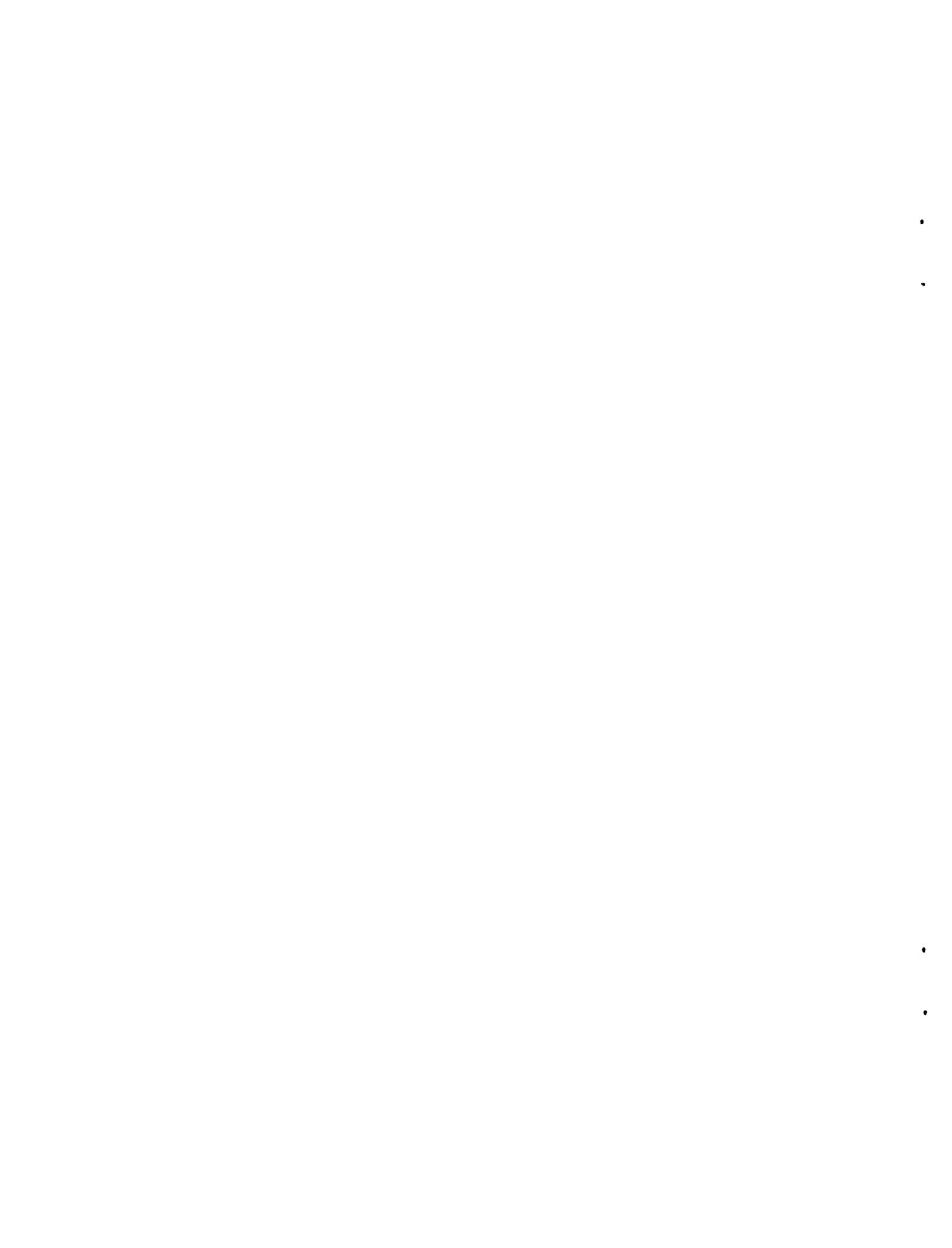




Rapport sur les "Programmes Intersectoriels" à l' UNESCO

par
Maurice Bertrand
Corps Commun d'Inspection

Genève
Août 1972



RAPPORT SUR LES
"PROGRAMMES INTERSECTORIELS"
A L'UNESCO

par

Maurice Bertrand
Corps Commun d'Inspection

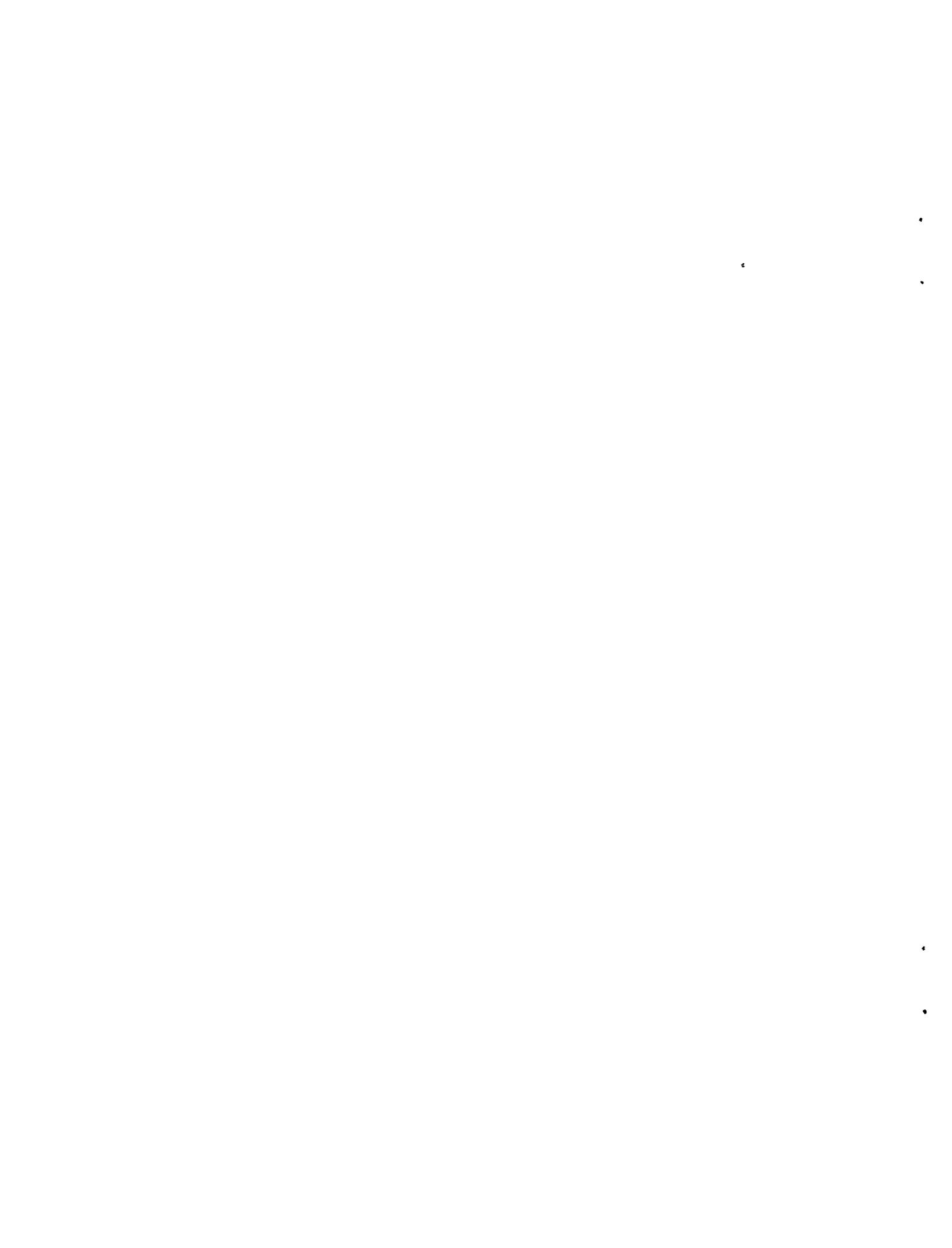


TABLE DES MATIERES

| | <u>Pages</u> |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| CHAPITRE I - RAPPORT SUR LES "PROGRAMMES INTERSECTORIELS" A L'UNESCO | 1 |
| CHAPITRE II - CONTENU DES PROGRAMMES INTERSECTORIELS : ETAT DE LA QUESTION APRES PUBLICATION DES DOCUMENTS 17 C/4 ET 17 C/5 | 2 |
| CHAPITRE III - ANALYSE COMPAREE DES NOTIONS DE PROGRAMME "INTERSECTORIEL" ET DE PROGRAMME "SECTORIEL" | 7 |
| CHAPITRE IV - AUTRES TYPES POSSIBLES DE CLASSIFICATION DES PROBLEMES (ET DES PROGRAMMES EN RESULTANT) | 13 |
| - Classement par grand domaine, c'est-à-dire par secteur | 13 |
| - Classement par types d'objectifs | 14 |
| - Classement par "degré de maturité" | 15 |
| - Définition des objectifs et perfectionnement des méthodes de programmation | 16 |
| CHAPITRE V - PROBLEME DES STRUCTURES HORIZONTALES DE COORDINATION | 18 |
| - La notion de "programme intersectoriel" ne semble pas devoir être conservée | 18 |
| - Conclusions et principales recommandations | 22 |

Chapitre I

RAPPORT SUR LES "PROGRAMMES INTERSECTORIELS" A L'UNESCO

1. Le Corps Commun d'Inspection a été invité à examiner le problème posé à l'Unesco par l'existence de programmes intersectoriels par une lettre du Directeur général en date du 4 décembre 1970. Cette lettre rappelait la résolution 5.2 du Conseil exécutif à sa 85e session. Les premiers échanges de vues au sujet de la nature du problème ont fait apparaître qu'il s'agissait :

- de répondre à une question précise : la création de structures administratives horizontales est-elle ou non nécessaire pour améliorer et faciliter la gestion et la réalisation de ces programmes ?
- de définir s'il n'y avait pas d'autres moyens d'aboutir à ce résultat, et en particulier s'il ne fallait pas porter attention à l'amélioration et au perfectionnement des techniques de programmation elles-mêmes, en s'inscrivant ainsi dans le cadre de préoccupations plus générales et notamment dans la perspective de préparation du plan à moyen terme (17 C/4) ;
- enfin, le contenu même de la notion de programme intersectoriel devait également faire l'objet d'un examen attentif.

2. En raison de circonstances diverses, étrangères à l'étude elle-même, l'enquête n'a pu être entreprise immédiatement et s'est déroulée sur une période plus longue qu'il n'était initialement prévu, avec d'importantes interruptions. De ce fait, il n'a pas été possible de déposer un rapport officiel avant la publication des documents 17 C/4 et 17 C/5. En revanche, ces conditions ont permis à l'auteur de ce rapport de "vivre" l'évolution du problème, notamment pendant la période de préparation des deux documents précités.

3. Il m'est apparu en définitive que c'est en procédant à un examen très approfondi de la notion même de programme intersectoriel (ou interdisciplinaire) qu'il était possible d'apporter une réponse à la question posée au sujet des conséquences administratives de l'existence de tels programmes. Cette démarche sera exposée dans le présent rapport en quatre étapes :

- a) Contenu des programmes intersectoriels : état de la question après publication des documents 17 C/4 et 17 C/5.
- b) Analyse comparée des notions de programmes intersectoriels et de programmes sectoriels.
- c) Autres types possibles de classification des problèmes et des programmes en résultant.
- d) Problème des structures horizontales de coordination.

Chapitre II

CONTENU DES PROGRAMMES INTERSECTORIELS : ETAT DE LA QUESTION

APRES PUBLICATION DES DOCUMENTS 17 C/4 ET 17 C/5

4. Entre 1970 et 1972 le contenu possible des programmes intersectoriels a été mis en discussion et a varié assez sensiblement. Ces variations n'ont rien d'étonnant, s'agissant d'un concept relativement nouveau, dont les implications administratives ont paru suffisamment complexes pour qu'une étude à ce sujet puisse être demandée au Corps Commun d'Inspection. Une première incertitude semble avoir concerné l'appellation même donnée à ces programmes. Ils sont nommés au début "programmes interdisciplinaires", et c'est après un certain nombre d'hésitations que l'adjectif "intersectoriel" semble avoir été retenu. Le chapitre 0 du document 17 C/4 s'appelle "programmes intersectoriels", mais l'expression "interdisciplinaire" est encore employée dans divers documents et le Directeur général a fourni les précisions suivantes dans le paragraphe 88 de son introduction au document 17 C/4 : "Dans leurs observations et suggestions, plusieurs pays ont manifesté un vif intérêt pour cette approche pluridisciplinaire qui n'a pas seulement l'avantage de refléter l'évolution présente de la recherche et de l'enseignement, mais qui surtout répond aux exigences d'une programmation de plus en plus orientée vers des problèmes concrets dont la complexité exige nécessairement le recours à des instruments intellectuels multiples".

5. Il me semble personnellement que si les deux notions d'interdisciplinaire et d'intersectoriel sont proches l'une de l'autre, elles doivent toutefois être distinguées. Le terme interdisciplinaire signifie l'utilisation simultanée pour l'étude d'une question de plusieurs disciplines scientifiques. Il me paraît évident qu'il s'agit là d'une méthode appelée à se généraliser, en particulier dans les divers domaines de la compétence de l'UNESCO. Il n'est guère de problèmes d'éducation, par exemple, qui puissent être examinés sans que soit recherché un éclairage sociologique, économique, financier, technique, politique. Il en va évidemment de même pour la plupart des programmes scientifiques, de culture ou d'information. L'approche interdisciplinaire semble donc devoir se généraliser à l'intérieur même de chacun des Secteurs de l'UNESCO.

6. Le mot intersectoriel, en revanche, signifie que certains programmes doivent être pris en charge simultanément par plusieurs Secteurs de programme de l'UNESCO. Ce terme seul peut avoir des implications concernant les structures administratives, la coopération entre Secteurs sur un programme commun à deux ou plusieurs d'entre eux posant des problèmes de hiérarchie, d'autorité administrative ou financière, d'échange d'informations, etc. Je considère donc que l'usage du mot "intersectoriel" est plus correct en l'occurrence que celui du mot "interdisciplinaire". Il semble que les hésitations initiales aient d'ailleurs été maintenant tranchées dans ce sens.

7. Mais au cours des deux dernières années, des hésitations ont également concerné le contenu des programmes intersectoriels. Ainsi, les programmes analysés dans le rapport de la Commission du Programme (document 16 C/105, Partie C.6) du 12 novembre 1970, sous le nom de projets interdisciplinaires étaient :

- "l'homme et son environnement", y compris le programme "l'homme et la biosphère"; écologie ;
- l'égalité d'accès des jeunes filles et des femmes à l'éducation ;
- la population et la planification familiale ;
- les activités de jeunesse.

8. Par la suite, devait être pris en considération le fait que le Directeur général entendait ajouter à la présentation par Secteur dans le document 17 C/4, un nouveau chapitre consacré à six problèmes généraux importants : population, environnement, paix et droits de l'homme, communication, protéines, stupéfiants (cette liste pouvant être modifiée après nouvel examen). La coordination des études et des activités ayant trait à chacun de ces problèmes était toutefois, sur le plan administratif et budgétaire en particulier, confiée à des Secteurs déterminés. Dans ces conditions, l'examen confié au Corps Commun d'Inspection devait porter au total - en additionnant les programmes actuels et les programmes futurs - sur 8 questions :

- Secteur des Sciences : 1) environnement, 2) protéines,
- Secteur de l'Education : 3) femmes et éducation, 4) jeunesse, 5) population, 6) stupéfiants,
- Secteur des Sciences sociales : 7) paix et droits de l'homme,
- Secteur de l'Information : 8) la communication.

9. L'on sait enfin qu'en définitive le document 17 C/4 a retenu dans son chapitre 0, comme programmes intersectoriels :

- 0.1 Les droits de l'homme et la promotion de la paix (en deux sous-sections 0.11 et 0.12) avec pour responsable le Directeur des Sciences sociales.
- 0.2 La jeunesse (Secteur de l'Education).
- 0.3 L'homme et son environnement (responsabilité du Directeur général adjoint et du Secteur des Sciences exactes).
- 0.4 La population (Directeur des Sciences sociales).
- 0.5 La prévention contre l'abus des stupéfiants (Secteur de l'Education).

Ceci signifie que les programmes sur les protéines et la communication n'ont finalement pas été retenus (encore qu'une étude sur la communication soit prévue aux paragraphes 4042 à 4052 du document 17 C/5 à l'intérieur du Secteur de l'Information) et que le programme sur "les femmes et l'éducation" est resté un programme sectoriel (Section 1.14 du 17 C/5, paragraphes 1149 à 1164, dans le Secteur de l'Education).

10. Les introductions du Directeur général aux documents 17 C/4 et 17 C/5 ont été pour lui l'occasion de faire le point sur cet important problème. Il me paraît absolument indispensable de rappeler ici brièvement l'essentiel de ses analyses et de ses conclusions, dans la mesure même où elles traitent des questions qui font l'objet même du présent rapport. Les points essentiels me semblent être les suivants :

11. L'introduction au document 17 C/4 dans sa deuxième partie relative aux grandes orientations du programme consacre deux sections distinctes, d'une part aux "programmes internationaux" 1/ qui comprennent essentiellement les grands programmes scientifiques : océanographie, hydrologie, sciences de la terre, environnement (UNISIT); d'autre part aux "programmes intersectoriels" (cf. énumération du paragraphe 8 ci-dessus) 2/. Il semble toutefois que les différences entre ces deux types de programmes tiennent essentiellement à leur "degré de maturité". Les caractéristiques retenues pour les programmes scientifiques internationaux sont les suivantes : il s'agit "d'entreprises d'envergure appelées à un grand avenir" et "exigeant, par leur succès même, des ressources de plus en plus considérables"; ils sont "dotés d'une relative autonomie" (les conseils de représentants d'Etats Membres élus par la Conférence générale en assurant la supervision, la planification et la coordination internes); ils sont essentiellement "des programmes-cadres", "offrant des directions de travail et des schémas organisateurs", et "ne constituant en aucune manière des projets exhaustifs"; enfin, il est fait délibérément appel, au cours de leur élaboration, à la coopération de la communauté scientifique internationale représentée principalement par l'ICSU. Avec ces diverses caractéristiques, il s'agit bien de programmes dont le contenu est dans l'ensemble déjà assez bien défini.

12. En revanche, le cas des programmes intersectoriels est sensiblement différent : des réserves extrêmement sérieuses sont ici exprimées sur le "degré de maturité" de ces ensembles. Ils "ne constituent pas encore des programmes à proprement parler, mais des cadres, et plus conceptuels que pratiques". L'absence de "vision suffisamment nette", de clarté quant à la nature des réalités en cause, d'expérience adéquate du Secrétariat, est soulignée dans la plupart des cas. C'est ce qui explique la nécessité d'une présentation spéciale en marge des divers Secteurs du programme (chapitre 0), et seulement dans le document 17 C/4 et non dans le document 17 C/5. Après un paragraphe spécialement consacré à la "participation régénatrice" de la jeunesse au programme de l'UNESCO, il est fait enfin pour l'avenir une proposition de recherche plus poussée (la forme de cette action étant encore à définir) sur "les grands problèmes de la civilisation moderne".

1/ Paragraphes 68 à 86 du document 17 C/4.

2/ Paragraphes 87 à 93 et paragraphes 62 et 63 du document 17 C/5.

13. La philosophie générale des programmes intersectoriels ainsi exposée dans l'introduction du document 17 C/4 se traduit par des propositions concrètes dans l'introduction du document 17 C/5 1/. Le Directeur général se déclare d'accord sur le principe selon lequel c'est la nature et les fonctions des programmes qui doivent déterminer les structures, et non l'inverse, et sur le fait que l'on doit d'abord s'interroger sur la nature des programmes interdisciplinaires et intersectoriels dont il s'agit, avant de se prononcer en faveur de tel ou tel dispositif administratif pour leur mise en oeuvre. Vu leur nouveauté et "leur manque de vigueur conceptuelle et de consistance pratique", ces projets ne semblent guère mériter "l'appellation de programmes au sens propre du terme" et dans ces conditions, "le moment ne paraît pas venu de créer pour ces ensembles encore en gestation des structures administratives nouvelles". Sous cette réserve, toutefois, ceux qui paraissent le plus avancés dans la conceptualisation doivent être dotés d'un "appareil minimum capable de coordonner et surtout d'animer les activités diverses qu'ils comportent". Il est en conséquence proposé de créer un poste de "coordonnateur pour les droits de l'homme" (au niveau D-1) rattaché au Sous-Directeur général pour les Sciences sociales, les Sciences humaines et la Culture, et un poste similaire pour les questions de population et de planification familiale. Un poste du même ordre est envisagé, après réexamen de la question de la structure conceptuelle et administrative pour le programme de "l'Homme et son environnement", qui serait placé dans le Secteur des Sciences exactes à cause de la relative maturité du programme "l'Homme et la biosphère". Le poste existant de Directeur chargé du programme de la jeunesse est conservé. Il est enfin précisé que dans les cas évoqués :

- le Directeur du programme intersectoriel aura désormais l'autorité de décision finale en ce qui concerne l'utilisation des crédits affectés aux diverses activités qui composent ce programme,
- cette autorité s'exercera conformément aux plans de travail décrits dans le Budget et s'inspirera des avis d'un Comité intersectoriel où les services compétents seront représentés par des spécialistes d'un rang approprié. Un simple Comité intersectoriel de coordination s'occupera en revanche (sans nomination de Directeur ou de Coordonnateur) du tout récent programme de prévention contre l'abus des stupéfiants.

14. Ainsi, les positions définies par le Directeur général constituent un ensemble fort complet sur le problème des programmes intersectoriels et des structures horizontales qui est l'objet même du présent rapport. Personnellement, la solution ainsi proposée me paraît apporter une réponse satisfaisante et raisonnable aux besoins du moment. L'on peut donc légitimement se demander s'il est, dans ces conditions, encore utile de continuer à explorer cette question.

1/ Paragraphes 93 à 100 du document 17 C/5.

15. Plusieurs raisons concordantes permettent toutefois de justifier une telle recherche :

- Comme le Directeur général l'a lui-même souligné, ces "ensembles" qui ne sont pas encore de vrais programmes vont évidemment le devenir dans un avenir qui n'est pas très éloigné : il est donc nécessaire d'examiner quels types de solutions pourront être adoptés à ce moment-là.
- D'autres ensembles ou programmes viendront en outre s'ajouter vraisemblablement aux premiers. La conjoncture historique semble en effet indiquer que l'étude, sous l'angle international des problèmes de la civilisation moderne, est appelée à se développer systématiquement.
- Enfin, ce type de problèmes apparaît à un moment où se développent parallèlement des efforts importants et précis en vue d'instituer une programmation rationnelle à long et moyen termes. Les recherches en vue de la "rationalisation des choix" viennent donc en quelque sorte se superposer aux recherches sur la typologie des problèmes. Il est fondamental de les faire avancer sur un même front pour que la réponse globale soit satisfaisante. L'approfondissement de la notion d'intersectoriel paraît être en l'occurrence la prochaine étape nécessaire.

Chapitre III

ANALYSE COMPAREE DES NOTIONS DE PROGRAMME "INTERSECTORIEL" ET DE PROGRAMME "SECTORIEL"

16. Si l'on se satisfaisait d'une appréhension opérationnelle du problème, la notion "d'intersectoriel" se définirait aisément comme englobant les questions qui, en raison de leur ampleur, exigent une intervention simultanée et si possible coordonnée, de plusieurs Secteurs de l'UNESCO : Education, Sciences exactes, Sciences sociales et Culture, Information.

Fondés sur une définition de ce genre, les principaux problèmes posés par les programmes intersectoriels apparaîtraient évidemment comme des problèmes de coordination : des fonctionnaires appartenant à des Secteurs différents, occupés principalement à la poursuite d'objectifs "sectoriels", préoccupés légitimement par ces activités essentielles pour eux, n'acceptent en effet qu'assez difficilement de distraire une partie de leur temps, de leurs objectifs principaux, pour s'associer à des tâches intersectorielles dont la responsabilité principale ne leur appartient pas. Dans cette optique, les problèmes à résoudre concerneraient effectivement les structures administratives ou les définitions de responsabilité :

- Faut-il des structures administratives légères (Task Forces) ou lourdes (structures horizontales) ?
- A qui faut-il confier la responsabilité de la gestion financière de ces programmes ?
- Une coordination générale doit-elle être assurée, et à quel niveau ?
- La proportion du temps consacré à ces programmes par les fonctionnaires des divers Secteurs doit-elle être établie à l'avance ?
- L'affectation à temps complet d'un fonctionnaire dans chaque Secteur doit-elle être envisagée pour certains programmes ?
- Qui doit assurer la notation de ces fonctionnaires ? etc.

17. Il ne s'agit pas de nier l'existence de problèmes de ce genre, mais il paraît indispensable, avant d'en aborder l'examen, d'obtenir une meilleure définition de "l'intersectoriel", en la recherchant dans la direction de la raison d'être ou du caractère original de son contenu, plutôt que du côté de ses manifestations administratives. Considérée sous cet angle, la liste des questions actuellement retenues 1/ apparaît à première vue comme hétérogène : il ne paraît pas très aisé de découvrir des traits communs à cet ensemble de recherches ou d'activités. La liste actuelle semble s'être constituée à la suite d'un certain nombre de circonstances historiques, ou sous l'influence de préoccupations urgentes de certains Etats Membres.

1/ Ou qu'il a été envisagé de retenir.

On ne voit pas, en dehors de ces raisons de circonstances, pourquoi cette liste ne comporte pas d'autres "titres" possibles choisis parmi les activités existantes de l'UNESCO - par exemple "le racisme" ou "la création artistique" - ou parmi les grands problèmes du monde moderne : "la vie urbaine", "le développement", "les aspects sociaux et humains de l'industrialisation", "la coopération internationale", etc.

Sous réserve de ces observations, les trois caractéristiques principales qui me semblent pouvoir être retenues sont les suivantes :

18. La plupart de ces programmes se caractérisent par le fait que des aspects très importants les concernant sont déjà examinés et étudiés à titre prépondérant par d'autres Organisations de la famille des Nations Unies (ONU: paix, droits de l'homme, stupéfiants et population; Conférence de Stockholm: environnement). Aucun d'entre eux, en raison de l'ampleur de son titre, n'échappe au caractère "interorganisation" des préoccupations qu'il entraîne.

19. La part des activités promotionnelles dans les programmes précités est évidemment prépondérante : pour les droits de l'homme (ou pour l'égalité d'accès des femmes à l'éducation) il s'agit presque uniquement de la promotion de concepts éthiques (document 17 C/4, paragraphes 0122 à 0124); pour la planification familiale, il s'agit d'aider à la définition de politiques et de développer les connaissances du public (paragraphes 0221 du 17 C/4); pour les stupéfiants, il s'agit de combattre des pratiques nuisibles 1/. Les activités promotionnelles dans le programme "environnement" sont également très importantes (paragraphes 0193 à 0198 du 17 C/4). La "promotion de la paix par des actes" comporte notamment l'éducation pour la compréhension internationale, la participation des jeunes à la réalisation des objectifs de paix de l'UNESCO, le rôle et l'utilisation des moyens d'information (paragraphes 0141 à 0147 du document 17 C/4).

20. Enfin, tous les programmes intersectoriels comportent des activités de recherche dans des domaines concernant essentiellement les relations internationales, ou mieux encore les problèmes de la civilisation moderne.

Il semble que l'on puisse dire dans l'ensemble que :

- les chefs de projets tentent d'éviter les doubles emplois avec les recherches effectuées sur les mêmes sujets par d'autres Organisations, souvent sur une échelle beaucoup plus vaste (par exemple, les programmes de recherche de l'ONU sur la population ou sur les droits de l'homme qui couvrent un vaste secteur). Dans ces cas-là, il semble que le choix

1/ Pour l'instant le programme du 17 C/4 ne comporte sur ce point que des échanges de renseignements (paragraphe 0233) mais l'ensemble du programme est bien orienté à terme vers la "prévention contre l'abus des stupéfiants".

des sujets s'orientent vers les problèmes qui sont considérés comme du domaine de l'UNESCO, par exemple les sujets choisis pour les droits de l'homme : droits de l'homme et progrès scientifique et technologique, accès des femmes à l'éducation, libre circulation de l'information (17 C/4, paragraphes 0122 à 0125); ou pour la population : planning familial et programmes d'éducation, planning familial et utilisation des moyens d'information (17 C/4, paragraphes 0210 à 0212).

- Dans d'autres cas, les problèmes sont envisagés sous un angle plus critique et plus synthétique. Tel semble être le cas de la manière dont a été abordé le problème de la paix dans le document 16 C/12 (étude des facteurs généraux créant une menace pour la paix : agressivité, déséquilibres et tensions), puis dans le document 17 C/4 (moyens de résoudre les conflits autrement que par la violence, publications sur l'agressivité, études sur le droit international), paragraphes 0137 à 0140.

Tel est aussi le cas de "l'homme et l'environnement" qui a une vocation de synthèse encore plus marquée que celle du programme intergouvernemental sur l'homme et la biosphère. Toutefois pour d'autres programmes intersectoriels : la jeunesse (ou le programme sur "les femmes et l'éducation" précédemment retenu) notamment, il ne semble pas que la préoccupation principale des responsables ait été orientée dès l'abord vers une définition synthétique du problème ; ce serait plutôt la diversification et la multiplication des orientations qui caractériseraient de tels programmes.

21. Ces diverses caractéristiques ne me paraissent toutefois pas conférer aux "programmes intersectoriels" une originalité absolue. Certains programmes sectoriels présentent en effet des caractères très comparables et une analyse des activités des Secteurs permet de le démontrer aisément.

22. La comparaison des activités des divers Secteurs permet de noter, tout d'abord, qu'ils font une place inégale aux activités concernant les problèmes de développement des Etats Membres dans le domaine de leur compétence. Ces problèmes de développement comportent, dans tous les Secteurs, des recherches en vue de l'aide à la définition de stratégies ou politiques nationales, des recherches méthodologiques susceptibles d'aider à l'amélioration de ces stratégies nationales (recherche d'innovations, etc.), enfin, des activités opérationnelles d'aide à la réalisation de ces politiques nationales (formation, assistance technique, création d'établissements, etc.). Mais si la part de ce genre d'activité est très importante, en fait fondamentale, dans le Secteur de l'Education (dont elle absorbe plus de 95 % des programmes), elle est en revanche beaucoup plus réduite dans les trois autres Secteurs dont les centres d'intérêt sont largement orientés vers des problèmes qui se posent à l'échelon international.

23. Tel est, pour le Secteur des Sciences exactes et naturelles, le cas des recherches méthodologiques à l'échelon mondial et des grands programmes intergouvernementaux sur les aspects humains du progrès scientifique, sur la possibilité d'organiser un système d'information scientifique au niveau

mondial (UNISIST), sur l'homme et la biosphère (MAB), sur la corrélation géologique, sur la décennie hydrologique, sur l'océanographie.

24. Le Secteur des Sciences sociales, des Sciences humaines et de la Culture fait place, en plus des activités concernant les problèmes de développement des Etats Membres, à 3 types importants d'activités particulières orientées sur la plan mondial :

- des activités normatives ou de promotion d'idées (paix, droits de l'homme, diffusion et interpénétration des cultures, etc.),
- des activités de recherche générale à l'échelon mondial (sur les tendances de la recherche en matière de sciences sociales, sur les méthodes d'application des sciences sociales, sur l'interpénétration des cultures, sur l'étude des problèmes de la civilisation),
- des activités opérationnelles (et même d'investissement) pour la protection du patrimoine culturel.

25. Le Secteur de l'Information enfin fait lui aussi, à côté de l'aide aux politiques de développement des Etats Membres, une place non négligeable :

- aux activités normatives et de promotion d'idées (libre circulation de l'information, circulation internationale des personnes et des matériels),
- aux activités de recherche orientées sur le plan international (recherches et études sur la communication, etc.),
- à des activités d'appui aux autres Secteurs du programme par "l'emploi des moyens de communication (éducation permanente, développement rural, planification familiale, jeunesse, livres, etc.),
- ce secteur sert enfin de port d'attache à des activités de type administratif ou de soutien général du programme (Bibliothèque, documents et archives de l'UNESCO, Service des Statistiques, Courrier de l'UNESCO, Office d'information du public).

26. Mais cette première tentative de typologie des problèmes traitée par Secteurs doit être complétée par un dosage du "degré de maturité" des divers programmes en cours de réalisation.

Cette notion de "degré de maturité", développée par le Directeur général dans son introduction au document 17 C/4 (cf. notamment les paragraphes 66 et 67, 89 et 90) à propos principalement des nouveaux programmes et des programmes intersectoriels, m'apparaît personnellement comme un remarquable instrument d'analyse qui doit être appliqué à l'ensemble du programme. Ce "degré de maturité" me paraît pouvoir être mesuré en fonction des réponses aux questions suivantes :

- inventaire des problèmes : les problèmes du Secteur sont-ils inventoriés de façon complète et cet inventaire est-il accepté par l'ensemble des Etats Membres, ou est-on au contraire en train de définir la liste des problèmes et d'hésiter sur les choix à faire ?

- degré de définition des stratégies propres à chaque problème : chaque problème inventorié a-t-il déjà reçu un premier type de réponse généralement accepté ? Cette stratégie a-t-elle reçu un commencement d'application ? A-t-elle dans chaque cas conduit à des succès partiels u totaux ? En cas d'échec un premier diagnostic a-t-il été tenté ? Une méthodologie des recherches nouvelles pour l'amélioration de la stratégie a-t-elle été mise au point ? Ces recherches ont-elles partiellement abouti et une nouvelle stratégie a-t-elle déjà été essayée ? ... etc.
- dimension de l'accord politique : il est évident que ce degré de maturité ne dépend pas seulement de l'état des recherches techniques mais bien entendu aussi, dans une très large mesure, de l'importance du degré d'accord politique qui a pu se réaliser entre les Etats Membres sur les notions, le vocabulaire, les problèmes, les stratégies. La réalisation d'accords de plus en plus larges en tous ces domaines exige évidemment des efforts et du temps, et il n'y a rien de surprenant qu'en raison des difficultés inhérentes à la nature même des problèmes traités dans chaque Secteur, le degré de maturité soit fort inégal.

27. A cet égard, il paraît évident que le Secteur de l'Education est certainement celui dont le degré de maturité est le plus élevé : l'inventaire des problèmes est connu et accepté de manière à peu près complète et pour chaque problème la définition de stratégies (à l'exception peut-être des activités normatives sur l'égalité d'accès à l'éducation) a déjà atteint un stade avancé (stratégies définies, acceptées, essayées, critiquées et remises en question, recherches méthodologiques nouvelles en cours, etc.). Les autres Secteurs en revanche sont à des stades inégaux :

28. Pour le Secteur des Sciences exactes et naturelles, l'inventaire des problèmes en ce qui concerne les politiques nationales de développement scientifique reste encore à préciser. La définition des stratégies en ces domaines semble être encore au stade de la première définition. En revanche, une percée a été faite par le choix d'un certain nombre de problèmes-clés à l'échelon mondial sur lesquels ont été lancés les programmes intergouvernementaux, ce qui démontre qu'un degré important d'accord politique sur la nature de ces problèmes a pu être réalisé. Il reste que certains de ces problèmes : aspect humain du progrès scientifique, par exemple, représentent en réalité des recherches en vue de la définition d'une problématique. Il reste donc, au plan mondial aussi, de larges plages de recherches où les problèmes eux-mêmes restent à identifier.

29. Le cas du Secteur des Sciences sociales, des Sciences humaines et de la Culture (à l'exception toutefois du domaine très particulier de la préservation du patrimoine culturel où la stratégie est si bien définie qu'elle débouche sur des opérations d'investissement très précises) fournit l'exemple d'un stade encore moins avancé, du moins en ce qui concerne les Sciences sociales et humaines : l'inventaire des problèmes concernant les politiques nationales de développement scientifique est encore à préciser

ainsi que la définition des stratégies. Sur le plan des problèmes à l'échelon mondial, les difficultés de définition des domaines de compétence ont abouti à l'existence même de la question qui fait l'objet de cette note : celle des programmes dits intersectoriels, ce qui démontre bien que le rôle du secteur par rapport aux problèmes de la civilisation moderne n'a pas encore été parfaitement défini.

30. Dans le cas du Secteur de l'Information, l'impression qui se dégage est que la maturation du programme est rendue extrêmement difficile par le caractère particulièrement politique des sujets eux-mêmes et par le fait que le secteur semble un peu encombré par des activités administratives ou de soutien du programme dont la fonction promotionnelle n'a pas encore trouvé une définition totalement cohérente. L'inventaire des problèmes, sur le plan national ou international et la définition de stratégies ont encore besoin d'être précisés et améliorés.

31. Ainsi l'étude des activités des divers secteurs au point de vue des principaux types d'objectifs et à celui du degré de maturité du programme semble faire entrevoir la possibilité d'une nouvelle typologie des programmes, dans laquelle la notion d'intersectorialité tendrait à perdre considérablement de l'importance.

Chapitre IV

AUTRES TYPES POSSIBLES DE CLASSIFICATION DES PROBLEMES

(ET DES PROGRAMMES EN RESULTANT)

32. L'ensemble des analyses qui précèdent tend en effet à démontrer, semble-t-il, que les programmes actuellement qualifiés d'intersectoriels ne se distinguent des programmes "sectoriels" pris en charge par l'UNESCO, ni par leur nature ni par leur contenu. En réalité, ils représentent :

- des programmes jeunes, à très faible "degré de maturité", à l'exception du programme concernant "l'homme et l'environnement", qui bénéficie de tout le travail déjà effectué sur le programme intergouvernemental "l'homme et la biosphère" depuis plusieurs années. Il n'est pas exagéré de dire que certains de ces programmes - tel celui sur la prévention contre les stupéfiants - représentent en réalité des études de "feasibility" pour des programmes futurs : la caractéristique de ce genre d'études est qu'elles peuvent aussi bien avoir des conclusions positives que négatives;
- des programmes traitant essentiellement de problèmes de la civilisation moderne au plan mondial;
- des programmes comportant à la fois des activités de recherche et des activités normatives.

Mais il s'agit, dans les trois cas, de caractéristiques qui, comme l'ont montré les analyses précédentes, se retrouvent dans un certain nombre de programmes sectoriels qui n'ont pas été élevés à la dignité de programmes intersectoriels.

33. Cette absence d'originalité conduit à se demander s'il ne semble pas possible et souhaitable d'adopter un autre type de classification des problèmes. L'ensemble des analyses déjà faites permet de penser que cette classification pourrait se faire :

- par grand domaine, c'est-à-dire par secteur,
- par type d'objectif,
- enfin, par degré de maturité.

34. Classement par grand domaine, c'est-à-dire par secteur

L'émergence de nouveaux problèmes ne me paraît pas pour l'instant susceptible de modifier le classement des programmes suivant les quatre secteurs traditionnels de l'UNESCO. La compétence des divers secteurs me semble toutefois devoir être précisée de la manière suivante :

- Education : tous problèmes de développement de l'éducation dans les Etats Membres ou sur le plan mondial;

- Sciences exactes et naturelles : tous problèmes de développement scientifique chez les Etats Membres, tous problèmes de coopération scientifique internationale;
- Sciences sociales, Sciences humaines et Culture : tous problèmes de développement des Sciences sociales ou humaines et de la Culture chez les Etats Membres. Toutes études et recherches de prospective relatives à la civilisation moderne sur le plan mondial. Protection du patrimoine culturel;
- Information : tous problèmes de développement des moyens et des politiques d'information chez les Etats Membres. Tous problèmes de civilisation relative aux moyens d'information. Tous problèmes techniques de promotion d'idées ou de normes.

Une telle classification ne fait qu'entériner une situation déjà existante. Elle insiste toutefois sur deux points qui me paraissent particulièrement importants, en raison de leurs implications administratives :

- le Secteur des Sciences sociales est considéré comme compétent pour toutes études et recherches concernant les problèmes de civilisation et, particulièrement, les problèmes nouveaux à l'exception de ceux concernant les Sciences exactes et l'Information;
- le secteur de l'Information est considéré comme compétent pour toutes les opérations techniques de promotion.

Ces deux fonctions me paraissent essentielles et il y a un intérêt évident à ce qu'elles soient assurées par les Secteurs spécialisés correspondants. Toutefois, il serait possible d'admettre qu'elles puissent être assurées par d'autres organes spécialisés quelle que soit leur place dans l'organigramme de l'UNESCO. Ces implications administratives seront examinées ci-dessous.

35. Classement par types d'objectifs

Les grands types d'objectifs possibles des programmes de l'UNESCO concernent en définitive, soit le développement, soit l'amélioration de la coopération internationale pour la solution de problèmes communs à l'ensemble des Etats Membres, soit la promotion d'idées ou de règles morales. Il a été constaté qu'en raison d'un inégal degré de maturité, la deuxième catégorie de problèmes (coopération internationale pour la solution de problèmes communs) était à l'UNESCO scindée en deux catégories :

- les problèmes de la coopération scientifique internationale,
- les problèmes de la civilisation moderne.

Il est d'autre part certain que, dans un très grand nombre de cas, les questions de recherches et les activités de promotion d'idées ou de règles morales ne sont pas très clairement distinguées à l'intérieur d'un même programme et qu'on juge utile de les poursuivre de front. Le programme pour la paix, par exemple, poursuit parallèlement les recherches (sur

l'agressivité, etc.) et les activités promotionnelles; tel est aussi le cas de nombreux autres programmes. En revanche, sur des sujets très nouveaux comme, par exemple, la lutte contre les stupéfiants, il n'est pas proposé d'entreprendre des activités promotionnelles avant qu'une doctrine d'action ait pu être dégagée. Je crois personnellement que cette distinction doit toujours être faite avec soin, et même que la recherche et la promotion doivent, autant que possible, faire l'objet de programmes distincts, même quand un titre commun (la population, la paix, etc.) paraît les unir : les objectifs de la promotion et ceux de la recherche ne sauraient en effet être confondus. Les activités de promotion ne peuvent être appliquées qu'à des idées ou à des règles morales sur lesquelles un accord politique général a été réalisé et elles relèvent de techniques très particulières (utilisation des moyens d'information, techniques d'édition, etc.) qui ne peuvent être valablement utilisées que par des spécialistes. La recherche, de son côté, relève d'autres spécialistes; elle tend à éclairer une question, à définir des moyens d'action qui devront être soumis à une appréciation politique avant d'être mis en oeuvre. Confondre recherche et promotion dans un même programme présente donc des risques sérieux de confusion intellectuelle. Pour cet ensemble de raisons, le classement par types d'objectifs des divers programmes me paraît donc devoir se faire à l'UNESCO, en l'état actuel de maturité de l'ensemble du programme en fonction de quatre catégories :

- problèmes de développement,
- problèmes de coopération scientifique internationale,
- problèmes de la civilisation moderne,
- problèmes de promotion d'idées ou de normes.

36. Classement par "degré de maturité"

La notion de degré de maturité a déjà été analysée au paragraphe 26 ci-dessus. Du point de vue du classement des programmes, il paraît possible de retenir, en conséquence, de cette analyse les quatre phases suivantes :

- phase d'identification des problèmes : inventaire des problèmes contenus dans un "ensemble" vague dont l'analyse a été entreprise, identification, études de "feasibility" pour la définition d'un programme, etc.,
- phase de recherche en vue de la définition d'une stratégie ou d'une politique (qui doit être élaborée puis soumise à une discussion politique),
- phase de recherche méthodologique concernant les stratégies possibles et l'amélioration des stratégies initiales, recherche d'innovations, de techniques nouvelles, etc.,
- phase opérationnelle.

Ces quatre phases peuvent se retrouver avec des variantes à l'intérieur de chaque programme quel que soit son secteur ou son type d'objectif; elles me paraissent exister aussi bien pour les programmes de recherche que pour les programmes promotionnels (la définition de politiques de promotion me semble en particulier ne pas avoir jusqu'ici retenu à l'UNESCO toute l'attention souhaitable).

La traduction la plus logique et la plus rationnelle de l'idée "d'intersectorialité" me paraît pouvoir être dans ces conditions le cheminement possible d'un même programme entre les secteurs verticaux, au fur et à mesure que sont franchis ses divers stades de maturité. Ainsi un programme pourrait commencer à se développer dans un secteur de recherche pour passer, une fois les résultats de la recherche connus et en vue de leur application et de leur diffusion, dans un autre secteur ou même dans une autre organisation.

37. Définition des objectifs et perfectionnement des méthodes de programmation

La classification proposée me semble devoir faciliter la définition des objectifs, - fonction essentielle des structures de programmation. L'utilisation d'une méthode appropriée de définition des problèmes est, en effet, le préalable indispensable à la définition difficile d'objectifs aussi clairs et aussi concrets que possible. En d'autres termes, c'est une typologie des problèmes qui peut permettre d'établir une typologie des objectifs. Il n'est pas possible d'entreprendre ici cette recherche, mais d'indiquer seulement quelles possibilités elle peut offrir. Elle devrait permettre, me semble-t-il :

- de distinguer plus nettement dans tous les programmes la phase initiale (études de feasibility, clarification du problème), de faire prendre conscience que cette phase est indispensable pour tout nouveau programme ou pour tout changement d'orientation important dans un programme en cours, et qu'il faut lui consacrer le temps et les moyens nécessaires, sous peine de s'engager dans des recherches inutiles ou des actions sans efficacité,
- d'établir des programmes distincts en fonction d'objectifs plus nettement caractérisés selon une typologie, qui reste à établir, mais qui prendrait en considération les distinctions fondamentales :
 - d'une part, entre objectifs de développement, objectifs promotionnels et objectifs de recherche sur la coopération scientifique internationale et sur les problèmes de la civilisation moderne,
 - d'autre part, entre les diverses phases de développement d'un programme sur une question déterminée : définition d'une politique ou d'une stratégie (au plan mondial ou au plan de chaque Etat), définition de méthodologie ou recherches d'innovations susceptibles de modifier les stratégies, enfin actions opérationnelles (formation, création d'établissements, assistance technique, actions de promotion, objectifs précis de recherche, etc.) effectuées soit directement par l'UNESCO soit par les Etats Membres après répartition par un accord international.

Des plans à moyen terme qui pourraient être établis en fonction d'une telle typologie devraient, à mon avis, faire une place prépondérante à l'exposé des problèmes existant dans chaque Secteur, à la description des solutions partielles auxquelles on est arrivé, à la définition du chemin restant à parcourir et de l'objectif à moyen terme choisi comme prochaine étape permettant de se rapprocher de la solution définitive du problème. La préparation d'un document de ce genre me semble exiger une longue période (deux ans environ ne me paraissent pas exagérés). Ceci suppose, comme il l'est expliqué au paragraphe 45 ci-dessous, un développement des services de programmation, tant à l'échelon central que dans chaque secteur.

Chapitre V

PROBLEME DES STRUCTURES HORIZONTALES DE COORDINATION

38. Les analyses qui précèdent au sujet des activités des secteurs de programme et de la classification possible des problèmes semblent conduire, à première vue, assez loin de la question initiale concernant la possibilité d'instituer des "structures horizontales de coordination" pour faciliter l'exécution des programmes intersectoriels.

En réalité, le perfectionnement des méthodes de programmation est au coeur du problème posé et les analyses ci-dessus étaient indispensables pour justifier la réponse négative que je crois devoir apporter au sujet de la création de structures horizontales de ce genre pour les programmes intersectoriels. L'exposé des raisons qui justifient cette réponse peut maintenant être réduit aux quelques remarques suivantes :

39. La notion de "programme intersectoriel" ne semble pas devoir être conservée.

Les analyses du Directeur général dans l'introduction du document 17 C/4 ont montré que ces "ensembles" n'existaient pas encore vraiment. L'examen fait dans les paragraphes 16 à 37 ci-dessus tend à démontrer que la typologie la plus souhaitable et la plus rationnelle ne leur fait aucune place particulière dans l'avenir. Envisager des structures spéciales pour traiter d'une catégorie de programmes qui n'existent pas encore et qui n'ont pas d'existence probable dans l'avenir me paraît donc un faux problème.

40. Ceci dit, la notion même de structure horizontale demande peut-être à être explicitée et la situation particulière des structures de programmation mieux définie.

Tout organisme administratif ayant atteint un stade très élémentaire de développement (entreprises, armées, services publics, etc.) comporte des structures verticales - secteurs organiques chargés de poursuivre les objectifs essentiels - et des structures horizontales.

Ces structures horizontales varient en nombre, en importance suivant la dimension de l'organisme considéré et son degré de développement ou de complexité. Toutefois, on peut généralement distinguer :

- les structures rattachées à la fonction de direction : centralisation de l'information, contrôle, évaluation, inspection, relations publiques, enfin budget et programme (je les appellerai structures horizontales de type I);
- les structures de services ou de soutien du programme : personnel (recrutement et gestion), gestion financière courante, documentation, services généraux, bibliothèque, publications ou publicité, bureau d'organisation et méthodes, autres services communs, etc. (structures horizontales de type II);

- les structures "de coopération" (notamment au niveau local, en cas de déconcentration ou de décentralisation des activités), qui créent en fait de doubles lignes d'autorité sur les mêmes fonctionnaires des services organiques (structures horizontales de type III).

41. Les relations entre structures horizontales et structures verticales posent toujours des problèmes délicats de répartition des responsabilités et entraînent par suite des tensions. Ce phénomène est inhérent à la vie administrative et seules des exagérations toujours possibles peuvent inspirer de l'inquiétude pour la santé de l'organisme en général. A cet égard, ce ne sont ni les structures de direction ni les structures de services (types I et II ci-dessus) qui posent le plus de problèmes parce que leurs fonctions sont généralement bien définies et ne font pas double emploi avec celles des secteurs organiques. En revanche tel n'est pas le cas des structures de coopération (type III) qui ont naturellement tendance à entrer en rivalité directe avec les secteurs organiques, car il s'agit en définitive de commander aux mêmes hommes mais avec des préoccupations différentes.

Quand ces structures de coordination sont instituées au niveau local, leur rôle normal est d'assurer le prolongement à ce niveau sous une forme plus concentrée des structures de direction et des structures de services du niveau central. Mais en fait, le phénomène de la distance, l'angle de vue particulier sous lequel apparaissent les problèmes au niveau local conduisent souvent à une sorte d'indépendance des structures locales de coordination et on voit ainsi souvent apparaître, si le lien avec la direction centrale n'est pas assuré de façon stricte, des phénomènes qui relèvent du désordre administratif : tension entre direction centrale et directions locales, double jeu de directives, création de féodalités. Ces risques sont bien entendu évitables mais il faut noter qu'ils sont plus sérieux que ceux que peuvent entraîner les autres types de structures horizontales.

42. Il peut arriver que l'on doive avoir recours à des "structures de coordination" non plus au niveau local mais au niveau central pour faire face à des problèmes inattendus ou à l'apparition d'objectifs nouveaux. Tel peut être le regroupement d'unités existantes sous un commandement temporaire face à un problème imprévu dont la solution peut être trouvée dans un temps limité. Les risques ne sont pas très graves s'il s'agit seulement de solutions réellement provisoires. Mais si le problème est plus durable, c'est une réorganisation d'ensemble qui devient nécessaire.

En effet, une modification profonde et durable des objectifs assignés à un organisme peut et doit entraîner des modifications de structure. Ces transformations ou créations nouvelles varient en fonction de la nature même des nouveaux objectifs mais en fait correspondent dans la plupart des cas aux deux types suivants :

- a) Création des structures verticales complémentaires (quand il s'agit d'affronter de nouvelles activités).
- b) Création d'organismes semi-indépendants, de type "filiales" (quand il s'agit d'une nouvelle composition d'objectifs anciens et d'objectifs nouveaux poursuivis suivant une méthode différente). Dans ce dernier cas, le nouvel instrument administratif comporte une combinaison de structures verticales et de structures horizontales qui lui sont propres, mais la séparation entre la structure nouvelle et les anciennes reste nette, ce qui évite les conflits d'autorités.

43. Ce qu'il convient d'éviter en revanche, dans toute la mesure du possible, c'est la superposition durable de structures de coordination au niveau central (structures de type III ci-dessus) avec les structures verticales existantes. L'exemple le plus connu de systèmes de ce type est la superposition de bureaux géographiques 1/ aux bureaux substantifs; un tel mécanisme ne peut en fait fonctionner correctement qu'à la condition soit de limiter très strictement la compétence des bureaux géographiques à des activités de service, soit de les spécialiser dans certains types d'activités de programme (dont les bureaux substantifs s'occupent alors moins). Mais même dans ce cas, les risques de tensions et de difficultés sont très sévères. D'une façon générale tout système qui aboutit à faire dépendre les mêmes fonctionnaires de plusieurs autorités directes peut être considéré comme mauvais et dangereux.

44. L'analyse qui précède explique pourquoi, de toute manière, même si les programmes intersectoriels devaient devenir de véritables programmes formant un tout cohérent, le type de solution à rechercher devrait aller plutôt dans le sens de la création d'une nouvelle structure verticale (un nouveau secteur par exemple ou le renforcement d'un secteur existant) ou de celui d'organismes semi-indépendants (instituts spécialisés, etc.) que dans le sens de nouvelles structures horizontales de coordination créant de doubles lignes d'autorités sur les mêmes agents. Mais je ne pense pas (cf. paragraphe 39) qu'il y ait même lieu de se poser ici la question.

45. En revanche, une des conséquences des analyses faites aux paragraphes 16 à 37 ci-dessus devrait être de poursuivre et de renforcer le développement des structures de programmation et ceci non seulement dans l'intérêt des programmes intersectoriels mais dans celui de l'ensemble des programmes de l'organisation. Parmi les structures horizontales de direction (de type I

1/ chargé d'administrer les activités "sur le terrain".

ci-dessus), les structures de programmation sont sans doute les plus nouvelles mais aussi les plus importantes pour faciliter l'organisation du travail le plus harmonieuse et la plus efficace. Elles tendent normalement à obtenir à l'avance, pour chaque service et pour chaque fonctionnaire, et avec leur participation, une parfaite définition des objectifs poursuivis par l'Organisation et par chacun de ses agents. Si elles pouvaient fonctionner parfaitement, elles éviteraient à la limite tout besoin de coordination pendant l'exécution des programmes. Lorsque chacun sait ce qu'il a à faire et cherche à le faire dans une parfaite compréhension des buts d'ensemble, la coordination se fait en quelque sorte toute seule. C'est pourquoi un renforcement de ces structures 1/, un effort continu d'amélioration des méthodes est en définitive le moyen le plus économique et le plus rationnel d'arriver à de bons résultats. La rationalisation des choix exige que l'on mette à sa disposition les moyens nécessaires, mais elle conduit en définitive à une efficacité accrue et à de réelles économies.

46. Peut-être faudrait-il aussi effectuer des recherches pour déterminer si des structures mieux spécialisées, particulièrement en matière de promotion d'idées ou de normes et en matière de recherche prospective, ne pourraient pas à l'avenir améliorer l'efficacité de l'organisation. Il s'agit là encore de structures horizontales de types I et II dont le développement d'une manière générale est parallèle au perfectionnement de l'organisation administrative.

47. Cette réponse négative au sujet des structures spécialisées de coordination de type III ne signifie pas toutefois qu'à divers moments de l'évolution du programme il ne puisse devenir nécessaire d'assurer entre les Secteurs une coordination plus étroite. On peut penser en particulier à l'exemple actuellement fourni par le programme sur "l'Homme et l'Environnement" qui est arrivé à un degré de développement suffisant, après s'être développé de façon préférentielle dans le Secteur des Sciences exactes, pour qu'une part importante de la recherche soit confiée à la responsabilité du Secteur des Sciences sociales et humaines. Un cas de ce genre explique l'institution d'un "Coordonnateur" telle qu'elle a été proposée par le Directeur général dans son introduction au document 17 C/5. Aux stades qui se rapprochent de l'opérationnel, il se peut qu'une politique de promotion d'idées ou de normes sur un sujet déterminé ait à être mise

1/ On sait que ces structures comprennent maintenant, outre l'Office de la Pré-Programmation, dont les effectifs doivent atteindre 11 personnes en 1973-1974 (1 Sous-Directeur général, 1 D-2, 4 professionnels, 5 Services généraux), des Bureaux qui reçoivent la responsabilité de la programmation dans chaque Secteur (cf. paragraphe 83 de l'introduction du Directeur général dans le document 17 C/5). Il semble que ce soient les Bureaux de programmation de secteurs qui devraient être à l'avenir développés en priorité.

en application, par exemple en même temps par le Secteur de l'Education (programmes scolaires) et par le Secteur de l'Information (utilisation des moyens d'information), etc. Des opérations de coordination entre programmes poursuivent des objectifs voisins ou complémentaires peuvent à tout moment apparaître nécessaires. Mais je ne pense pas, si les mécanismes de programmation fonctionnent correctement et fournissent la définition d'objectifs précis pour chaque programme, que les nécessités de coordination exigent d'aller au-delà des propositions faites par le Directeur général dans son introduction au document 17 C/5, au sujet de l'institution de "coordonnateurs" à la tête des programmes les plus importants pouvant recevoir le concours occasionnel d'autres secteurs et de la création de quelques comités intersectoriels chargés d'examiner les problèmes communs à plusieurs programmes voisins. Mais il ne s'agit pas là de nouvelles structures, tout au plus de pratiques normales de bonne administration. 1/

48. Conclusions et principales recommandations

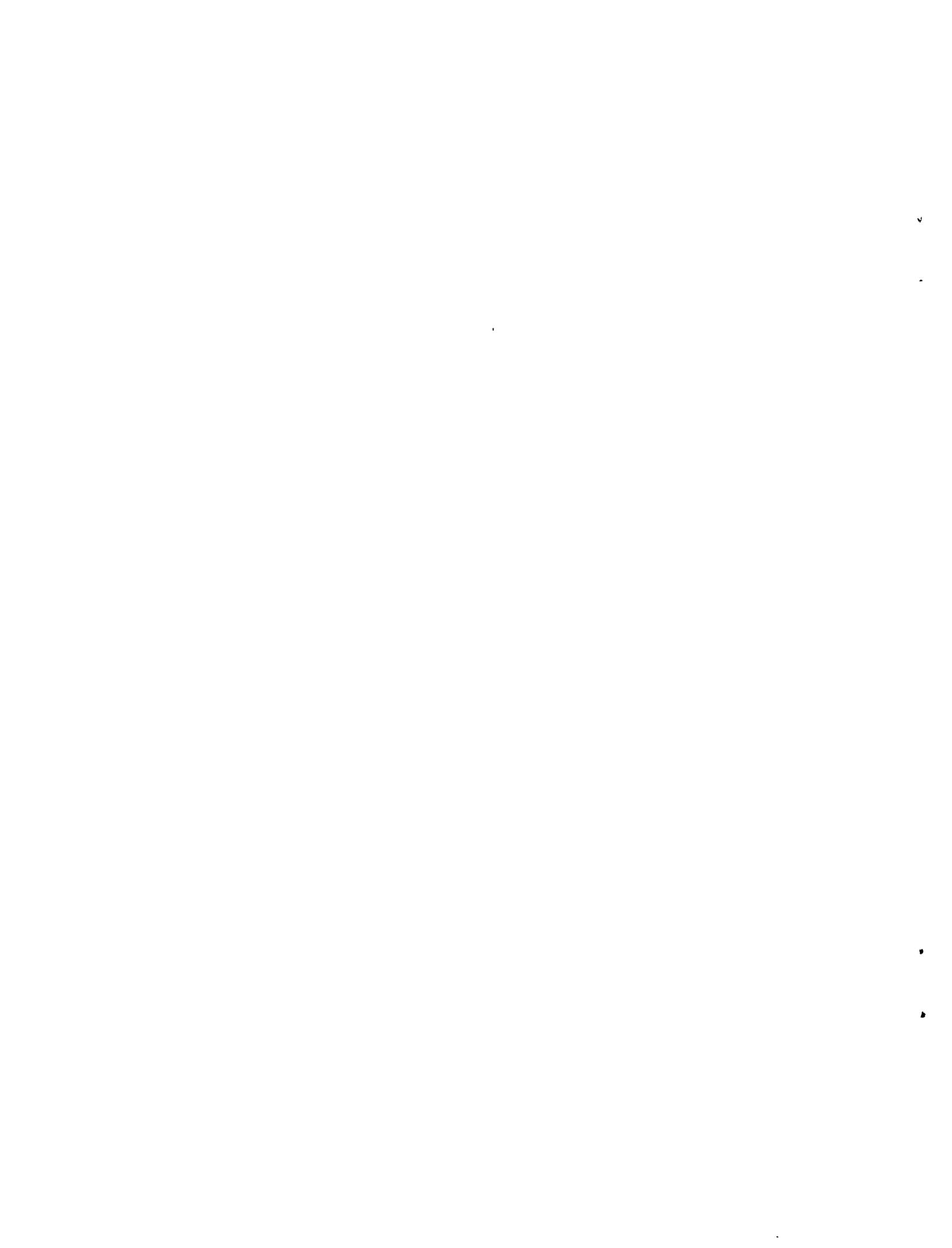
L'apparition des "programmes intersectoriels", ainsi que le développement d'un certain nombre d'autres activités indiquent qu'une évolution importante est en train de se produire dans la composition du programme de l'UNESCO. Toute évolution importante du programme justifie que l'on examine l'éventualité de modifications des structures administratives.

En l'occurrence toutefois, l'examen de cette évolution et de sa nature me conduit à conclure :

1. qu'il est inutile d'envisager la création de nouvelles structures horizontales de coordination propres aux "programmes intersectoriels" (paragraphe 39 à 44);
2. qu'en revanche, pour répondre aux besoins de l'ensemble des programmes, il est nécessaire d'envisager pour l'avenir le renforcement de certaines structures horizontales traditionnelles et notamment des nouvelles structures de programmation (paragraphe 37 à 47);
3. que la notion de "programmes intersectoriels" pourrait être abandonnée à l'avenir (paragraphe 32 et 33);

1/ Je ne pense pas en revanche que l'on ait souvent l'occasion, si la classification proposée dans cette étude était adoptée, de devoir confier à certains coordonnateurs les pouvoirs de décision au sujet de l'utilisation de crédits qui n'appartiendraient pas à leur programme, comme il a été actuellement décidé de le faire pour certains programmes intersectoriels : il s'agirait là en effet d'un début de véritables modifications structurelles qui ne paraissent pas nécessaires.

4. qu'une nouvelle typologie des problèmes classés par secteurs, puis en fonction des principaux types d'objectifs (développement, coopération scientifique internationale, civilisation moderne, promotion d'idées ou de normes morales), enfin selon les divers stades du "degré de maturité" des programmes (phases d'identification, de définition d'une politique, de recherche méthodologique, d'opérations) pourrait être étudiée à l'avenir afin de permettre l'établissement d'une nouvelle typologie des objectifs et de franchir ainsi une nouvelle étape dans l'amélioration continue des méthodes de programmation (paragraphe 33 à 37).





f
3
,

7
3
,