a pas suffisamment pris en compte le fait que l'utilisation (par opposition à la conception technique, à l'appui et au fonctionnement) des ordinateurs et de la technologie de l'information ne constitue pas une tâche spécialisée qui exige des spécialistes en information et en technologie mais simplement des compétences qui devraient faire partie de celles que possède tout fonctionnaire, comme l'aptitude à utiliser un stylo ou un téléphone. L'utilisation des ordinateurs, y compris le traitement des données s'il y a lieu, devrait faire partie intégrante du processus de travail et ne doit pas être vue comme une tâche distincte. Par exemple, si les données sont réunies et traitées dans le cadre du processus de travail d'une activité particulière du personnel, cette même activité devrait, une fois les données utilisées, comprendre leur enregistrement et leur mise à jour. L'on constate souvent que les données sont collectées par un service, enregistrées manuellement - c'est-à-dire écrites à la main - par l'utilisation d'une formule pour la saisie de données, laquelle est ensuite transmise à un service de traitement des données qui les introduira dans le système d'ordinateur. Cette procédure risque d'être coûteuse et fastidieuse et de créer une accumulation de données non traitées qui entraînera des retards dans l'acquisition de nouvelles connaissances par l'Organisation.
98. Par exemple, le système de mesure des coûts de l'OMPI fait appel à un système informatisé central qui exige un service central de contrôle et d'analyse des attributions et des touches de répartition.
99. Les entrevues avec les représentants appropriés de l'OACI ont indiqué ce fait, lequel est appuyé par les observations fondées sur l'analyse du volume de travail effectué avant la spécification de certaines des applications informatisées de la DCT. (Malheureusement, les données de base n'ont pu être obtenues du fait qu'elles avaient été détruites après leur usage immédiat.) Aucune donnée réelle et indépendante n'a pu être obtenue pour confirmer cette information.
100. Parmi les méthodes de pointe en question figurent les téléconférences informatisées, les vidéoconférences, le logiciel pour travailler en groupe, etc.

