



Conseil économique
et social

Distr.
GÉNÉRALE

E/1995/98
23 juin 1995
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL
Session de fond de 1995
Point 4 de l'ordre du jour provisoire*

ACTIVITÉS OPÉRATIONNELLES DU SYSTÈME DES NATIONS UNIES CONCERNANT
LA COOPÉRATION INTERNATIONALE POUR LE DÉVELOPPEMENT

Examen triennal des activités opérationnelles de développement
du système des Nations Unies

Note du Secrétariat

1. Au paragraphe 55 de sa résolution 47/199, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de lui présenter à sa cinquantième session, par l'intermédiaire du Conseil économique et social, une analyse détaillée de l'application de ladite résolution, accompagnée de recommandations appropriées.
2. L'annexe du présent rapport constitue un premier élément de réponse à cette demande; elle présente l'information recueillie à l'aide de différents questionnaires et d'un nombre restreint de missions d'examen par pays.
3. À la suite de consultations informelles avec le Bureau et les membres du Conseil économique et social, il a été décidé, étant donné le retard avec lequel avaient été reçues les réponses de certaines sources d'information importantes, particulièrement en ce qui concerne les pays bénéficiaires, que la présente note serait publiée à titre provisoire, sa version définitive devant être établie après le débat que le Conseil doit consacrer aux activités opérationnelles lors de sa session de fond de 1995. Le rapport définitif du Secrétaire général sera donc disponible à temps pour que l'Assemblée générale puisse l'examiner à sa cinquantième session dans le cadre de l'examen triennal des orientations. Il contiendra les recommandations du Secrétaire général et le résultat de l'examen préliminaire de la question par le Conseil y sera pris en compte, ainsi que les autres réponses de pays qui auront été reçues.
4. En établissant la présente étude, on s'est particulièrement attaché à appliquer une méthode qui permette de se faire une idée objective, concrète et

* E/1995/100.

exacte de l'application de la résolution 47/199 de l'Assemblée générale. Afin que la portée de l'opération soit aussi vaste que possible et que les vues de tous les principaux partenaires soient prises en compte, une place très importante a été faite à la méthode du questionnaire rempli par correspondance. En s'inspirant des dispositions de la résolution 47/199 et en concertation avec les différents organismes des Nations Unies, on a élaboré des questionnaires ad hoc à l'intention de quatre catégories de source d'information : pays bénéficiaires, principaux pays donateurs, réseau des coordonnateurs résidents à l'échelon du pays et organismes des Nations Unies à l'échelon de leur siège. Un des enseignements à retenir de cette opération est qu'il conviendrait à l'avenir que le financement des examens soit suffisamment assuré dès le début de l'opération pour qu'un travail indépendant et approfondi puisse être effectué par des missions dans un plus grand nombre de pays.

5. Au stade où a été effectuée la présente analyse, le décompte des réponses reçues était le suivant : 109 réponses en provenance du réseau des coordonnateurs résidents (on a tout particulièrement veillé à ce que les réponses soient établies en concertation avec les représentants locaux des organismes des Nations Unies), 15 réponses de pays bénéficiaires, 8 réponses de pays comptant parmi les principaux donateurs et 26 réponses d'organismes des Nations Unies. En outre, des missions d'examen ont été effectuées dans 14 pays. Tous les organismes des Nations Unies ont été invités à y participer, et certaines d'entre elles ont compté parmi leurs membres, outre les représentants de l'ONU, ceux de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUUDI), de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), de l'Organisation internationale du Travail (OIT) et du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD).

6. L'information présentée à l'annexe concerne les progrès accomplis à l'échelon du pays grâce à l'action des organismes des Nations Unies dans les domaines d'activité opérationnelle visés par la résolution 47/199 de l'Assemblée générale et par la résolution 44/211, qui l'a précédée. Il convient de rappeler ici que les rapports présentés précédemment au Conseil, en 1993 (E/1993/73) et 1994 (E/1994/64), ainsi que leurs additifs, contenaient des renseignements sur les progrès réalisés sur de multiples fronts, y compris à l'échelon intergouvernemental, par presque tous les organes du système des Nations Unies concernés par la coopération pour le développement. Ces rapports ont montré que le système tout entier s'était mobilisé pour appliquer la résolution 47/199 à différents niveaux.

7. Dans le cadre de cette action, le Secrétaire général a décidé, en juillet 1994, de demander à l'Administrateur du PNUD de l'aider à assurer la cohérence des orientations et à améliorer la coordination de l'action menée par les organismes de l'ONU dans les domaines économique et social et dans les domaines connexes. En outre, il a décidé de confier à l'Administrateur la responsabilité générale de l'aide à lui apporter en vue d'améliorer la coordination des activités opérationnelles de développement, notamment en ce qui concerne le renforcement du réseau des coordonnateurs résidents.

8. À l'échelon interinstitutions, le Comité consultatif pour les questions relatives aux programmes et aux opérations (CCQPO) a pris au nom du Comité administratif de coordination (CAC) de nombreuses mesures relatives à l'application de la résolution 47/199 de l'Assemblée générale, comme on le verra de façon plus détaillée à la section D de l'annexe. En ce qui concerne les programmes et organismes de financement des Nations Unies, le Groupe consultatif mixte des politiques, auquel participent le PNUD, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), le Programme alimentaire mondial (PAM), le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) et le Fonds international pour le développement agricole (FIDA), des mesures concrètes ont été prises concernant certains problèmes précis, ce dont il a aussi été rendu compte annuellement et dont on trouvera un aperçu à la section C de l'annexe.

9. D'autres procédures de concertation sont en place concernant certains domaines qui ont une incidence, quant au fond, sur les activités opérationnelles – par exemple le développement durable, le VIH/sida, la nutrition et les programmes d'action portant sur l'Afrique et les pays les moins avancés. À l'échelon de chaque organisation, un certain nombre d'initiatives ont été prises et il en a été rendu compte tous les ans conformément aux paragraphes 51 et 54 de la résolution 47/199. La méthode qui vient d'être décrite a été appliquée à l'examen des effets, pays par pays, de l'action menée à ces différents niveaux.

10. Comme l'Assemblée générale le lui a demandé au paragraphe 55 de sa résolution 47/199, le Secrétaire général lui présentera son rapport définitif à sa cinquantième session. Ce rapport contiendra également des recommandations pratiques.

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
A. Nouvelles orientations des activités opérationnelles de développement	1 - 36	5
B. Élaboration et exécution du programme	37 - 105	15
1. Note de stratégie nationale	37 - 62	15
2. Harmonisation des cycles de programmation	63 - 66	25
3. Approche-programme	67 - 86	26
4. Exécution nationale	87 - 105	31
C. Mécanismes mondiaux de coordination du système des Nations Unies à l'appui des initiatives nationales	106 - 126	36
1. Comité consultatif pour les questions relatives aux programmes et aux opérations	106 - 117	36
2. Groupe consultatif mixte des politiques	118 - 126	39
D. Système des coordonnateurs résidents	127 - 155	41
E. Appui aux programmes	156 - 196	47
1. Décentralisation et délégation de pouvoirs	156 - 163	47
2. Simplification et harmonisation des procédures	164 - 168	49
3. Responsabilité financière : systèmes de contrôle, d'évaluation et d'audit de gestion	169 - 185	50
4. Locaux et services communs	186 - 196	53

A. Nouvelles orientations des activités
opérationnelles de développement

Évolution du contexte

1. Les activités opérationnelles de développement de l'ONU traversent une période de transition. Dans leurs réponses, les gouvernements et les organismes des Nations Unies ont étudié de façon assez détaillée l'évolution du contexte dans lequel s'inscrivent ces activités, qui a une incidence capitale non seulement sur les progrès accomplis mais aussi sur les perspectives d'avenir. De l'avis général, les pays en développement ont encore besoin que leurs capacités soient sélectivement renforcées afin de parvenir à une plus grande autonomie. Les organismes des Nations Unies comprennent qu'il faut pour cela recourir à des moyens nouveaux et plus efficaces, grâce auxquels leur action soit mieux coordonnée et pleinement intégrée dans les programmes prioritaires des pays. Les réformes en cours visent à tirer parti des atouts et des avantages relatifs des activités opérationnelles dans chacun des pays bénéficiaires. Elles continuent de répondre aux besoins qui se font sentir à l'échelon national et sont caractérisées par leur universalité, leur caractère volontaire et gratuit, leur neutralité et leur multilatéralisme, ainsi que par la souplesse avec laquelle elles permettent de répondre aux besoins des pays en développement.

Portée géographique et domaines d'application des activités opérationnelles

2. Ces cinq dernières années, la portée géographique des activités opérationnelles du système des Nations Unies a été étendue à la Communauté d'États indépendants et à l'Europe centrale. Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), par exemple, exerce des activités dans 170 pays à travers 130 bureaux. Le domaine d'application des activités opérationnelles s'est élargi pour répondre aux demandes des pays bénéficiaires : aux questions sur lesquelles elles ont porté traditionnellement se sont ajoutés un appui plus soutenu en matière de reconstruction nationale, de passage progressif des secours à l'aide au développement, de réforme de l'administration publique, d'action face aux catastrophes, de lutte contre le trafic de drogues, de droits de l'homme et un appui aux réformes institutionnelles. L'élargissement de la portée géographique et des domaines d'application des activités opérationnelles correspond à l'évolution des besoins des pays bénéficiaires.

Nouvelles orientations et nouveaux besoins : un portefeuille en évolution

3. Les pays en développement demandent de moins en moins au système des Nations Unies de leur apporter une assistance technique portant sur des projets individuels, et ils s'intéressent de plus en plus à des modalités de réalisation de programmes où l'appui assuré par le système est adapté à leurs objectifs et stratégies nationaux et s'organise autour d'eux. Cette évolution de la demande se traduit aussi par des interventions qui associent différents types d'activité : élaboration des politiques, analyse normative et coopération technique. Cela suppose une coopération à la fois technique et financière, et l'on voit s'estomper les cloisons entre les facteurs économiques, sociaux et environnementaux.

Grands changements intervenus récemment dans les activités opérationnelles

4. Beaucoup d'organismes des Nations Unies et de coordonnateurs résidents ont fait état d'une augmentation du nombre de demandes portant sur les éléments suivants : services consultatifs en amont de l'action en matière d'orientations, amélioration de l'utilisation des ressources humaines, amélioration de l'accès aux compétences et aux techniques étrangères, aide à l'élaboration et à l'application des programmes, et projets portant sur des domaines sélectionnés conjointement avec les gouvernements. On constate une nette intensification de la demande d'interventions en amont de l'action dans différents domaines, par exemple la conduite des affaires publiques, la réforme du secteur public, le processus électoral, la gestion et la coordination de la coopération extérieure, le renforcement des institutions clefs en matière de développement, et l'appui pour faire face aux situations d'urgence.

5. Dans leurs réponses, près des deux tiers des coordonnateurs résidents ont désigné la conduite des affaires publiques et la réforme de l'administration comme les domaines dans lesquels l'appui du système des Nations Unies était le plus fréquemment demandé. Les demandes portent sur la création de capacités institutionnelles dans le secteur public, la décentralisation de l'administration publique, la réforme du droit et celle du système judiciaire. Les coordonnateurs résidents ont été moins nombreux (40 %) à citer le développement social : mise en valeur des ressources humaines, protection des secteurs vulnérables de la population, lutte contre la pauvreté, développement des services sociaux, lutte contre le VIH/sida, etc. Ils ont été presque aussi nombreux à citer la défense des droits de l'homme, notamment la formation des forces de police et l'aide à l'élaboration des lois. Cela s'ajoute aux domaines sur lesquels portent plus traditionnellement les activités opérationnelles.

6. Les gouvernements demandent de plus en plus au système des Nations Unies de les aider à résoudre de grands problèmes qui dépassent largement les ressources financières qu'ils sont capables de dégager. Le fossé entre le désir et la réalité en matière d'activités opérationnelles est profond et ne cesse de se creuser. Il en résulte, d'une part, que les États Membres qui financent ces activités demandent que l'on sélectionne les priorités les plus importantes, et, d'autre part, que ceux qui ont besoin de ces activités et qui en bénéficient directement demandent que des ressources supplémentaires y soient consacrées et qu'on leur laisse une certaine marge de manoeuvre dans la répartition des ressources, afin que le système puisse continuer de s'adapter à l'évolution des priorités nationales.

7. Parmi les nouvelles tâches qu'il a été demandé au système des Nations Unies d'entreprendre, peu ont un caractère purement "sectoriel", ce qui fait qu'elles débordent du champ de compétence de chaque organisme pris séparément. Ces nouvelles tâches exigent donc généralement que l'on continue de progresser sur le plan de la cohérence, au moins à l'échelon du pays.

8. Les coordonnateurs résidents ont indiqué que, tout en restant la composante la plus importante des activités opérationnelles, la coopération technique représente une part décroissante de ces activités : 56 % en 1990, 53 % en 1993-1994. Les pourcentages actuels par région sont les suivants : plus de 70 % en Amérique latine, 40 % en Afrique, 58 % en Asie et 53 % en Europe orientale.

9. Établi à partir de l'information fournie par les coordonnateurs résidents, le tableau 1 donne les tendances d'évolution que l'on peut s'attendre à observer.

Tableau 1

Objectifs principaux des activités opérationnelles de développement : tendances d'évolution

(Répartition en pourcentage des réponses des coordonnateurs résidents)

Objectif principal d'activités opérationnelles	Tendance à la hausse	Stable	Tendance à la baisse
Services consultatifs en amont de l'action, dans le domaine technique et en matière d'orientations	73,3	24,8	1,9
Effet de catalyseur sur la mobilisation de ressources en vue de la coopération pour le développement	78,1	16,2	5,7
Livraison de vivres et autres secours d'urgence	14,3	43,9	41,8
Renforcement des institutions politiques de base	55,3	40,8	3,9
Renforcement des institutions de base dans les domaines économique et social	77,4	22,6	0,0
Mise en valeur et utilisation des ressources humaines du pays	75,2	22,9	1,9
Appui direct et budgétaire aux programmes nationaux	24,8	33,7	41,6
Amélioration de l'accès aux compétences et aux services étrangers	33,7	50,0	16,3
Amélioration de l'accès aux techniques	50,5	45,6	3,9
Renforcement des moyens de programmation du développement et des pratiques en matière de gestion	77,4	17,4	4,7
Élaboration et application de programmes et de projets dans des domaines sélectionnés conjointement avec le gouvernement	66,3	29,8	3,8
Fourniture de données analytiques et d'information élaborée (données statistiques, études, etc.)	64,4	31,7	3,8

10. Les coordonnateurs résidents ont également relevé de nouveaux domaines dans lesquels des gouvernements ont demandé l'aide du système des Nations Unies depuis 1990. Les données correspondantes sont regroupées dans le tableau 2 ci-dessous.

Tableau 2

Demandes d'aide adressées par des gouvernements au système des Nations Unies depuis 1990

(Pourcentage des coordonnateurs résidents, par région et toutes régions confondues, ayant cité chaque domaine d'intervention)

Domaines d'intervention possibles des organismes des Nations Unies	Afrique	Asie	Amérique latine	Europe orientale	Toutes régions confondues
Nouvelles initiatives dans le domaine du développement social	35,6	38,2	45,0	37,5	39,4
Réforme de l'administration publique	57,8	55,9	90,0	62,5	63,3
Droits de l'homme	31,1	32,4	60,0	62,5	38,5
Processus électoral	24,4	2,9	30,0	25,0	18,3
Environnement	11,1	11,8	30,0	12,5	14,7
Réformes économiques et capacité de gestion	33,3	26,5	40,0	12,5	30,3

11. Les coordonnateurs résidents ont aussi indiqué quels étaient à leur avis les principaux problèmes actuels pour lesquels l'aide du système des Nations Unies continuerait d'être demandée. Les données correspondantes sont présentées dans le tableau 3 ci-dessous.

Tableau 3

Principaux problèmes actuels nécessitant l'appui du système des Nations Unies

(Nombre de pays concernés par chaque type de problème)

Type de problème	Afrique	Asie	Amérique latine	Europe orientale	Autres régions	Total
Faiblesse de la capacité de production et besoin de réformes économiques	25	22	9	7	1	64
Misère et besoins en matière de développement social	36	31	19	5	2	93
Dégradation de l'environnement	9	14	8	2	0	33
Insuffisance des capacités institutionnelles	31	18	14	5	1	69
Instabilité politique	8	7	5	3	0	23
Autres problèmes	0	1	3	0	0	4
Nombre total de pays dans chaque région	45	34	20	8	2	109

Pays les moins avancés

12. Une part appréciable des activités opérationnelles est dirigée vers les pays les moins avancés, conformément aux critères établis par divers organes intergouvernementaux. Ainsi, par exemple, le Conseil d'administration du PNUD a décidé que 55 % des ressources programmables seraient affectés aux pays de cette catégorie (décision 90/34). On s'est tout particulièrement intéressé à leurs besoins lors de l'analyse des données; aussi les données ont-elles été regroupées en faisant la distinction entre les pays les moins avancés et les autres, comme l'indiquent les rubriques que l'on retrouve tout au long du rapport.

Pays en transition

13. Du fait que les pays en transition ont rejoint les rangs des bénéficiaires de la coopération technique – particulièrement en ce qui concerne les conseils en matière d'orientations, l'appui institutionnel et la mise en valeur des ressources humaines –, il a fallu élaborer de nouvelles méthodes adaptées aux particularités du contexte dans lequel se déroule le développement de ces pays. Plus de 62 % des coordonnateurs résidents d'Europe orientale (soit un pourcentage plus élevé que dans les autres régions) ont désigné les problèmes d'administration publique et les questions relatives aux droits de l'homme comme des domaines sur lesquels devrait porter l'aide des organismes des Nations Unies; 12,5 % ont cité les réformes économiques, et 25 % ont choisi l'appui relatif au processus électoral.

Aide humanitaire

14. Les situations d'urgence posant des problèmes complexes font partie des grands enjeux de la coopération pour le développement. Selon les données du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), l'aide d'urgence et les secours en cas de catastrophe, qui ont absorbé moins de 3 % (300 millions de dollars des États-Unis) de l'aide bilatérale au cours des années 80, en ont absorbé 8 % (3,2 milliards de dollars) en 1993. On estime que près de 40 % de l'aide publique au développement (APD) distribuée par l'intermédiaire du système des Nations Unies est destinée à servir à faire face à des situations d'urgence humanitaires. D'après les coordonnateurs résidents, l'aide d'urgence est passée de 20 % des dépenses consacrées aux activités opérationnelles en 1990 à 25 % de ces dépenses en 1994, l'augmentation la plus forte étant constatée en Afrique. Les pays en développement ont rapporté que les organismes des Nations Unies les avaient aidés à élaborer et à mettre en route des systèmes nationaux de veille et de prévention des catastrophes; ils ont également apprécié l'utilité des ateliers et des séminaires organisés sous les auspices du système des Nations Unies qui ont porté sur l'action face aux catastrophes naturelles. Certains ont noté que les organismes des Nations Unies contribuaient à la création de capacités nationales permettant d'intégrer les secours, la reconstruction et le développement et l'utilisation de l'aide extérieure dans ce domaine.

Lien avec les institutions de Bretton Woods

15. Fait nouveau important, on constate une tendance à renforcer la coopération entre les institutions de Bretton Woods et les organismes du système des Nations Unies, notamment dans les domaines du développement social, de l'environnement et de l'élimination de la pauvreté. Actuellement, les activités opérationnelles de la Banque mondiale sont davantage axées sur l'élimination de la pauvreté, et des crédits plus importants sont consentis aux secteurs sociaux. Le PNUD et le FMI coopèrent dans le domaine du renforcement des capacités.

16. La participation de la Banque mondiale aux activités de coopération technique a augmenté progressivement au fil des ans, pour atteindre en 1993 un montant total de 3,1 milliards de dollars des États-Unis, dont 646 millions de dollars sous forme de prêts, contre 22 millions en 1989. Le montant des ressources du budget administratif allouées à l'assistance technique est passé de 47 millions à 66 millions de dollars en 1993. En tant qu'agent d'exécution du PNUD, la Banque mondiale a financé des projets d'assistance technique pour un montant de 64 millions de dollars en 1993, contre 56 millions de dollars en 1989.

17. Les pays développés comme les pays en développement ont souligné qu'il importait qu'une coopération plus étroite s'instaure entre les institutions de Bretton Woods, en particulier la Banque mondiale, et les organismes du système des Nations Unies. Selon les pays développés, la pierre angulaire de cette coopération est la complémentarité, grâce à laquelle l'assistance technique fournie par le système des Nations Unies conférerait une plus-value aux grands courants financiers provenant des institutions financières internationales. Par leur présence plus affirmée sur le terrain et leur plus grande expérience, les organismes des Nations Unies pourraient apporter aux institutions financières internationales un concours précieux dans la planification et la mise en oeuvre de leurs programmes.

18. Les pays en développement ont des avis plus partagés. S'ils sont tous en faveur d'une coopération accrue entre les organismes des Nations Unies et les institutions de Bretton Woods, certains d'entre eux sont plus sceptiques quant aux effets de cette coopération et craignent de se voir imposer des conditions qui assujettiraient les subventions qu'ils reçoivent du système des Nations Unies aux restrictions dont sont généralement assortis les prêts. D'autres pays sont favorables à une coopération plus étroite entre la Banque mondiale et le système des Nations Unies, au niveau des programmes comme à celui des ressources, estimant qu'ils sont complémentaires l'un de l'autre et que leurs liens ne peuvent qu'être mutuellement bénéfiques. Dans certains pays, le lien entre le système des Nations Unies et les institutions de Bretton Woods est d'ores et déjà étroit, et leurs rôles sont complémentaires dans des domaines critiques comme le renforcement des capacités et l'atténuation de la pauvreté.

19. Certains gouvernements ont proposé d'établir une plus grande coordination entre l'assistance technique et l'assistance financière, en instituant un mécanisme qui permette aux organismes des Nations Unies de fournir une assistance technique conçue en fonction des besoins des projets de développement des infrastructures. Ils considèrent également qu'une coopération plus étroite entre les représentants des institutions de Bretton Woods et les coordonnateurs résidents favoriserait l'adoption d'une approche multidisciplinaire pour le

règlement des problèmes de développement. Dans leurs réponses, 9 des 15 pays en développement ont indiqué qu'une meilleure intégration entre l'assistance technique du système des Nations Unies et celle de la Banque mondiale leur paraissait nécessaire, surtout lorsqu'il s'agissait d'activités d'assistance technique entreprises à leurs propres fins et non à celles de projets d'investissement déterminés. Un pays en développement estimait qu'une coopération accrue entre les institutions de Bretton Woods et le système des Nations Unies était indispensable, sept pays la jugeaient utile et cinq pays ne lui reconnaissaient qu'une utilité marginale.

20. Plus de 60 % des coordonnateurs résidents ont souligné la nécessité de tirer davantage parti des apports du système des Nations Unies dans les activités des institutions de Bretton Woods, et des activités de ces dernières dans la programmation des activités opérationnelles. Soixante-deux pour cent des coordonnateurs résidents ont indiqué qu'à leur avis des consultations plus étroites devraient s'instaurer au niveau des pays entre les représentants des institutions de Bretton Woods et ceux des organismes des Nations Unies, 50 % sont dits favorables à l'idée de missions d'évaluation conjointes, 54 % souhaiteraient qu'il y ait des entrevues conjointes avec les gouvernements et 43 % estimaient que des mémorandums d'accord devraient être conclus entre les organismes du système et les institutions de Bretton Woods.

Tableau 4

Domaines de concertation entre le réseau de coordonnateurs résidents et les institutions de Bretton Woods et pourcentage de coordonnateurs résidents ayant fourni des précisions quant au degré d'utilité de cette concertation

Domaines	Utilité		
	Grande	Moyenne	Faible
Administration publique	24 (25,8 %)	39 (41,9 %)	30 (32,3 %)
Questions économiques et sociales	37 (38,9 %)	39 (41,1 %)	19 (20,0 %)
Coordination de l'aide extérieure	33 (34,4 %)	43 (44,8 %)	20 (20,8 %)
Formulation des programmes et projets	14 (14,6 %)	51 (53,1 %)	31 (32,3 %)
Mobilisation des ressources	14 (15,9 %)	34 (38,6 %)	40 (45,5 %)
Questions de sécurité	34 (42,0 %)	18 (22,2 %)	29 (35,8 %)
Secours d'urgence et assistance humanitaire	5 (6,8 %)	19 (25,7 %)	50 (67,6 %)
Coopération technique	26 (28,0 %)	54 (58,1 %)	13 (14,0 %)
Exécution des programmes et projets (questions de financement comprises)	15 (17,2 %)	39 (44,8 %)	33 (37,9 %)

21. La Banque mondiale a indiqué qu'elle était prête à coopérer avec les organismes du système des Nations Unies dans la préparation des notes de stratégie nationale. Près de 60 % des coordonnateurs résidents interrogés ont mentionné – 77 % en Afrique, 47 % en Asie, 55 % en Amérique latine et 25 % en Europe orientale – la nécessité d'une coopération plus étroite concernant les notes de stratégie nationale et les plans directeurs.

22. Certains organismes du système des Nations Unies se sont demandé de quelle manière leurs compétences techniques pourraient être le mieux utilisées dans le cadre des projets d'assistance technique de la Banque mondiale. À cet égard, 26 % des coordonnateurs résidents ont indiqué que la concertation avec les institutions de Bretton Woods leur paraissait "importante" dans le domaine de la coopération technique, contre 58 % qui la jugeaient "assez importante" et 14 % "peu importante".

Activités menées en amont

23. Certains gouvernements, surtout en Amérique latine, en Afrique et en Europe orientale, souhaitent voir les organismes des Nations Unies intervenir plus en amont, ce qui semble indiquer qu'ils ont pris conscience de la corrélation existant entre politiques nationales et programmes d'assistance et du fait qu'un plan directeur bien conçu est indispensable à la bonne exécution des projets. Les politiques nationales, l'analyse normative et la coopération technique, dans lesquelles on avait coutume de voir des domaines distincts, sont désormais envisagées de façon intégrée. Les pays de ces régions attendent des organismes des Nations Unies qu'ils les aident à mieux s'intégrer dans l'économie mondiale et à surmonter leurs problèmes économiques et sociaux. Certains d'entre eux, qui sont aux prises avec d'innombrables difficultés du fait des transformations structurelles qu'ils opèrent, voient dans les organismes du système des partenaires multilatéraux neutres, qui n'ont pas d'intérêts propres à défendre et sont donc plus susceptibles de leur fournir une aide adaptée à leurs besoins.

24. Dans d'autres pays, en particulier en Asie et dans les nouveaux pays industrialisés, la coopération apportée par les organismes des Nations Unies continue d'être essentiellement de caractère technique et, de plus en plus, technologique. Le système des Nations Unies est pour eux un moyen de répondre à des besoins vitaux : accélérer leur croissance économique et devenir plus compétitif sur les marchés mondiaux.

25. Avec l'aide des organismes des Nations Unies, les gouvernements ont pu transposer au niveau national certains objectifs mondiaux. Des pays en développement ont indiqué qu'ils intègrent actuellement des plans et objectifs mondiaux dans leurs politiques sectorielles, ce avec l'appui des organismes compétents des Nations Unies. Les représentants de certains pays et d'organismes des Nations Unies ont fait observer que l'on retrouvait des dispositions analogues dans plusieurs plans d'action, et qu'il fallait les harmoniser et préciser davantage les priorités pour en assurer une mise en oeuvre cohérente. Des représentants d'organismes des Nations Unies dans certains pays ont proposé de confier au réseau de coordonnateurs résidents la responsabilité collective de coordonner leur appui à la mise en oeuvre de tous ces plans d'action et à leur intégration dans le contexte national.

Rôle de la science et de la technologie

26. Certains pays en développement et la plupart des organismes des Nations Unies ont noté l'importance croissante de la science et de la technologie pour la coopération en faveur du développement, en particulier en ce qui concerne les technologies en pleine évolution (informatique, nouveaux matériaux, etc.). Ils ont indiqué que la technologie n'avait pas été pleinement exploitée en tant qu'instrument de développement durable et qu'elle pourrait contribuer à remédier aux problèmes chroniques que sont la pauvreté, l'analphabétisme et la maladie. Les coordonnateurs résidents ont indiqué qu'il fallait s'attendre à une légère augmentation du nombre de demandes adressées aux organismes des Nations Unies en matière d'accès à la technologie, principalement de la part des pays d'Asie et d'Afrique. Certains organismes des Nations Unies, en particulier les organismes de dimensions restreintes à vocation technique, ont fait observer que des mécanismes comme l'approche-programme et l'exécution des projets par des entités nationales limitaient la marge de manoeuvre dont ils disposaient pour aider les pays à se doter des infrastructures technologiques dont ils avaient besoin et pour lesquelles ils ne bénéficiaient d'aucun autre appui extérieur.

Impact des programmes d'ajustement

27. Nombreux sont les pays bénéficiaires qui sont engagés dans un processus d'ajustement structurel, ce qui n'a pas manqué d'influer sur l'orientation des activités opérationnelles. Plus de 80 % des coordonnateurs résidents ont indiqué que le pays où ils étaient en poste avaient entrepris un train de réformes. Cinquante et un pour cent d'entre eux estimaient que l'orientation générale des activités opérationnelles avait été sensiblement influencée par les politiques d'ajustement structurel et autres réformes analogues. En ce qui concerne l'impact de ces activités, 62 % des coordonnateurs résidents estimaient qu'elles complétaient les programmes d'ajustement et 58 % d'entre eux jugeaient qu'elles en atténuaient ou réduisaient les effets négatifs. Certains organismes des Nations Unies ont indiqué qu'à la demande des gouvernements, ils élaboraient des programmes expressément destinés à contrebalancer les effets de l'ajustement structurel et de réformes analogues.

Renforcement des capacités

28. On a de plus en plus conscience que l'efficacité et l'impact de la coopération en faveur du développement et des activités opérationnelles dépendent en grande partie de la capacité des pays à gérer leur développement et à intégrer dans le contexte national l'assistance qu'ils reçoivent. Dans bien des pays, les activités opérationnelles du système des Nations Unies comprennent une gamme de programmes et projets de renforcement des capacités qui visent aussi bien la restructuration du secteur public que la mise en oeuvre des projets.

29. Dans certains pays, les organismes des Nations Unies aident à l'édification d'un appareil d'État opérationnel et d'une société civile cohérente. Ailleurs, ils aident les pays à mieux coordonner l'aide et à renforcer le personnel d'encadrement dans les ministères chargés de la coordination ou d'autres instances analogues.

30. Étant donné les nouveaux types de besoins auxquels doivent répondre les activités opérationnelles, il importe que des corrélations puissent être établies entre les aspects politiques, économiques, sociaux et environnementaux de l'action à mener. La responsabilité de renforcer les capacités incombe maintenant aux organismes intéressés qui s'adressent principalement à leur homologues nationaux, chacun dans le cadre de son mandat; il s'agit de renforcer à la fois le secteur public et de favoriser l'épanouissement de la société civile. Nombreux sont les organismes qui s'attachent maintenant à renforcer les capacités au niveau local, en s'efforçant d'associer la population aux activités de développement.

Situation financière

31. L'aide publique au développement (APD), restée stable pendant 20 ans, a fortement diminué entre 1992 et 1993, passant de 60,8 milliards à 55,9 milliards de dollars. Cette tendance s'est probablement maintenue en 1994, entraînant des conséquences graves pour la coopération en faveur du développement en général et pour les activités de développement des organismes du système en particulier. Alors que les demandes d'aide adressées aux organismes des Nations Unies ont augmenté de façon spectaculaire, le montant des ressources disponibles au titre des programmes de développement a diminué, surtout en ce qui concerne la coopération technique. Comme l'a indiqué le Secrétaire général dans son rapport sur le financement des activités opérationnelles (A/48/940), au cours des 20 dernières années, les ressources de base du PNUD ont stagné en valeur réelle. Dans sa décision 90/34, le Conseil d'administration a préconisé une augmentation de 8 % par an des contributions versées au PNUD au titre des ressources de base pour la période allant de 1991 à 1995. Cet objectif a presque été atteint en 1992, première année du cinquième cycle de programmation, mais, les contributions annoncées pour les années suivantes ont accusé une diminution sensible, ce qui se traduira probablement par un déficit de 1,4 milliard de dollars pour le cycle 1991-1995. De ce fait, le montant des ressources allouées aux programmes du cinquième cycle a dû être réduit de 30 %, passant de 4 milliards 163 millions à 2 milliards 972 millions de dollars.

32. Parallèlement, on a observé une nette tendance des pays donateurs à financer des projets dans des domaines déterminés qu'ils jugent conformes à leurs intérêts. En 1994, les ressources du PNUD à des fins spéciales se sont chiffrées à 866,5 millions de dollars, et les ressources de base à 920,4 millions de dollars. Les ressources extrabudgétaires du PNUD proviennent de participations aux frais et de fonds d'affectation spéciale. L'accroissement des participations aux frais observé en 1994 était principalement le fait des pays en développement eux-mêmes. Sur un total de 492 millions de dollars que représentaient les participations aux frais, 403 millions de dollars (soit 80 %) provenaient des pays en développement. Le montant des contributions aux fonds d'affectation spéciale est passé à 223 millions de dollars en 1994. L'augmentation du montant total des contributions au PNUD en 1994 s'explique en partie par la dépréciation subie par le dollar face aux autres devises.

33. Étant donné le rôle central du PNUD dans les financements extrabudgétaires la diminution de ses ressources de base a été ressentie par l'ensemble du système. Les organismes agents d'exécution se sont toujours tournés vers le PNUD en tant que mécanisme central de financement et d'appui à la coopération

technique (voir également résolution 44/211 de l'Assemblée générale, par. 12). Ce rôle paraît maintenant devoir être compromis par la diminution de ces ressources et, dans bien des cas, le changement d'orientation au profit de l'exécution des projets par les pays eux-mêmes. Environ 40 % des ressources que les institutions spécialisées allouent à leurs activités opérationnelles leur viennent du PNUD et du FNUAP. Les agents d'exécution ont indiqué que ces deux tendances (diminution des ressources provenant du PNUD et augmentation du nombre de projets exécutés par les pays eux-mêmes) ont eu une incidence marquée sur leurs activités de coopération technique, qui, dans certains cas, ont dû ces dernières années être réduites de moitié. Ils estiment que cette situation compromet leur capacité d'aider au développement des pays. Parallèlement à la diminution des ressources provenant du PNUD, il y a eu une augmentation des contributions ordinaires et des fonds extrabudgétaires provenant d'autres sources qui ont été affectés aux activités opérationnelles, le tout étant passé de 783 millions de dollars en 1987 à 1 milliard 52 millions de dollars en 1993.

34. Parallèlement à la diminution de l'APD en 1993, les contributions à l'UNICEF sont tombées de 918,5 millions de dollars en 1992 à 793,7 millions de dollars en 1993, pour remonter ensuite à 1 milliard 6 millions de dollars en 1994, dont 535 millions constituaient les ressources générales et 471 millions des fonds additionnels. De même, les contributions au FNUAP sont tombées de 233,8 millions de dollars en 1992 à 216,6 millions de dollars en 1993, remontant à 255,2 millions de dollars en 1994.

35. Les contributions au Programme alimentaire mondial (PAM) sont tombées de 1 722,4 millions de dollars en 1992 à 1 421,1 millions de dollars en 1993, remontant à 1 499,8 millions de dollars en 1994. Il convient toutefois de signaler que le rapport entre les ressources du PAM consacrées aux activités de secours ont absorbé 258 millions de dollars (soit 34 % de l'aide alimentaire), en 1993, le montant correspondant était de 865 millions de dollars (soit 68 %).

36. Cette imprévisibilité des contributions a compliqué la planification à long terme et réduit l'efficacité et l'impact des activités. Par exemple, au cours des cinq dernières années, les recettes du FNUAP ont augmenté en moyenne de 8 % par an, mais cette moyenne cache d'importante fluctuation, à savoir des augmentations s'échelonnant entre 5,6 % et 20,8 % et une diminution brutale de 7,8 %.

B. Élaboration et exécution du programme

1. Note de stratégie nationale

Généralités

37. L'idée d'une note de stratégie nationale a été adoptée en application du paragraphe 9 de la résolution 47/199 de l'Assemblée générale. Les principaux éléments du système de la note de stratégie nationale sont les suivants :

a) La note de stratégie nationale devrait être un document de politique générale indiquant les priorités que le système des Nations Unies sera appelé à

appuyer et représente un cadre de référence global pour les activités opérationnelles du système des Nations Unies au service du développement;

b) La note de stratégie nationale devrait décrire brièvement comment le système des Nations Unies pour le développement peut contribuer à répondre aux besoins recensés par les pays bénéficiaires dans leurs plans, stratégies et priorités;

c) La note de stratégie nationale devrait être un document officiel établi avec l'aide et le concours des organismes du système des Nations Unies;

d) Le système du coordonnateur résident, sous la conduite du coordonnateur résident, devrait faciliter le processus d'élaboration de la note et devrait y être associé;

e) La note de stratégie nationale devrait être le résultat d'un processus de consultation et de collaboration entre le gouvernement et les organismes des Nations Unies, dans le cadre du système des Nations Unies, et entre le système des Nations Unies et les autres composantes de la communauté internationale des donateurs; elle devrait généralement porter sur une période de quatre à cinq ans;

f) Les activités spécifiques de chaque organisme de financement du système des Nations Unies, dans le cadre global de la note de stratégie nationale, devraient être brièvement décrites dans un programme spécifique par pays élaboré par le gouvernement bénéficiaire avec l'aide des organismes de financement;

g) La note de stratégie nationale devrait être transmise à l'organe directeur de chaque organisme de financement pour servir de cadre de référence lors de l'examen du programme du pays concerné.

Directives

38. Afin d'aider les gouvernements et le système des coordonnateurs résidents, le CCQPO a mis au point des directives qui ont été publiées en mai 1993. Afin d'instrumentaliser les notions et les principes de base, et d'appuyer les efforts des pays qui avaient commencé à appliquer le système de la note de stratégie nationale, un atelier sur les stratégies nationales a eu lieu à Turin (Italie) du 11 au 14 octobre 1993. Il a réuni des participants de 11 pays – fonctionnaires d'administrations nationales, coordonnateurs résidents et autres fonctionnaires d'organismes des Nations Unies. Il a été l'occasion de tirer les leçons des expériences nationales et de préciser certains aspects pratiques dans le contexte des paramètres retenus. À la suite de cet atelier, des éléments d'orientation pour la préparation, la conception et l'établissement de la note de stratégie nationale ont été élaborés en consultation avec le système des Nations Unies et distribués en mars 1994 en anglais, espagnol et français. Ces éléments d'orientation précisaient l'objectif et les principales caractéristiques de la note de stratégie nationale; proposaient un plan ou un cadre éventuel pour l'établissement de la note; et suggéraient les méthodes à suivre pour organiser le processus. Par la suite, plusieurs ateliers

internationaux ont été organisés à la demande de pays et de coordonnateurs résidents.

39. Compte tenu de l'application des éléments d'orientation par les organismes des Nations Unies dans la conduite pratique des opérations à l'échelon national, et des réponses reçues des coordonnateurs résidents à la suite du questionnaire qui leur a été adressé, il semble que les "éléments d'orientation" apportent aux équipes de pays du système des Nations Unies et aux gouvernements une aide utile de nature à faciliter l'élaboration de la note de stratégie nationale. Il est certain que la méthode combinant des directives opérationnelles détaillées et des ateliers organisés aux niveaux mondial et national a beaucoup contribué, dans la plupart des cas, au lancement du processus d'élaboration de la note de stratégie nationale.

Progrès accomplis

40. En ce qui concerne l'application du système de la note de stratégie nationale, la situation, arrêtée en mai 1995, ressort des tableaux 5A et 5B. C'est ainsi que dans 84 pays sur 131 (soit 64,1 %), les gouvernements ont officiellement exprimé leur intention d'appliquer le système de la note de stratégie nationale. Dans six pays (soit 4,6 %), les gouvernements ont expressément déclaré qu'ils n'entendaient pas appliquer le système pour l'instant. Dans 41 autres pays (soit 31,3 %), les gouvernements n'ont pas encore pris de décision formelle.

Tableau 5A

Application du système — État récapitulatif

Position des pays	Nombre de pays
Pays où le gouvernement a indiqué son intention d'appliquer le système de la note de stratégie nationale ou l'applique déjà	
a) La note est achevée et a été adoptée par le Gouvernement	5
b) Le projet définitif de la note est actuellement examiné par le Gouvernement pour approbation	7
c) Des versions préliminaires de la note sont en préparation	7
d) Autres pays où la note doit être prête d'ici la fin de 1995	22
Pays où la note doit être prête d'ici la fin de 1995 [total partiel pour les rubriques a) à d)]	41
Pays où le processus d'élaboration de la note de stratégie nationale commence seulement à démarrer	43
Nombre total de pays où le processus de la note de stratégie nationale est engagé	84
Pays où le gouvernement n'a pas l'intention d'appliquer le système de la note de stratégie nationale	6
Pays où le gouvernement n'a pas encore arrêté sa décision définitive	41
Nombre total de pays	131

Tableau 5B

Note de stratégie nationale — situation par pays

Situation par pays	Nombre de pays
Pays où la note de stratégie nationale est achevée ou devrait l'être d'ici décembre 1995	
a) <u>La note de stratégie nationale est achevée et a été adoptée par le Gouvernement :</u>	
1. Ghana, 2. Indonésie, 3. Maurice, 4. Thaïlande, 5. Turquie	5
b) <u>La version finale de la note de stratégie nationale est actuellement examinée par le Gouvernement pour approbation :</u>	
1. Kenya, 2. Mozambique, 3. Syrie, 4. Philippines, 5. Ukraine, 6. Viet Nam, 7. Zambie	7
c) <u>Une version préliminaire de la note de stratégie nationale a été établie :</u>	
1. Tchad, 2. Djibouti, 3. Honduras, 4. Namibie, 5. Nicaragua, 6. Niger, 7. Pakistan	7
d) <u>Autres pays où la note de stratégie nationale devrait être achevée d'ici décembre 1995 :</u>	
Pays où le schéma de la note de stratégie nationale a été établi et où la première version est en préparation :	
1. Bénin, 2. Botswana, 3. Comores, 4. Costa Rica, 5. Équateur, 6. Soudan	
Pays où des groupes thématiques ont été constitués mais où la participation a été limitée aux organismes des Nations Unies :	
1. Cambodge, 2. El Salvador, 3. Ouzbékistan	
Pays où un programme de travail a été arrêté et où il a été constitué un Comité mixte de rédaction et/ou des groupes de travail thématiques :	
1. Barbade, 2. Bolivie, 3. Burkina Faso, 4. Côte d'Ivoire, 5. Gambie, 6. Jordanie, 7. Liban, 8. Malawi, 9. Maldives, 10. Maurice, 11. République de Moldova, 12. République-Unie de Tanzanie, 13. Zimbabwe	22
Total partiel [rubriques a) à d)]	41
Pays où le processus d'élaboration de la note de stratégie nationale commence seulement à démarrer :	
1. Angola, 2. Arménie, 3. Azerbaïdjan, 4. Bélarus, 5. Brésil, 6. Burundi, 7. Cameroun, 8. Cap-Vert, 9. République centrafricaine, 10. Chili, 11. Colombie, 12. République dominicaine, 13. Égypte, 14. Guinée équatoriale, 15. Fidji, 16. Gabon, 17. Guatemala, 18. Guinée Bissau, 19. Guyana, 20. Jamaïque, 21. Laos, 22. Lesotho, 23. Madagascar, 24. Mali, 25. Mexique, 26. Mongolie, 27. Maroc, 28. Nigéria, 29. Panama, 30. Papouasie-Nouvelle-Guinée, 31. Paraguay, 32. Samoa, 33. Sao Tomé-et-Principe, 34. Sénégal, 35. Sierra Leone, 36. Sri Lanka, 37. Togo, 38. Trinité-et-Tobago, 39. Tunisie, 40. Ouganda, 41. Venezuela, 42. Yémen, 43. Zaïre	43

Situation par pays	Nombre de pays
Nombre total de pays où le processus d'élaboration de la note de stratégie nationale est engagée :	84
Pays où le gouvernement n'a pas l'intention d'appliquer le système de la note de stratégie nationale :	
1. Bhoutan, 2. Cuba, 3. République populaire démocratique de Corée, 4. Jamahiriya arabe libyenne, 5. Arabie saoudite, 6. Uruguay	6
Pays où le gouvernement n'a pas arrêté sa décision définitive au sujet de la note de stratégie :	
1. Afghanistan, 2. Albanie, 3. Algérie, 4. Argentine, 5. Bahreïn, 6. Bangladesh, 7. Bulgarie, 8. Chine, 9. Congo, 10. Chypre, 11. Érythrée, 12. Estonie, 13. Éthiopie, 14. Géorgie, 15. Guinée, 16. Haïti, 17. Inde, 18. République islamique d'Iran, 19. Iraq, 20. Kazakhstan, 21. Koweït, 22. Kirghizistan, 23. Lettonie, 24. Libéria, 25. Lituanie, 26. Malaisie, 27. Myanmar, 28. Népal, 29. Pérou, 30. Pologne, 31. Qatar, 32. République de Corée, 33. Roumanie, 34. Fédération de Russie, 35. Rwanda, 36. Somalie, 37. Afrique du Sud, 38. Swaziland, 39. Émirats arabes unis, 40. Tadjikistan, 41. Turkménistan	41
Nombre total de pays pour lesquels on dispose d'informations	131

Le processus

41. C'est en 1993 que les gouvernements de la plupart des 84 pays où le système de la note de stratégie nationale se trouve à un stade plus ou moins avancé d'application ont pris la décision d'engager le processus. Un tiers ont fait ce choix en 1994, et un petit nombre en 1995. L'expérience montre que le processus nécessite une période de préparation pour que tous les intéressés puissent largement et effectivement y participer. Après cette phase initiale, l'élaboration de la note de stratégie nationale est en train de s'accélérer. Outre les cinq pays où la note a été élaborée sous forme définitive et adoptée, et un autre groupe de sept pays où une version finale a été soumise au gouvernement pour approbation, il y a au moins 29 autres pays où des équipes mixtes, composées de représentants du gouvernement et de fonctionnaires d'organismes des Nations Unies, font actuellement un très gros travail soit pour mettre la dernière main aux diverses sections soit pour élaborer la première version complète de la note. Dans ces pays, des ateliers sectoriels sont actuellement organisés et des documents de base sont élaborés et font l'objet d'échanges de vues. On peut donc penser que la version finale de la note y sera disponible avant la fin de 1995.

42. Il est clair qu'un partage effectif de l'information sur l'objectif, l'intérêt et la nature du système de la note de stratégie nationale, notamment de l'information en provenance des secrétariats à destination des pays, est d'une importance cruciale pour le lancement de cette nouvelle initiative.

Appui au processus

43. Les représentants des organismes du système des Nations Unies au niveau national ont reçu de diverses sources des informations sur la note de stratégie : outre les informations qui leur ont été communiquées par leur

secrétariat respectif, des ateliers ont eu lieu avec la participation de tous les organismes des Nations Unies représentés dans le pays. Des efforts particuliers ont été entrepris, à l'occasion d'ateliers, de séminaires et de conférences, ou de rencontres avec des responsables de l'aide extérieure, pour expliquer aux hauts fonctionnaires des administrations nationales le but et l'intérêt du système. Certains ateliers nationaux ont été organisés avec le concours du Centre de formation international de l'OIT de Turin, et avec un appui fonctionnel des Nations Unies dans plusieurs pays d'Afrique et d'Asie. D'autres sont prévus dans plusieurs pays. D'autres initiatives ont été prises à l'échelon local par les représentants du système des Nations Unies dans le pays et par le Gouvernement.

44. La méthode la plus souvent utilisée pour élaborer la note de stratégie nationale est la constitution de groupes de travail thématiques, généralement avec la participation conjointe de fonctionnaires des administrations nationales et de représentants du système des Nations Unies. Dans certains cas, la direction des groupes de travail est assurée par un fonctionnaire de l'administration nationale ou par des coprésidents dont l'un est un fonctionnaire de l'administration nationale et un autre un fonctionnaire du système des Nations Unies. Dans d'autres cas, des représentants de divers organismes des Nations Unies assurent la présidence de groupes de travail thématiques dans le cadre du système du coordonnateur résident, en assumant les tâches correspondant au mandat et aux domaines de compétence de leurs organisations respectives. Parfois, les comités de travail s'acquittent de leur tâche sous l'autorité d'un comité directeur ou d'une équipe de travail mixte à laquelle participent des fonctionnaires chargés de la coordination de l'aide extérieure. Ces groupes de travail recueillent la documentation de base, procèdent à des analyses de situation, rédigent des documents de travail, établissent des lignes directrices, rédigent la documentation et participent à la mise au point de la note de stratégie nationale. Dans un certain nombre de pays, les coordonnateurs résidents ont constitué des groupes de travail thématiques et préparé la documentation préliminaire de base. Pour permettre au gouvernement de jouer dans tout le processus le rôle moteur qui lui incombe, il a été parfois nécessaire de prolonger la phase préparatoire.

45. Tous les efforts ont été faits pour utiliser, chaque fois que possible, les mécanismes existants. Dans certains cas, des tâches ont été confiées à des consultants nationaux travaillant de concert avec le gouvernement et les divers organismes du système des Nations Unies.

46. L'expérience montre que l'élaboration de la note de stratégie nationale peut être une tâche longue et complexe, car elle fait intervenir de nombreuses organisations et de nombreux fonctionnaires. On a tenté de simplifier le travail en engageant des consultants chargés d'élaborer des versions préliminaires de la note de stratégie. Bien que cette méthode ait parfois accéléré le processus, cela s'est fait au détriment de la pleine participation des fonctionnaires de l'administration nationale et/ou des fonctionnaires du système des Nations Unies. Il y a des exemples de pays qui avancent plus lentement mais qui obtiennent une plus large participation de tous les intéressés.

47. Les six gouvernements qui ont décidé de ne pas s'engager dans le processus de la note de stratégie nationale n'ont pas tous invoqué les mêmes motifs. Ou bien le système est jugé inapplicable à leur pays, ou bien la politique nationale de développement fait déjà appel à des stratégies analogues. Au demeurant, certains de ces pays ne pensent pas que la note de stratégie nationale puisse apporter des avantages supplémentaires significatifs par rapport aux instruments de planification existants.

48. La pénurie de ressources humaines dans le secteur public est l'une des raisons invoquées par un gouvernement pour expliquer sa décision de ne pas s'engager dans l'élaboration d'une note de stratégie nationale. Même si le recours à des consultants extérieurs ou une plus large utilisation des concours disponibles dans le cadre du système des Nations Unies peut atténuer ces difficultés, ces interventions sont perçues comme une éventuelle renonciation du gouvernement au rôle dirigeant qu'il doit jouer dans le processus.

49. Dans certains cas, d'autres processus engagés avec l'appui du système des Nations Unies – les exercices d'analyse et de programmation nationales de la coopération technique par exemple (NATCAP) – ont été l'une des raisons invoquées pour expliquer les réticences à adopter la formule de la note de stratégie nationale. Dans quelques pays, le principe de la note de stratégie nationale a été accepté, mais l'application effective du système a été retardée jusqu'à ce que d'autres processus déjà en cours soient achevés. Dans ces cas-là, plusieurs formules concurrentes ont été mentionnées : le processus NATCAP (préconisé par le PNUD), la stratégie d'assistance par pays (avec la Banque mondiale) et les mécanismes nationaux de développement. Même si la nécessité d'harmoniser ces processus avec le système de la note de stratégie nationale entraîne des retards, cette harmonisation est justifiée. Les gouvernements et les équipes de pays du système des Nations Unies ont recommandé l'adoption d'une méthodologie coordonnée afin d'assurer un lien avec ces processus voisins, notamment avec les exercices d'analyse et de programmation nationales de la coopération technique (NATCAP) et le système de la note de stratégie nationale.

50. L'opinion exprimée par certains coordonnateurs résidents dans ces pays où la réponse officielle au sujet du système de la note de stratégie nationale se fait encore attendre, c'est que le gouvernement reste indifférent à ce concept. Il en va de même dans plusieurs pays qui ont officiellement accepté la formule de la note de stratégie nationale, mais n'ont pas encore apporté au système l'appui nécessaire. Il convient de souligner que cette indifférence semble limitée à des pays où le revenu par habitant est relativement élevé et où le rôle des Nations Unies dans l'appui au développement est modeste d'après les volumes de financement en jeu. Un nombre considérable d'autres pays, en particulier les pays d'Afrique qui font partie du groupe des pays les moins avancés, ont exprimé un intérêt beaucoup plus marqué pour les avantages que l'on peut attendre de cet instrument, plus encore à un moment où l'APD est en recul.

Direction nationale du processus d'élaboration de la note de stratégie nationale

51. Pour garantir le succès du processus et assurer que le document qui en est issu fasse autorité, il est indispensable que les instances nationales en prennent effectivement la direction. L'expérience acquise jusqu'à présent montre que dans la plupart des cas les autorités nationales ont joué un rôle

important dans le processus d'élaboration. Les données sur la participation des autorités nationales montrent que dans 78 % des pays d'Afrique, 64 % des pays d'Asie et 40 % des pays d'Amérique latine, l'élaboration de la note de stratégie fait intervenir des responsables nationaux à différents échelons, du niveau politique (ministériel) au niveau technique, c'est-à-dire essentiellement les autorités chargées de la coordination ou les ministères sectoriels. La participation nationale signifie également la participation d'acteurs non gouvernementaux, notamment du secteur privé, d'organisations bénévoles privées, de milieux universitaires et d'organisations à finalité spécifique.

Participation des organismes du système des Nations Unies et appui au processus d'élaboration de la note de stratégie nationale

52. La participation du système des Nations Unies tout entier à toutes les phases de l'élaboration de la note de stratégie est considérée comme un préalable essentiel pour mobiliser son appui sans réserve en faveur de la note de stratégie, cadre de référence de ses activités principales. Une certaine inquiétude s'est exprimée au sujet des réactions trop lentes des divers partenaires membres du système des Nations Unies dont les avis et les concours n'ont pas toujours été obtenus dès le début du processus, mais seulement après l'établissement d'une première version de la note.

53. Cinquante et une réponses reçues du système des coordonnateurs résidents ont confirmé que l'appui fourni au processus d'élaboration de la note de stratégie nationale par les organismes des Nations Unies était satisfaisant, alors que dans 12 pays où le processus d'élaboration était engagé, la participation des organismes des Nations Unies a été qualifiée de limitée.

Dimension régionales

54. Les commissions régionales et plusieurs petites organisations à compétence technique ont souligné la nécessité d'évaluer l'expérience acquise au cours de l'élaboration des notes de stratégie nationale pour mieux cerner les dimensions régionales qui n'avaient pas encore bénéficié d'une attention suffisante. Il est essentiel, à leur avis, que la note de stratégie nationale soit utilisée comme un moyen de donner aux autorités nationales accès au potentiel de certaines des institutions à compétence plus spécialisée, en adoptant une perspective régionale au lieu de se limiter à une approche exclusivement nationale. Étant donné la nature de la note de stratégie nationale, qui est conçue comme un moyen d'action au niveau d'un pays, certaines questions intéressant la coopération régionale ne reçoivent pas nécessairement toute l'attention voulue.

Les notes de stratégie nationale et les programmes du système des Nations Unies

55. Le processus de la note de stratégie nationale influe sur certains aspects des programmes et des activités du système des Nations Unies dans un pays car la note fournit un cadre de référence de portée stratégique. C'est ainsi que 44 % des réponses reçues des coordonnateurs résidents confirment que le processus d'élaboration offre un cadre de référence pour la formulation de nouveaux programmes. Vingt-deux pour cent des réponses indiquent que la note de stratégie nationale est utilisée comme cadre de référence pour les examens de

mi-parcours. Onze pour cent seulement des réponses indiquent que des amendements à des programmes de pays et à d'autres activités en cours résultent du processus d'élaboration de la note de stratégie. Parmi les 41 pays où l'établissement de la note de stratégie est achevée ou le sera probablement d'ici la fin de 1995, les cycles de programmation sont pleinement harmonisés ou doivent l'être dans un proche avenir dans 31 pays (76 %).

Intérêt de la note de stratégie nationale

56. Étant donné que l'application du système de la note de stratégie nationale en est à ses tout débuts dans de nombreux pays, il n'est pas possible de se faire vraiment une idée des avantages qu'il apporte. L'expérience acquise jusqu'à présent semble cependant indiquer que la réussite du système de la note de stratégie dépend, dans une large mesure, de l'intérêt manifesté par les autorités nationales et de leur participation. De plus, la note de stratégie nationale semble présenter davantage d'intérêt pour les activités des fonds et des programmes des Nations Unies que pour celles des institutions spécialisées.

57. Certains pays donateurs ont exprimé leurs préoccupations au sujet des lenteurs observées dans la mise en application du système de la note de stratégie nationale. Ces donateurs ont donc proposé que des efforts soient faits pour aider les pays qui ont déjà décidé d'adopter le système de la note de stratégie nationale, de manière à faciliter l'élaboration de la note et à accélérer sa mise au point finale.

58. Dans leurs réponses, les coordonnateurs résidents et leurs collègues du système des Nations Unies formulent les suggestions suivantes :

a) Quarante-neuf pour cent proposent de modifier la note de stratégie nationale pour qu'il y soit fait référence au volume de ressources financières mis à la disposition du pays par le système des Nations Unies, compte tenu des règles établies par les organes directeurs respectifs. C'est la formule préconisée plus particulièrement dans les réponses reçues d'Afrique (64,4 %) et d'Europe orientale (62,5 %), alors que 50 % des réponses reçues d'Amérique latine et 23,5 % seulement des réponses reçues d'Asie vont dans ce sens;

b) La nécessité d'une meilleure corrélation entre le système de la note de stratégie nationale et les activités de la Banque mondiale et du FMI est mentionnée dans 51 % des réponses reçues d'Afrique, 50 % des réponses reçues d'Europe orientale et 40 % des réponses reçues d'Amérique latine, mais dans 21 % seulement des réponses reçues d'Asie;

c) Parmi les coordonnateurs résidents qui ont répondu, 36,7 % appuient l'idée de modifier la note de stratégie nationale pour mieux rendre compte des liens avec les programmes et projets existants des organismes du système des Nations Unies. C'est plus particulièrement le cas dans les réponses reçues d'Afrique (46,7 %) et d'Europe orientale (50 %), mais 30 % seulement des réponses reçues d'Amérique latine et 23,5 % des réponses reçues d'Asie expriment des vues analogues;

d) L'idée de prendre en compte dans la note de stratégie nationale toutes les sources d'aide extérieure sans se limiter aux seules composantes du système des Nations Unies est appuyée par 22 % des coordonnateurs résidents.

59. D'autres coordonnateurs résidents ont formulé des propositions tendant à améliorer la qualité de processus d'élaboration de la note de stratégie nationale et la note proprement dite en tant que document. Certains ont constaté avec inquiétude que la note de stratégie nationale étant un document officiel, son élaboration progresse plus ou moins vite selon l'intérêt que lui accordent les autorités et selon les ressources disponibles. D'un autre côté, de l'avis de plusieurs organismes des Nations Unies, le processus d'élaboration de la stratégie nationale est perçu comme un processus qui ne reflète pas suffisamment les priorités du pays parce qu'il est trop fortement influencé par les coordonnateurs résidents et, dans certains cas, par les priorités du PNUD.

60. Certains organismes du système des Nations Unies ont exprimé l'avis que la portée de la note de stratégie nationale devrait être élargie et étendue à d'autres domaines tels que les secours, le relèvement, la reconstruction et l'action des institutions de Bretton Woods. Dans cette optique, il convient de renforcer sensiblement la participation de nombreux organismes du système des Nations Unies au processus préparatoire dans l'examen des questions de fond.

61. Il a été demandé au système du coordonnateur résident dans chaque pays bénéficiaire de donner son avis sur l'intérêt des résultats obtenus jusqu'à présent grâce à la formule de la note de stratégie nationale. Les réponses montrent que :

a) 73 % considèrent que le système de la note de stratégie nationale offre un cadre stratégique efficace pour l'appui à fournir au niveau national par le système des Nations Unies dans le respect des priorités nationales;

b) 63 % estiment que le système de la note de stratégie nationale favorise les consultations entre le gouvernement et les organismes des Nations Unies sur les questions de fond et entre ces organismes sur les problèmes de priorités;

c) 57 % indiquent que le système de la note de stratégie nationale peut renforcer l'aptitude du gouvernement à coordonner l'appui fourni par les organismes des Nations Unies;

d) 56 % confirment que le système de la note de stratégie nationale renforce la complémentarité des programmes de pays des organismes des Nations Unies.

62. Il est largement reconnu, aussi bien par les États Membres que par le système des Nations Unies, que le concept de la note de stratégie nationale est une nouvelle démarche prometteuse permettant d'améliorer et de mieux coordonner les activités opérationnelles du système des Nations Unies visant à appuyer l'exécution des plans, stratégies et priorités nationaux. Les pays donateurs ont exprimé l'espoir que la note de stratégie nationale devienne un important instrument qui contribuerait à améliorer l'adéquation, la coordination et l'impact des activités opérationnelles du système des Nations Unies. Les

organismes du système accueillent avec satisfaction le principe de la note de stratégie nationale, instrument d'importance majeure permettant de concilier les priorités nationales avec l'avantage comparatif du système.

2. Harmonisation des cycles de programmation

63. Au paragraphe 10 de la résolution 47/199, l'Assemblée générale a réaffirmé que les fonds et programmes des Nations Unies devraient harmoniser leurs cycles de programmation et les adapter aux cycles budgétaires, aux stratégies et aux plans nationaux. Le Sous-Groupe de l'harmonisation, organe du Groupe consultatif mixte des politiques, oriente l'application de cette disposition en faisant appel à des groupes de travail régionaux dirigés par une institution spécialement désignée (le PNUD pour l'Afrique, l'UNICEF pour l'Asie, le FNUAP pour l'Amérique latine et le Moyen-Orient).

64. Suite à la résolution 47/199 de l'Assemblée générale, les chefs de secrétariat des trois organisations membres du Groupe consultatif mixte des politiques (PNUD, UNICEF et FNUAP) ont adressé une lettre commune à tous les coordonnateurs résidents et à tous les directeurs et représentants en poste dans les pays sur les mesures à prendre pour mener à bien l'harmonisation des cycles de programmation. En ce qui concerne l'harmonisation des cycles de programmation en Afrique, il a été distribué un mémoire complémentaire, cosigné par le FNUAP, l'UNICEF et le PNUD, demandant aux représentants des organismes des Nations Unies en Afrique d'arrêter d'un commun accord le calendrier d'harmonisation de leur choix.

65. Comme indiqué au Conseil économique et social lors de sa session de fond de 1994, "on dispose maintenant d'un plan d'harmonisation des cycles de programmation de tous les pays, à l'exception de ceux dont la situation ne permet pas de l'appliquer. Il sera mis en oeuvre dès le début des prochains cycles" (E/1994/64, par. 21). L'état d'avancement du processus d'harmonisation des cycles de programmation est indiqué ci-après.

66. Des groupes de travail composés des représentants des sections/bureaux géographiques des trois organisations suivent le processus et ont proposé des mesures pour coordonner et accélérer l'harmonisation. Pour chaque région, il a été défini quatre catégories de pays : i) pays ayant déjà réalisé l'harmonisation des cycles de programmation; ii) pays où l'harmonisation est décidée pour le prochain cycle; iii) pays où l'harmonisation est possible; iv) cas spéciaux constitués essentiellement de pays en situation d'urgence où il ne paraît guère possible de réaliser l'harmonisation dans le proche avenir. Les informations disponibles montrent que 80 % des pays ont déjà harmonisé leurs cycles de programmation ou prévoient de le faire lors de l'élaboration de leur prochain programme. Les chiffres pour chaque région et chaque catégorie sont les suivants :

Région	Catégories			
	(i)	(ii)	(iii)	(iv)
Afrique	11	22	10	2
Amériques	4	17	1	1
Asie	11	6	2	4
Moyen-Orient et Afrique du Nord (ou Bureau arabe)	2	7	2	1
Total	28 (27 %)	52 (50 %)	15 (15 %)	8 (8 %)

3. Approche-programme

Historique

67. Les rapports présentés au Conseil économique et social à ses sessions de fond de 1993 et 1994 sur l'application de la résolution 47/199 de l'Assemblée générale contenaient des informations détaillées sur l'application de l'approche-programme par le système des Nations Unies, conformément aux dispositions de la résolution.

68. En 1993, les résultats de l'accord intervenu dans le cadre du CCQPO sur une interprétation commune de l'approche-programme ont été transmis au Conseil économique et social (voir E/1993/73, par. 37 à 41 et annexe III). L'annexe III contenait un ensemble convenu de définitions touchant l'approche-programme. L'année suivante, les progrès accomplis dans l'application sur le terrain de l'interprétation commune de l'approche-programme ont fait l'objet d'un rapport et notamment du suivi et de l'évaluation dans le contexte de cette approche (voir E/1994/64, par. 22 à 45). À cet égard, le rapport déclarait : "on trouve, à tous les niveaux, une ferme intention d'appliquer l'approche-programme; les principes de base régissant cette application au niveau national font l'objet d'un consensus; on assiste à l'apparition d'une philosophie de l'approche-programme, qui est appliquée parallèlement aux projets classiques, notamment parmi les organismes qui viennent d'opter pour cette formule; l'approche-programme est mise en oeuvre de plus en plus systématiquement et largement, en suivant différentes méthodes; effectivement utilisée, elle contribue à améliorer la collaboration technique entre les organismes des Nations Unies" (E/1994/64, par. 23). Il était précisé aussi que des mesures supplémentaires devaient être prises pour que les progrès se poursuivent sur le terrain.

69. L'essentiel de l'approche-programme nécessite le recours à des fonds extérieurs sous la forme qui est la plus susceptible de concourir au programme national. L'appui des organismes des Nations Unies devrait être regroupé avec l'appui national et les autres appuis extérieurs et non plus structuré dans le cadre de projets distincts, mais affecté à la réalisation d'objectifs précis. Cette idée et d'autres idées connexes ont été examinées dans le rapport susmentionné et elles ont recueilli un large appui dans le cadre du système des Nations Unies. L'approche-programme est une modalité qui facilite le concours du système des Nations Unies aux activités menées en amont.

État de la question

70. Le présent examen fournit un complément d'information sur l'utilisation de l'approche-programme. Plus de 55 % des réponses au questionnaire adressé aux coordonnateurs résidents considèrent qu'il est difficile de parvenir à un accord sur la notion parmi les organismes des Nations Unies et les gouvernements au niveau des pays. En conséquence, il n'est pas étonnant que près de 80 % des réponses recommandent d'encourager la formation des responsables gouvernementaux en vue de leur faire connaître la notion et les modalités d'application de l'approche-programme et que 70 % des réponses demandent qu'une formation similaire soit dispensée au personnel du système des Nations Unies. Cinquante-quatre pour cent des réponses suggèrent d'élaborer des directives plus claires et mieux coordonnées. La majorité des réponses indiquent que l'utilisation de l'approche-programme gagne rapidement du terrain et presque autant de réponses indiquent qu'elle progresse à un rythme modéré. Un nombre bien inférieur de réponses indiquent que les organisations n'utilisent pas l'approche-programme sur le terrain.

71. Étant donné la diversité des contextes opérationnels, l'approche-programme est appliquée sous des formes très diverses. Quarante et un pour cent des réponses émanant des coordonnateurs résidents estiment que l'approche-programme est utilisée dans le cas de politiques ou de stratégies de développement global au sens large, qui consistent dans des projets vaguement liés qui ne sont pas rigoureusement intégrés dans des programmes. Selon cinquante-sept pour cent des réponses, l'approche-programme comprend la participation à des programmes nationaux, avec des objectifs nationaux, des objectifs liés à des échéances précises et des groupes de projets ou d'activités à mettre en oeuvre pour les atteindre. Trente-neuf pour cent des réponses indiquent que l'application de l'approche se fait en exécutant des projets-cadres ou des groupes de projets, regroupements de plusieurs projets dans un cadre commun.

72. Si on analyse les résultats obtenus grâce à l'approche-programme, on constate que 64 % des réponses indiquent que grâce à elle, les organismes des Nations Unies sont amenés de plus en plus à offrir des conseils pour le long terme, à coordonner l'aide et à seconder l'action gouvernementale en amont, et que les orientations des opérations des Nations Unies sur le terrain sont rationalisées de façon à mieux correspondre aux objectifs de développement. Cinquante-sept pour cent des réponses considèrent que des regroupements de projets distincts sont remplacés par des approches d'ensemble du fait de l'utilisation de l'approche-programme. D'autres réponses, représentant 38 % du total, indiquent que grâce à l'approche-programme, dans le cadre de la programmation des activités nouvelles et en cours on s'attache à évaluer leur impact sur le développement plutôt que les apports liés à ces activités (contrôle des dépenses). Vingt-deux pour cent considèrent qu'il est plus facile en affectant les ressources de tenir compte de l'évolution des situations, l'approche-programme permettant une gestion financière plus souple.

73. À la question de savoir si le suivi et l'évaluation posent des problèmes propres dans l'approche-programme, 60 % des réponses sont négatives, tandis que 22 % notent que cette approche pose parfois un problème. En ce qui concerne les arrangements passés pour assurer le suivi et l'évaluation, 44 % des réponses indiquent que le gouvernement applique les procédures des organismes des

Nations Unies tandis que 20 % indiquent que le gouvernement s'efforce actuellement de mettre en place des modalités de suivi et d'évaluation dans ce domaine.

74. Quatre vingt-quatre réponses montrent qu'il faut augmenter la capacité des organismes des Nations Unies sur le terrain en vue d'introduire l'approche-programme efficacement. (Répartition des réponses : 34 en Afrique, 24 en Asie, 18 en Amérique latine et le reste dans d'autres régions.)

Évaluation

75. Selon une opinion largement répandue dans les organismes des Nations Unies, des progrès importants ont été accomplis par eux dans l'application de l'approche-programme. Les directives établies par le Comité consultatif pour les questions relatives aux programmes et aux opérations (CCQPO) mentionnées plus haut ont été mises à la disposition du système en tant que cadre de référence. Étant donné la diversité des mandats et la variété des activités exécutées sur le terrain, les interprétations opérationnelles de l'approche et des directives peuvent varier. Certains organismes des Nations Unies, comme il est indiqué dans les rapports émanant de certains pays, considèrent qu'il est nécessaire d'élaborer des directives plus concrètes sur la façon d'adopter et d'appliquer l'approche-programme. En outre, on a noté la nécessité d'accroître la clarté et la cohérence de ce qui constitue un "programme national" dans le cadre de cette approche.

76. En d'autres termes, le système des Nations Unies a établi des "programmes" au lieu de "projets", mais contrairement à ce qui était prévu dans l'approche-programme, ces derniers n'ont pas été pleinement transformés en des éléments ou des apports spécifiques de programmes nationaux cohérents, que les gouvernements gèrent et contrôlent. La résolution 47/199 envisage que le système des Nations Unies établisse ce type de programme lorsque les gouvernements ne l'ont pas fait eux-mêmes. Dans certains cas, le système des Nations Unies a entrepris de le faire.

77. Le PNUD a fait des progrès importants dans de nombreux pays pour ce qui est de transférer la majeure partie de ses ressources d'un grand nombre de petits projets à des programmes bien moins nombreux dans le cadre de ses programmes de pays. Cette évolution est le résultat de la décision prise par le Conseil d'administration du PNUD, dans le cadre du développement humain durable, de concentrer ses ressources dans quatre domaines : i) la lutte contre la pauvreté, ii) l'environnement, iii) les femmes, et iv) la création d'emplois.

78. L'UNICEF a pour politique de prêter son assistance entièrement par le biais de l'approche-programme. La quasi-totalité de ses programmes a été évaluée, ce qui a renforcé sa conviction que l'approche-programme est bien la méthode la plus efficace et la plus indiquée pour dispenser l'aide au développement. L'UNICEF identifie et détermine tous ses apports conjointement avec le gouvernement dans le cadre du cycle de préparation du programme, principal point fort de l'approche-programme.

79. Le PAM a établi des propositions spécifiques en vue de passer de l'approche-projet actuelle à une approche-programme, et le Comité des politiques

et programmes d'aide alimentaire du PAM, à sa session de décembre 1994, a approuvé en principe l'introduction graduelle de l'approche-programme en commençant par un nombre limité de programmes devant lui être soumis en novembre 1995. Le FNUAP a demandé à ses équipes d'appui sur le terrain d'étendre l'approche-programme; des instructions concrètes complémentaires allant dans ce sens seront prochainement envoyées à tous les bureaux extérieurs. Les institutions spécialisées souscrivent pleinement au principe de l'approche-programme, mais son application concrète dépend dans une grande mesure du fait que dans certains cas, comme celui de l'UNESCO, l'essentiel des ressources disponibles pour les activités opérationnelles (plus de 90 % du total) provient de sources extrabudgétaires et sont donc fortement influencées par le bailleur de fonds.

80. De nombreux organismes et institutions spécialisées indiquent qu'il est trop tôt pour procéder à l'évaluation des programmes élaborés dans le cadre de cette approche, car ces programmes sont en majeure partie en cours d'élaboration ou commencent seulement à être exécutés. Le PNUD, dans ses directives relatives à l'approche-programme, a présenté des principes relatifs au suivi et à l'évaluation, qui ont été utilisés par le Groupe de travail interorganisations sur l'évaluation, puis approuvés par le CCPQO. Les organismes des Nations Unies ont amélioré l'utilisation des ressources, des connaissances spécialisées et des capacités locales dans le cadre de l'exécution des activités opérationnelles, en particulier en recourant à des modalités telles que l'approche-programme et l'exécution nationale. La FAO considère qu'il faut s'attacher à utiliser systématiquement les connaissances spécialisées des agents d'exécution dans l'évaluation des programmes, en intégrant cet aspect dans les phases d'élaboration et d'approbation.

81. Des institutions spécialisées plus petites, telles que l'Organisation maritime internationale (OMI) et l'Union internationale des télécommunications (UIT), et des organismes, tels que le Centre international de formation de l'Organisation internationale du Travail ont fait observer que l'approche-programme privilégiait les grands thèmes alors qu'ils sont concernés surtout par l'élaboration de politiques et d'options techniques touchant des questions sous-sectorielles plus restreintes et que l'aide devait rester assez souple en vue de répondre aux besoins dans des domaines spécifiques. L'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) a introduit de nouvelles modalités de programmation qui incorporent les caractéristiques de l'approche-programme et les objectifs en matière de développement humain durable dans 12 projets types qui ont été exécutés pour la première fois en 1994. Le programme pour 1995-1996 comprend 11 projets types supplémentaires qui démontrent les différents avantages socio-économiques que le nucléaire pourrait avoir pour le développement national.

82. La plupart des gouvernements se sont félicités du passage de l'approche-projet à l'approche-programme, celle-ci permettant de mieux concentrer les ressources sur quelques programmes prioritaires. Certains gouvernements ont fait savoir que, tout en souscrivant pleinement à l'approche-programme et au principe de l'exécution nationale, il ne fallait pas selon eux appliquer ces modalités de façon trop rigide mais prendre des décisions cas par cas, l'objectif étant d'obtenir les meilleurs résultats. En outre, certains gouvernements et organismes des Nations Unies, en particulier les organismes

techniques, ont déclaré aussi qu'ils craignaient que l'approche-programme, conçue pour être plus synthétique et réunir différents éléments, ne conduise à négliger les secteurs spécialisés. En effet, les activités dans de tels domaines, du fait de leur nature même, peuvent être mieux exécutées en faisant appel à une approche-projet plus réduite et mieux centrée. Si les ressources sont suffisantes, il semble possible d'intégrer des apports spécialisés de ce type dans une approche-programme plus large.

83. Des gouvernements donateurs ont fait valoir que l'approche-programme est un moyen décisif d'axer les activités de développement du système des Nations Unies sur des domaines critiques, aidant ainsi à distinguer plus nettement les attributions et à mieux intégrer des activités de développement dans les programmes nationaux de développement. Il faut donc appliquer l'approche-programme, qui marque un changement véritable dans la programmation et l'exécution des activités opérationnelles; il ne s'agit pas de se borner à regrouper des projets distincts. Les gouvernements donateurs soulignent le fait que l'approche-programme est étroitement liée à l'élaboration de la note de stratégie nationale.

84. Certains gouvernements donateurs voient dans l'approche-programme un moyen d'assurer une meilleure intégration des apports des organismes des Nations Unies aux programmes nationaux. L'idéal serait aussi de faire participer d'autres donateurs, tant bilatéraux que multilatéraux. Selon ces gouvernements, l'utilisation de l'approche-programme pouvait aider à mieux cibler beaucoup de programmes du système des Nations Unies et à remédier à l'insuffisance de la coordination et aux doubles emplois. Il fallait selon eux mettre l'accent sur des directives et une formation efficace en vue d'assurer une interprétation commune et une application intégrale de la notion d'approche-programme.

85. Les missions d'examen dans les pays ont confirmé que l'approche-programme commençait à s'implanter. Elle n'était pas encore pleinement appliquée dans plusieurs des pays visités, le plus souvent parce que l'adoption de cette approche prenait du temps et parce que de nombreux programmes d'agences avaient déjà été approuvés. Ainsi, dans un pays, le gouvernement avait systématiquement adopté l'approche-programme dans le cadre de la gestion de la coopération internationale dont il bénéficiait, en appliquant la méthode établie par le système des Nations Unies. Des programmes nationaux intégrés ont été élaborés, axés autour de groupes cibles et de priorités bien définies. Dans un autre cas, cette approche aidait à intégrer divers projets agricoles dans un cadre cohérent. Dans un autre pays encore, l'approche constituait un cadre général dans lequel l'action du gouvernement et l'appui des donateurs visant à renforcer la gestion économique étaient rigoureusement rationalisés.

86. Les missions dans les pays ont constaté que l'introduction de l'approche-programme n'avait pas encore débouché sur une coopération plus étroite dans le cadre du système des Nations Unies. Il demeurait nécessaire de renforcer les compétences techniques qui étaient essentielles pour accroître l'utilisation de l'approche-programme au niveau local. Dans certains pays, les missions et les réponses fournies par les coordonnateurs résidents indiquaient que le système des Nations Unies n'était pas encore parvenu à une interprétation commune sur tous les points. Une partie du personnel des Nations Unies sur le terrain était

critique à l'égard du manque de directives concrètes du Siège concernant les questions telles que l'approche-programme.

4. Exécution nationale

Rappel des faits et bilan

87. Dans les rapports présentés au Conseil économique et social, à ses sessions de fond de 1993 et 1994, sur l'application de la résolution 47/199 de l'Assemblée générale, de très nombreuses informations ont été fournies sur l'exécution nationale. Les résultats de l'accord au sein du CCQPO sur un cadre commun concernant cette modalité ont été transmis au Conseil en 1993 (voir E/1993/73, par. 42 à 47 et annexe IV). En 1994, le Conseil a été informé des progrès réalisés en ce qui concerne l'adoption de cette formule (voir E/1994/64, par. 22 à 45). Le rapport soulignait que l'application par le système des Nations Unies du principe de l'exécution nationale, selon l'interprétation donnée par le CCPQO, avait reçu un bon accueil en général, même si les proportions variaient considérablement (entre 5 et 100 %), tout comme la démarche suivie. Depuis lors, des faits importants sont apparus et d'autres informations ont été recueillies concernant les tendances et processus liés à l'exécution nationale, notamment pour le PNUD et le FNUAP.

88. L'on dispose maintenant de nombreux éléments et données d'expérience sur la pratique et l'exécution de cette modalité. Des efforts préliminaires ont été faits pour analyser et évaluer ces données; on mentionnera notamment à ce sujet l'organisation de missions dans certains pays par l'ONU; l'envoi d'un questionnaire des Nations Unies et les réponses reçues des gouvernements et des coordonnateurs résidents; la réalisation d'enquêtes par le PNUD, notamment sur l'exécution nationale; le rapport du Corps commun d'inspection de l'ONU sur ce sujet; et les observations communiquées par les institutions spécialisées des Nations Unies.

89. L'adoption du principe de l'exécution nationale pour les activités opérationnelles des Nations Unies a considérablement modifié le rôle du PNUD (et dans une moindre mesure celui du FNUAP), lequel s'appuyait auparavant sur les organismes des Nations Unies pour l'exécution de ces projets et programmes, fonction actuellement transférée aux entités gouvernementales. L'UNICEF et le PAM se sont en tout cas déjà conformés à la définition de l'exécution nationale et établi depuis longtemps des relations avec les gouvernements en ce qui concerne la réalisation, de sorte que leurs pratiques n'ont pas subi de modifications importantes au cours des dernières années. Les institutions spécialisées ont affirmé que leurs activités étaient, dans la pratique, conformes à la définition de l'exécution nationale, telle qu'énoncée dans le cadre commun et que la responsabilité globale de la formulation et de la gestion des programmes incombait aux gouvernements. Elles ont aidé ces derniers à mettre au point des accords de réalisation par le biais d'apports techniques et en matière de gestion, recourant largement aux ressources techniques locales. La Banque mondiale se conforme aussi dans l'ensemble au cadre commun pour l'exécution nationale.

90. Les statistiques disponibles indiquent que l'exécution nationale devient maintenant la norme dans la mise en oeuvre des activités opérationnelles du

système des Nations Unies. On peut observer des changements importants dans le volume des ressources affectées aux projets et programmes exécutés par des entités nationales. En ce qui concerne le PNUD, les coordonnateurs résidents dans 60 pays ont indiqué en 1990 que 20 % au plus des ressources étaient affectées à des projets et programmes exécutés suivant cette modalité et que dans 19 pays celle-ci n'était pas appliquée. S'agissant du FNUAP, sur 68 pays ayant répondu en 1990, 32 affectaient 20 % au plus de leurs ressources à des projets exécutés par des entités nationales, et 20 d'entre eux n'appliquaient pas cette modalité. Vingt-quatre pays seulement ont signalé qu'au minimum, 50 % de leurs projets faisaient l'objet d'une exécution nationale.

91. Cette situation a considérablement changé : en 1994, le PNUD a indiqué que sur 95 pays ayant communiqué des informations, 24 seulement affectaient moins de 20 % de leurs ressources à l'exécution nationale et 18 pays entre 20 et 50 %. Dans 50 pays, ce chiffre dépassait 50 % et dans 18 d'entre eux, il excédait 80 %. Le FNUAP a indiqué que sur 74 pays, 31 adoptaient la formule de l'exécution nationale pour plus de 80 % de leurs projets et que 13 d'entre eux l'avaient adoptée pour la totalité de leurs projets et programmes. Dans 13 autres pays, la part de l'exécution nationale se situait entre 50 et 80 %; dans 17 pays seulement, elle était inférieure à 20 %.

92. Une analyse séparée des chiffres de 1994 pour les pays les moins avancés et les autres pays en développement par régions fait apparaître des variations importantes. Pour le PNUD en 1994, les chiffres, pour 30 pays parmi les moins avancés qui ont communiqué des réponses, étaient les suivants : moins de 20 % pour l'exécution nationale, 10 pays; entre 20 et 50 %, 11 pays; et plus de 50 %, 9 pays. Pour les autres pays, les chiffres correspondants étaient les suivants : moins de 20 %, 14 pays; entre 20 % et 50 %, 8 pays; plus de 50 %, 43 pays. Si un tiers seulement des pays les moins avancés ont indiqué que l'exécution nationale représentait plus de 50 % des programmes et projets, les deux tiers des autres pays ont signalé le même niveau. Pour le FNUAP, 11 des 27 pays parmi les moins avancés ont indiqué que l'exécution nationale représentait plus de 50 %, tandis que 31 des 47 autres pays ont signalé le même niveau, rapports très proches de ceux du PNUD.

93. Pour le PNUD, en 1994, moins de 50 % des ressources ont été affectées à l'exécution nationale dans 20 des 40 pays d'Afrique ayant communiqué des informations, 19 des 28 pays d'Asie, un des 19 pays d'Amérique latine et 3 des 6 pays d'Europe orientale. La région de l'Asie, en ce qui concerne le nombre de pays, semble être celle où le pourcentage de projets et programmes exécutés par des entités nationales est le plus faible, tandis que l'Amérique latine enregistre une avance importante sur les autres régions. Pour le FNUAP, les chiffres correspondants sont les suivants : 19 des 33 pays d'Afrique ayant communiqué des informations, 11 des 22 pays d'Asie, aucun pays d'Amérique latine et 2 des 5 pays d'Europe orientale. Si l'Amérique latine vient en tête au niveau régional, l'Asie se place avant l'Afrique.

94. Une récente analyse du PNUD témoigne également des changements importants qui se sont produits. En 1983, la part de l'exécution nationale dans la valeur totale des projets approuvés était d'environ 10 %; en 1990, elle atteignait presque 25 %. Elle est passée à près de 44 % en 1991 et a dépassé 50 % en 1992 et 1993. En ce qui concerne les CIP nationaux, la part de l'exécution nationale

en tant que pourcentage de la valeur des projets approuvés est passée de 4,5 % en 1982 et 18 % en 1986 à 30 % en 1990, 53 % en 1991, 73 % en 1992 et 77 % en 1993. En 1993, sur le nombre de projets approuvés (près de 800), 75 % ont été exécutés par des entités nationales. Les approbations, en ce qui concerne la valeur et le nombre de projets, ont suivi la tendance d'une application plus large du principe de l'exécution nationale.

95. Il est clair que les pratiques associées à l'exécution nationale sont très diverses. On constate l'émergence d'arrangements avec des pays déterminés et une absence de normalisation, élément sain, qui permettent de prendre en compte la situation particulière de chaque pays. De nouvelles relations ont été établies entre les bureaux extérieurs du PNUD et les gouvernements dans le contexte de projets et programmes qui sont de plus en plus souvent exécutés par des entités nationales. Dans au moins 28 pays (16 pays ne figurant pas dans la catégorie des pays moins avancés et 12 pays parmi les moins avancés), des unités nationales pour les services d'appui ont été créées, afin de promouvoir l'exécution nationale. Dans 80 pays (55 ne figurant pas parmi les pays les moins avancés et 25 pays parmi les moins avancés), l'appui de bureaux de pays aux entités chargées de l'exécution nationale a été renforcé. Les gouvernements eux-mêmes ont mis au point différents types d'arrangements entre leurs pays, afin de permettre l'exécution nationale des programmes et projets. Dans un pays par exemple, il existe un organisme central, agent de contrepartie du PNUD, qui fonctionne également en tant qu'agent d'exécution pour tous les projets et programmes du PNUD et aide les organismes chargés de la réalisation. Dans plusieurs autres pays, il existe des unités centrales financées par le PNUD au sein de l'administration gouvernementale, dont le rôle est de promouvoir l'exécution nationale. Dans d'autres encore, différents types d'unités centrales de soutien et d'unités d'appui aux programmes et projets ont été mis en place.

96. L'exécution nationale a créé de nouvelles fonctions pour les bureaux extérieurs du PNUD, assumées principalement à la demande des gouvernements. Ainsi, dans de nombreux pays appartenant ou non à la catégorie des pays les moins avancés, les bureaux extérieurs du PNUD fournissent l'appui nécessaire aux directeurs nationaux de projets dans les domaines de la gestion administrative et financière dont ces derniers demeurent responsables, d'où la nécessité de disposer de nouveaux types de compétences dans les bureaux extérieurs et de procéder à une réaffectation des fonctions.

97. S'il est clair que le recours accru à la modalité de l'exécution nationale pour les activités financées par le PNUD résulte principalement des décisions prises par le Programme et des activités de plaidoyer qu'il a à cette fin, il devient également évident que les gouvernements se sont résolus à appliquer ce principe. Sur 109 réponses, 50 % exprimaient un attachement résolu à l'exécution nationale, le plus net étant enregistré en Amérique latine (74) %, en Afrique (51 %) et en Asie (45 %). L'Europe orientale ne manifestait pas le même degré d'engagement, 43 % des gouvernements exprimant un intérêt moins vif pour ce principe. Répondant à la question de savoir si les pays appliquaient des mesures systématiques en vue de renforcer l'exécution nationale, 54 % des coordonnateurs résidents affectés dans des pays n'appartenant pas à la catégorie des pays les moins avancés et 81 % de ceux établis dans des pays parmi les moins avancés ont répondu par l'affirmative. La plupart d'entre eux considèrent que

certaines organismes des Nations Unies ont activement contribué à la promotion de l'exécution nationale par le biais d'activités de formation et de plaidoyer.

98. Avec l'adoption croissante de l'exécution nationale, le degré d'intensité de l'engagement des institutions spécialisées et des organismes techniques des Nations Unies dans les activités opérationnelles au niveau des pays a diminué. Répondant à une question sur l'utilisation des compétences techniques des Nations Unies dans les activités exécutées par des entités nationales, 15 coordonnateurs résidents seulement sur 95 ont jugé qu'elle était importante. Cinquante autres ont dit que ces compétences étaient utilisées dans une certaine mesure et 30 qu'elles étaient peu utilisées. On semble s'orienter vers un recours plus sélectif aux services techniques des organismes des Nations Unies, par l'utilisation de services d'experts à court terme, et vouloir éviter les apports administratifs et en matière de gestion, en se concentrant plus nettement sur les compétences techniques. Les institutions spécialisées des Nations Unies ont parfois des difficultés à adapter leur rôle d'agent d'exécution à la situation nouvelle et à appuyer la mise en oeuvre d'activités sur une base plus sélective.

99. De nombreux organismes des Nations Unies ont exprimé leur profonde préoccupation au sujet de la réalisation des programmes et projets dans le cadre de l'exécution nationale, et de la limitation des possibilités d'apporter des contributions techniques par le biais de projets et programmes financés par le système. Ils sont préoccupés en particulier par le rythme de la mise en oeuvre qui ne tient pas compte des capacités nationales, le découplage de l'exécution, de la réalisation et des conseils techniques, la création d'unités hors des structures gouvernementales, contribuant à la marginalisation des organismes des Nations Unies et l'engagement croissant du Bureau des services d'appui aux projets du PNUD. Les petits organismes techniques ont l'impression d'être mis à l'écart, du fait qu'ils ne sont pas représentés sur le terrain. Ils sont également préoccupés par la participation d'organismes extérieurs dans des domaines hautement spécialisés où les organismes des Nations Unies disposent d'un avantage comparatif (aviation civile, télécommunications, transports et technologie nucléaire) et par la limitation des possibilités des pays en développement d'utiliser leurs capacités techniques. La mise en oeuvre de ces activités techniques exige souvent un renforcement des cadres institutionnels.

Capacités nationales

100. L'exécution nationale a entraîné un recours accru aux capacités nationales, notamment aux ressources institutionnelles et experts nationaux. Sur 95 coordonnateurs résidents ayant répondu au questionnaire (30 dans des pays figurant parmi les moins avancés et 65 dans d'autres pays), 51 ont estimé que la contribution de l'exécution nationale à l'utilisation des capacités nationales était importante. Quarante-quatre autres ont jugé que cette modalité apportait seulement une contribution moyenne ou faible. On ne peut établir clairement les raisons de ces différences dans l'utilisation des capacités nationales. Les pays à revenu relativement élevé ont tendance à faire plus largement appel à ces capacités que les autres. Il ressort de nombreuses réponses que l'exécution nationale offre plus de possibilités d'utiliser les capacités nationales que la formule de l'exécution par des organismes.

101. Si les entités non gouvernementales exécutant des projets et programmes sont très peu nombreuses, on note toutefois qu'il est largement fait appel à leurs services en tant qu'agents chargés de la réalisation, notamment dans le cadre d'accords de sous-traitance. D'après les réponses reçues des coordonnateurs résidents, 90 % des pays d'Amérique latine, 83 % des pays d'Afrique, 73 % des pays d'Asie et 43 % des pays d'Europe orientale avaient utilisé les services d'ONG pour exécuter ou réaliser des activités opérationnelles. Certains organismes des Nations Unies avaient davantage tendance à recourir à leurs services que d'autres, du fait de leur vocation, les entités actives dans le secteur social ayant plus de possibilités d'utiliser les capacités de ces organisations que d'autres.

Responsabilité

102. L'adoption croissante du principe de l'exécution nationale a d'importantes répercussions sur les processus de responsabilité, tant financière que technique. Il s'agit également d'un domaine relativement nouveau pour les gouvernements en ce qui concerne en particulier la coopération technique. Les coordonnateurs résidents ont indiqué qu'environ un pays sur trois estimait que la question de la responsabilité était traitée de manière adéquate tandis que la plupart considéraient qu'elle n'était traitée que partiellement; toutefois, environ 15 à 20 % des pays considéraient que la question n'était pas traitée comme il convenait. D'après les coordonnateurs résidents, les difficultés rencontrées dans les arrangements en matière de responsabilité étaient imputables principalement à une disparité entre les procédures des gouvernements et celles du système des Nations Unies, à un manque de transparence dans la responsabilité financière, au caractère inadéquat des capacités concernant les pratiques comptables et à l'importance excessive accordée à la responsabilité financière par rapport à la responsabilité technique.

103. Il s'est avéré que les pratiques suivies dans de nombreux pays, où les bureaux extérieurs du PNUD aident les directeurs nationaux de projets dans le domaine de la gestion administrative et financière, avaient des incidences importantes sur la responsabilité financière et certains types de responsabilité commune, notamment lorsque les gouvernements et les bureaux de pays avaient mis en place des mécanismes visant à faciliter l'établissement des comptes et états financiers. Dans de nombreux pays, la notion de responsabilité technique n'existait pas et les mécanismes mis en place à cette fin, comme les examens tripartites et les comités d'examen des programmes, sont considérés comme portant principalement sur les questions administratives et de gestion et la fourniture d'apports.

104. Dans leurs réponses au questionnaire, les pays ont identifié de nombreuses difficultés rencontrées dans l'application de la formule de l'exécution nationale. Si 9 réponses sur 10 communiquées par les coordonnateurs résidents d'Afrique, d'Asie et d'Europe orientale faisaient état de difficultés, en Amérique latine, une sur deux seulement indiquait l'existence de problèmes. Parmi les difficultés signalées par les coordonnateurs résidents, on mentionnera : les contraintes liées aux capacités nationales (65); la responsabilité (52); les règles de gestion financière et la vérification des comptes (50); la complexité des règles et procédures des Nations Unies (49); la politique du gouvernement à l'égard de l'exécution nationale (29); et le

caractère inadéquat des directives relatives à cette modalité (20). La plupart des 109 pays ayant communiqué des informations ont identifié plusieurs difficultés. Les deux tiers ont clairement indiqué que la diversité et la complexité des règles et procédures suivies par les organismes des Nations Unies étaient source de difficulté.

105. En conclusion, l'exécution nationale devient maintenant la norme pour la coopération technique dans le système des Nations Unies, le recours aux agents d'exécution ayant diminué et devenant l'exception dans la plupart des pays. Il existe toutefois encore quelques pays dans lesquels les activités financées par le PNUD sont pour l'essentiel mises en oeuvre par des agents d'exécution. Les éléments dont on dispose actuellement ne permettent pas d'analyser comme il convient les aspects qualitatifs liés à ces changements. Comme il est indiqué dans le cadre commun établi par le CCQPO, ce sont des savoirs, et non pas des ressources financières, qu'il s'agit en fait de transmettre. Il faut également améliorer le rapport coût-efficacité des activités opérationnelles et faire en sorte que les pays bénéficiaires puissent pleinement utiliser l'avantage comparatif du système des Nations Unies. La mesure dans laquelle l'exécution nationale permet d'atteindre ces objectifs devra faire l'objet d'un examen plus approfondi.

C. Mécanismes mondiaux de coordination du système des Nations Unies à l'appui des initiatives nationales

1. Comité consultatif pour les questions relatives aux programmes et aux opérations

106. Pendant toute la période examinée, le Comité consultatif pour les questions relatives au programme et aux opérations (CCQPO) a continué d'accorder une attention prioritaire à l'amélioration de l'efficacité et de la productivité des activités opérationnelles pour le développement du système des Nations Unies, eu égard en particulier aux résolutions 47/199 et 44/211 de l'Assemblée générale.

Système des coordonnateurs résidents

107. Au nom du CAC, le CCQPO a adopté, en 1995, une déclaration actualisée et unifiée sur le rôle et le fonctionnement du système des coordonnateurs résidents. En tenant compte des principes applicables à la coordination sur le terrain que le CAC avait adoptés en 1961, 1967, 1979 et 1989-1990, cette déclaration intégrait celles des dispositions de la résolution 47/199 qui visaient à renforcer le système des coordonnateurs résidents.

108. Le CCQPO a pris des mesures pour améliorer la façon dont le système des Nations Unies répondait aux préoccupations et suggestions formulées par les coordonnateurs résidents et leurs collègues, notamment en analysant et examinant les rapports annuels des coordonnateurs résidents et en renforçant les dispositifs de mise au courant prévus à l'occasion des visites de ces fonctionnaires dans les villes sièges.

Note de stratégie nationale

109. Après l'adoption par le CCQPO, à sa première session ordinaire de 1993, des principes et procédures de base applicables à l'assistance aux gouvernements en matière d'établissement des notes de stratégie nationales, un atelier réunissant certaines équipes de pays et certains participants gouvernementaux a été organisé en octobre de la même année, afin de déterminer de façon plus concrète quelles pouvaient être la structure et la teneur des notes de stratégie nationale. Les directives mises au point à cette occasion en matière d'établissement, de conception et d'application des notes de stratégie nationales ont été examinées par le CCQPO au début de 1994 et communiquées à tous les coordonnateurs résidents et à toutes les équipes de pays.

Approche-programme

110. À sa première session ordinaire de 1993, le CCQPO a adopté une interprétation commune de l'approche-programme à l'échelle du système et formulé un certain nombre de considérations concernant son application. Ces considérations ont été reprises, en avril 1994, par un atelier interorganisations qui a procédé à un examen des rapports établis par des missions effectuées dans huit pays en développement, afin d'évaluer l'application de l'approche-programme et de l'exécution nationale. Le CCQPO a examiné la question à sa première session ordinaire de 1994, ce qui lui a permis de vérifier les progrès réalisés à tous niveaux dans l'application de l'approche-programme et de définir un certain nombre de modalités qui permettraient d'accentuer ces progrès, notamment grâce à la formation.

111. Conformément au paragraphe 13 de la résolution 47/199, le CCQPO a en outre approuvé, à sa première session ordinaire de 1995, les principes directeurs devant régir les méthodes de contrôle et d'évaluation de l'approche-programme. Élaborés en consultation étroite avec le Groupe de travail interorganisations de l'évaluation, ces principes visaient à garantir que seraient intégrés à l'approche-programme des considérations de contrôle et d'évaluation, le partage des responsabilités entre les gouvernements et le système des Nations Unies touchant l'exécution de l'élément fourni par ce dernier et des mesures de renforcement des capacités nationales en matière de contrôle et d'évaluation.

112. En s'appuyant sur les enseignements tirés des activités susmentionnées, on prévoit d'organiser un autre atelier dans le courant de 1995 afin d'éclairer certaines modalités de l'approche-programme; de formuler des instructions opérationnelles concernant l'application des principes susvisés, notamment la façon dont ils s'articulent avec l'obligation de rendre compte; et de mettre au point les modules de formation correspondants.

Exécution nationale

113. En application du paragraphe 22 de la résolution 47/199, le CCQPO a mis au point et approuvé, à sa première session ordinaire de 1993, une interprétation commune de l'exécution nationale et de ses mécanismes d'application valable pour tout le système des Nations Unies. En avril 1994, des consultations interorganisations ont montré à quel point l'exécution nationale était devenue la norme en matière d'exécution des activités opérationnelles de l'ONU. Le

CCQPO a examiné de façon suivie les moyens d'associer les institutions spécialisées et les organismes techniques à la planification, la formulation, l'application et l'évaluation, notamment en s'assurant que le système des coordonnateurs résidents fonctionne efficacement et en fournissant les ressources correspondantes. Il a déterminé qu'en matière d'activités opérationnelles, l'un des objectifs principaux du programme de formation devait être de renforcer les capacités locales pour l'exécution nationale.

Formation en matière d'activités opérationnelles

114. Le CCQPO s'intéresse toujours à l'élaboration et à la mise en oeuvre de programmes de formation en matière d'activités opérationnelles. Il est secondé dans ce domaine par son Groupe consultatif sur la formation en matière d'activités opérationnelles qui comprend non seulement des membres du CCQPO mais des représentants du Sous-Comité de la formation du Comité consultatif pour les questions administratives, questions relatives au personnel et questions générales d'administration (CCQA/PER) du Sous-Groupe pour la formation du Groupe consultatif mixte des politiques (GCMP) et d'experts individuels.

115. La mise en oeuvre du programme relatif à la gestion de la coordination sur le terrain des représentants principaux du système des Nations Unies s'est activement poursuivie : 14 ateliers réunissant 66 équipes de pays et plus de 400 participants ont été organisés entre mars 1991 et mars 1995. La structure et la teneur de ces ateliers sont continuellement réexaminées et améliorées de façon à tenir compte de l'évolution des problèmes que le système des Nations Unies a à résoudre, par exemple en ce qui concerne la coordination des secours humanitaires et des secours d'urgence. En septembre 1994, le Groupe consultatif a procédé à une évaluation détaillée qui a montré que, grâce à ces ateliers, la coordination sur le terrain ainsi que l'efficacité et la productivité des opérations menées par le système des Nations Unies à l'appui du développement national s'étaient considérablement améliorées.

116. Lors de cette évaluation, le Groupe consultatif a par ailleurs mis l'accent sur la nécessité d'assurer un meilleur suivi à l'échelon national, notamment dans le cadre d'ateliers nationaux organisés le plus tôt possible après celui de Turin, auxquels participeraient à la fois des hauts fonctionnaires nationaux et l'équipe de pays de l'ONU. L'introduction du processus d'élaboration de la note de stratégie nationale a rendu ce système particulièrement pertinent et des ateliers ont été organisés avec succès en 1994 en Syrie, au Ghana, au Pakistan et en Mauritanie.

117. S'agissant de la formation en matière d'activités opérationnelles, la principale innovation a été l'élaboration du programme visant à renforcer les capacités nationales dont le CCQPO avait demandé la mise au point en mars 1992. Ce programme a pour objet de former des formateurs à la formulation et à la gestion de programmes; il s'appuie sur une série de modules de formation dans un certain nombre de domaines, tels que l'analyse et la planification des politiques; la budgétisation; les achats; la gestion du personnel; et les relations avec les donateurs. Six ateliers de quatre semaines chacun ont été organisés à Turin entre septembre 1993 et mars 1995, réunissant 21 équipes de pays et 135 participants qui représentaient pour la plupart des organismes nationaux.

2. Groupe consultatif mixte des politiques

118. Pendant toute la période examinée, le GCMP et plusieurs de ses groupes de travail et sous-comités se sont surtout employés à donner suite à la résolution 47/199 de l'Assemblée générale. On trouvera dans les divers chapitres de fond du présent rapport une récapitulation des résultats obtenus. Les progrès ont été considérables dans un certain nombre de domaines, tels que l'harmonisation des cycles de programmation et de la terminologie de base des activités de développement du système des Nations Unies. En application de l'alinéa d) du paragraphe 39 de la résolution 47/199, on a élargi la réserve de candidats aux postes de coordonnateur résident et modifié le système de sélection et de nomination de ces fonctionnaires.

119. Le GCMP poursuit ses travaux sur le contrôle et l'évaluation, la justification comptable de l'aide et les systèmes d'audit de gestion, ainsi que les locaux et les services communs.

Harmonisation de la terminologie de base des activités de développement du système des Nations Unies

120. L'interprétation commune des termes relatifs aux programmes utilisés au sein du système d'aide au développement des Nations Unies est un pas en avant vers une plus grande harmonisation et une simplification des procédures applicables aux activités opérationnelles du système des Nations Unies. Le GCMP a présenté ses conclusions à ce sujet dans un rapport sur l'harmonisation de la terminologie de base des activités de développement des Nations Unies, qui a été communiqué à tous les représentants nationaux et aux fonctionnaires du GCMP.

Justification comptable de l'aide

121. En application des résolutions 44/211 et 47/199 de l'Assemblée générale dans lesquelles celle-ci avait demandé une responsabilisation financière accrue, le GCMP a entrepris, par l'intermédiaire de son Sous-Groupe pour l'harmonisation, une étude comparative de la responsabilité financière incombant au FNUAP, au PNUD et à l'UNICEF; ce travail est en cours.

Contrôle et évaluation

122. Le Groupe de travail du contrôle et de l'évaluation du Sous-Groupe pour l'harmonisation du GCMP a publié un rapport sur l'harmonisation du contrôle et de l'évaluation qui constitue un premier pas vers l'élaboration de politiques et de principes communs. Dans ce rapport, il constatait que les systèmes d'évaluation des membres du GCMP étaient déjà très voisins. Il présentait une liste des définitions et principes communs et proposait d'autres méthodes d'harmonisation du contrôle et de l'évaluation. Il soulignait également qu'il fallait commencer par harmoniser la terminologie et la présentation des produits, ce qui garantirait une interprétation commune des différents concepts et faciliterait l'échange de l'information.

123. Au prochain stade, le Groupe de travail se penchera sur :

a) Les politiques, procédures et produits en matière d'évaluation des projets;

b) Les politiques, concepts, terminologie et produits en matière d'évaluation des programmes;

c) Les produits en matière de contrôle à la fois des projets et des programmes.

124. Parmi les mesures envisagées, on compte :

a) La mise en place d'un système permettant à chaque organisme d'accéder en ligne aux bases de données d'évaluation des autres organismes;

b) La création d'un fichier commun de consultants;

c) L'organisation de stages de formation communs aux techniques d'évaluation;

d) L'organisation de missions d'évaluation communes.

Systemes d'audit de gestion

125. Un Groupe de travail sur les systèmes d'audit de gestion du Sous-Groupe pour l'harmonisation du GCMP a examiné l'application de la résolution 47/199. Les membres du Groupe de travail ont, à cette occasion :

a) Insisté à nouveau sur l'importance des normes d'audit;

b) Échangé des informations sur les techniques d'audit assisté par ordinateur;

c) Recommandé de confier les audits internes à des cabinets externes : après examen des expériences du PNUD et du FNUAP, il a été déterminé que le recours à des cabinets privés pouvait permettre d'augmenter l'étendue et la fréquence de l'audit;

d) Examiné la question de la justification comptable de l'aide : l'harmonisation des procédures utilisées par les différents organismes a été considérée comme un élément important du renforcement des capacités d'un gouvernement auquel elle permettrait de s'acquitter efficacement de ses fonctions et de ses responsabilités;

e) Prévu d'entreprendre un audit commun des programmes et des projets : tout en reconnaissant la nécessité d'un tel audit, le Groupe a décidé que la question méritait d'être examinée et analysée plus avant.

126. Avec les représentants d'autres organismes des Nations Unies et d'institutions financières multilatérales, le Groupe de travail a examiné les avantages et les inconvénients que présenterait l'élaboration d'un guide d'audit commun. Les membres du Groupe ont estimé d'un commun accord que ce n'était pas

réaliste : certes les principes étaient standardisés mais, compte tenu de la diversité des mandats, des structures et des dossiers, la façon de procéder n'était pas partout la même. Il fallait noter néanmoins que tous les organismes concernés appliquaient le même ensemble de normes d'audit.

D. Système des coordonnateurs résidents

Mesures prises au niveau mondial

127. Dans sa résolution 47/199, l'Assemblée générale a présenté certaines des modalités suivant lesquelles fonctionne actuellement le système des coordonnateurs résidents. Certaines de ces modalités existaient déjà, mais c'était la première fois que les relations entre ces modalités étaient présentées de façon systématique à l'appui d'activités opérationnelles plus productives. Les principales modalités en question sont l'approche-programme, l'exécution nationale et la note de stratégie nationale; on reviendra dans d'autres parties du présent rapport aux résultats obtenus dans la mise en oeuvre de ces modalités.

128. Les principales mesures prises au niveau mondial en ce qui concerne le système des coordonnateurs résidents ont été la suite donnée par le CAC et ses organes subsidiaires aux résolutions 47/199 et 44/211 de l'Assemblée générale. Afin de fournir au système un appui plus cohérent, le Secrétaire général a décidé de confier à l'Administrateur du PNUD la responsabilité globale de l'aide à apporter au Secrétaire général pour améliorer la coordination des activités opérationnelles de développement, y compris le renforcement du système des coordonnateurs résidents. Par la suite, l'Administrateur du PNUD a créé le Bureau d'appui au système des Nations Unies, qui est notamment chargé d'appuyer la fonction de coordonnateur résident.

129. Comme on l'a indiqué plus haut, le Comité consultatif pour les questions relatives aux programmes et aux opérations (CCQPO) a, au nom du CAC, adopté une déclaration sur le fonctionnement du système des coordonnateurs résidents qui tient compte des résultats de l'examen interinstitutions du renforcement du rôle du coordonnateur résident. En février 1995, le CCQPO a arrêté le rôle et la fonction du coordonnateur résident dans une déclaration à laquelle il est actuellement donné effet.

Réserve

130. Conformément au paragraphe 39 d) de la résolution 47/199, le Groupe consultatif mixte des politiques a, en février 1994, approuvé des procédures dont il a été rendu compte en détail au Conseil économique et social dans le rapport sur l'application de la résolution 47/199. Les personnes susceptibles d'être appelées aux fonctions de coordonnateur résident et figurant à ce titre sur la liste de postes vacants (réserve) peuvent provenir d'autres entités que les organismes des Nations Unies. En outre, on a institué un processus permettant de choisir parmi ces candidats les futurs titulaires des postes en question. La réserve de candidats a été accrue. Au mois de mai 1995, 45 des 115 coordonnateurs résidents en fonctions provenaient d'autres organismes que le PNUD ou, plus fréquemment, avaient travaillé dans un organisme autre que le PNUD.

Appui financier

131. En mai 1994, le PNUD a alloué 200 000 dollars (entre 8 et 10 000 dollars par bureau) à l'appui de la fonction de coordonnateur résident. En mai 1995, la totalité de ces crédits avait été engagée. En octobre, le PNUD a confirmé un nouveau crédit de 2 millions de dollars pour la période 1994-1996. Le Conseil d'administration du PNUD examine la proposition de l'Administrateur tendant à accroître sensiblement ce montant au cours des cinq prochaines années.

Séances d'information

132. Des consultations ont été tenues avec les organisations basées à Genève afin de mieux préparer les coordonnateurs résidents à assumer leurs responsabilités. Elles restent difficiles à organiser dans certaines organisations implantées en dehors des villes sièges.

Mesures prises au niveau régional

133. Les mesures prises au niveau régional en ce qui concerne le système des coordonnateurs résidents demeurent à l'état embryonnaire. Toutefois, certaines initiatives se sont fait jour récemment. Les commissions régionales et le PNUD ont depuis peu de temps établi un groupe d'étude chargé des questions de coordination, au nombre desquelles les priorités régionales et la participation des commissions régionales au processus de formulation de la note de stratégie nationale.

Fonctionnement du système au niveau des pays

134. Les missions de visite dans les pays montrent et les réponses des coordonnateurs résidents le confirment que la plupart des gouvernements sont favorables au système des coordonnateurs résidents. Ces missions montrent également que le bon fonctionnement du système des coordonnateurs résidents entre pour beaucoup dans l'idée que les gouvernements se font de la cohérence du système des Nations Unies au niveau national.

Accroissement du rôle des coordonnateurs résidents

135. Les deux sources ont indiqué que le rôle du coordonnateur résident s'était étoffé au cours des trois années écoulées, aussi bien pour les questions relatives aux programmes que pour celles qui touchent la sécurité, l'administration courante et le protocole, et les questions humanitaires. Les coordonnateurs résidents ont signalé qu'ils consacraient 39 % de leur temps aux fonctions de coordonnateur résident et 41 % aux activités du PNUD; ils passaient les 20 % restants à représenter différents fonds et programmes des Nations Unies, parmi lesquels le PAM, le FNUAP, le Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues (PNUCID) et l'ONUDI.

136. Pour l'essentiel, le rôle des coordonnateurs résidents s'est renforcé dans les domaines d'activité de fond; et ce renforcement s'est appuyé sur les outils fournis par le système des coordonnateurs résidents. Ainsi, par exemple, le travail de fond s'est cristallisé autour de la formulation de la note de stratégie nationale dans certains pays; de l'approche-programme dans d'autres et

de la préparation des contributions nationales aux conférences mondiales, dans d'autres encore. Dans son essence même, le système des coordonnateurs résidents constitue un mécanisme qui rend possible des objectifs et une exécution collectifs.

Conception unifiée conforme au paragraphe 49 de la résolution 47/199 de l'Assemblée générale

137. Il est encore trop tôt pour dresser un bilan concernant l'impact des nouveaux bureaux de pays, mais ceux-ci ont bien fonctionné là où ils ont été mis en place. Quoique limitées, les données fournies dans le cadre des missions de visite dans les pays montrent que le système des Nations Unies pour le développement est d'autant plus productif que sa présence est collective.

138. Une mission de visite a été envoyée dans trois nouveaux bureaux; chacun d'entre eux a mis en oeuvre l'approche-programme. Il est un peu trop tôt pour en établir l'impact, mais il semble que chacun d'entre eux soit allé plus loin que les autres bureaux dans ce domaine. Rien ne prouve que, dans ces pays, la tendance au renforcement de la collaboration au niveau des programmes nationaux ait amoindri en quoi que ce soit la programmation, la souplesse d'exécution ou opérationnelle, les mécanismes de contrôle financier ou les capacités de sensibilisation d'un organisme ou d'un autre.

Comités de coordination au niveau local

139. Aux paragraphes 40 et 41 de sa résolution 47/199, l'Assemblée générale demande aux coordonnateurs résidents de mettre en place avec l'accord du gouvernement un comité réunissant tous les représentants résidents des organismes des Nations Unies et assumant des fonctions consultatives. Un peu plus de la moitié des 102 coordonnateurs résidents ayant répondu à la question posée à ce sujet se sont déclarés favorables à cette initiative; ils représentaient surtout l'Amérique latine. Un cinquième environ ont dit que des réunions ordinaires de coordination entre organismes des Nations Unies se tenaient aux fins d'opérations spécifiques, sans attendre la création officielle des comités en question.

140. Les trois quarts des 59 coordonnateurs résidents bien disposés à l'égard de ces comités ont considéré que ceux-ci permettaient de s'assurer que les principaux programmes et projets des organismes des Nations Unies étaient systématiquement passés en revue pour en garantir la complémentarité; que les stratégies sectorielles des organismes et l'évaluation de ces stratégies étaient examinées, et que des conseils étaient fournis sur les programmes proposés, ainsi que de définir des programmes et des projets du système des Nations Unies pouvant éventuellement donner lieu à un partage du financement et à une exécution coordonnée.

141. Près de 10 % de ces coordonnateurs résidents ont souligné que les comités de coordination ne permettaient pas de définir des programmes et projets du système des Nations Unies pouvant éventuellement donner lieu à un cofinancement et à une exécution coordonnée, en raison surtout de la situation critique à laquelle les pays en question étaient confrontés : le gouvernement n'étant pas

ouvert à ce type de concertation, le système des Nations Unies cantonnait la coordination interne aux activités réalisées au titre de l'assistance d'urgence.

Groupes thématiques

142. Soixante-douze pour cent des coordonnateurs résidents ont confirmé la création de groupes thématiques : le taux de réponse le plus élevé vient d'Amérique latine (89,5 %), suivie de l'Asie (70 %), de l'Afrique (69 %) et de l'Europe orientale (57,1 %). Soixante-quinze pour cent des coordonnateurs résidents en poste dans des pays autres que les pays les moins avancés, contre 65,7 % des coordonnateurs résidents en poste dans les pays les moins avancés, ont confirmé la création de ces groupes.

143. Quelque 4,6 % ont indiqué que des plans avaient été établis concernant la création, le moment venu, de tels groupes. Onze coordonnateurs résidents (sept en Afrique et quatre en Asie) ont déclaré que le besoin de créer un groupe thématique officiel n'était pas ressenti, mais qu'une ou plusieurs réunions thématiques officieuses étaient organisées en fonction des besoins des organismes. Enfin, un autre groupe de huit coordonnateurs résidents (7,3 %) a signalé que les donateurs ne voyaient pas l'utilité de ces groupes.

144. Les données montrent et le bilan des missions confirme que les comités de coordination au niveau local et les groupes thématiques ont obtenu des résultats inégaux. Lorsqu'il y avait une tâche ou un événement spécifique autour duquel le travail pouvait s'organiser, tel que le suivi d'une table ronde ou d'un problème particulier appelant plusieurs organismes et les fonctionnaires de plusieurs pays à collaborer, les groupes créés à cette fin semblent avoir mené une action de fond concertée et l'approche de groupe a renforcé la production du système. Cependant, lorsqu'elles étaient dépourvues de cette impulsion à l'effort collectif, les réunions n'ont été que sporadiques et n'ont produit pratiquement aucune valeur ajoutée.

Coopération entre les organismes des Nations Unies

145. Les coordonnateurs résidents et les autres représentants de pays ont été invités à évaluer la coopération des organismes des Nations Unies au niveau du pays. On trouvera ci-après une ventilation des pays en fonction du degré d'intensité de chaque type de coopération dont ils ont fait état :

	Élevé	Moyen	Faible	Total
Partage rétrospectif de l'information	47	51	6	104
Partage de l'information avant la prise des décisions	39	51	14	104
Programmation concertée	26	56	22	104
Financement coordonné des programmes et projets du gouvernement	19	46	34	99
Exécution coordonnée des programmes et projets du gouvernement	14	54	33	101
Divers	11	5	2	18

146. Les informations présentées sont généralement les mêmes pour toutes les régions, à quelques exceptions près. Ainsi, par exemple, l'échange d'informations entre organismes des Nations Unies avant la prise des décisions est important dans plus d'un tiers des cas. Toutefois, la véritable coordination du financement et de l'exécution des programmes et projets est moins fréquente : elle n'est signalée que par moins de 20 % des coordonnateurs résidents.

147. Les coordonnateurs résidents ont évalué, sur une échelle allant 1 à 10, la productivité des différents modes préprogrammés de coopération interinstitutions dans le système des Nations Unies. On présente ci-après les valeurs suivant les différentes régions :

	Afrique	Asie	Amérique latine	Europe orientale	Total
Réunions officielles de coordination avec un ordre du jour structuré et des activités de suivi	7,80	7,33	6,20	6,00	7,25
Contacts quotidiens officieux au niveau opérationnel	7,30	7,56	7,15	8,00	7,41
Réunions conjointes Organisation des Nations Unies/gouvernement	5,66	5,78	4,21	5,33	5,39
Groupes thématiques dirigés par des organismes différents	6,76	6,48	7,11	6,17	6,69
Échange de documentation	6,69	6,72	6,00	5,25	6,49
Divers	6,15	7,67	7,00	10,00	6,75

148. Toutes les régions ont accordé une valeur élevée aux contacts quotidiens officieux entre organismes des Nations Unies au niveau opérationnel. Une valeur inférieure a été donnée aux réunions conjointes Organisation des Nations Unies/gouvernement et, dans une certaine mesure, à l'échange de documentation. La participation aux réunions officielles de coordination semble avoir bénéficié d'une valeur plus élevée en Afrique et en Asie qu'en Amérique latine et en Europe orientale. Les groupes thématiques bénéficient en Amérique latine d'une valeur plus élevée que dans le reste du monde en développement.

149. Les coordonnateurs résidents ont pris un certain nombre de mesures, telles que les suivantes :

a) Création de comités interinstitutions, ouverts notamment aux représentants des institutions de Bretton Woods;

b) Consultations avec les représentants sur le terrain des organismes en ce qui concerne les contributions conjointes aux tables rondes, aux groupes consultatifs et aux programmes nationaux de coopération et d'assistance technique (NATCAP);

c) Réalisation en commun d'analyses de situation et d'évaluation des besoins afin d'alimenter en données uniformisées les notes de stratégie nationale, les programmes de pays et les examens sectoriels.

150. Récemment, le PNUCID et le PNUD se sont entendus pour que le représentant résident du PNUD fasse également office de représentant du PNUCID et travaille en collaboration étroite avec le Directeur de pays du PNUCID afin d'appliquer une conception unifiée sur le terrain. De même, le PNUCID et l'UNICEF ont pris des dispositions pour collaborer dans le cadre d'activités de programme.

Réaction des autres parties prenantes du système des coordonnateurs résidents

Organismes

151. Les rapports des missions de visite dans les pays ont montré que les représentants des organismes des Nations Unies au niveau des pays constataient avec préoccupation qu'on n'était pas encore parvenu à harmoniser de nombreuses pratiques et procédures appliquées par leurs organisations respectives. Ils se considèrent souvent eux-mêmes comme assumant une responsabilité vis-à-vis de l'ensemble des activités du système des Nations Unies, indépendamment des responsabilités qui leur incombent en tant que représentants de leur organisation; on relève donc une prise de conscience des liens intersectoriels qu'il convient d'établir entre les différents programmes des Nations Unies.

152. Les sièges d'un grand nombre d'organisations ont par ailleurs insisté sur le fait qu'il fallait instaurer un meilleur équilibre entre ces responsabilités découlant de leur mandat et les ressources leur permettant de l'exécuter. Ils ont noté le fait que l'on n'avait affecté ni le personnel ni les ressources dont ils auraient besoin pour assumer des fonctions à l'échelle du système indépendamment de celles qui découlent du PNUD.

Donateurs

153. S'il est vrai que des progrès ont été accomplis dans la réforme des activités opérationnelles dans le système des Nations Unies, réforme dont l'Assemblée générale avait pris l'initiative dans ses résolutions 44/211 et 47/199, il reste beaucoup à faire. Le nouveau système de sélection des coordonnateurs résidents est beaucoup plus ouvert et permet aux autres fonds et programmes de se sentir clairement parties prenantes du système des coordonnateurs résidents. Les autres mesures conçues pour renforcer l'autorité du coordonnateur résident ont été plus ou moins efficaces. On s'est également inquiété de voir certains organismes des Nations Unies peu disposés à participer pleinement au système des coordonnateurs résidents.

Améliorations à apporter au système des coordonnateurs résidents

154. Le système des coordonnateurs résidents est important pour l'efficacité et la productivité du système des Nations Unies à l'échelon national. Le rôle du coordonnateur résident reste essentiel pour rendre plus cohérentes et plus utiles pour les pays bénéficiaires les activités du système, tout en dépendant toujours beaucoup de ses qualifications personnelles. Il semble que les avis divergent, dans les bureaux extérieurs, quant aux attributions à lui confier en

matière de coordination. Celle-ci est parfois gagnée de vitesse par les groupes de donateurs assumant eux-mêmes une fonction de coordination et auxquels participent à la fois des donateurs bilatéraux et multilatéraux.

155. La mesure concrète le plus souvent proposée par les coordonnateurs résidents (80 %) consisterait à accroître l'appui financier et humain au système des coordonnateurs résidents. Soixante-dix pour cent d'entre eux ont demandé à ce que leur mandat soit mieux défini et qu'un appui supplémentaire leur soit accordé dans l'exercice de leurs fonctions.

E. Appui aux programmes

1. Décentralisation et délégation de pouvoirs

156. Au cours des trois dernières années, la plupart (23) des organismes des Nations Unies ayant répondu au questionnaire ont opéré des réformes considérables dans leurs structures et méthodes d'organisation et de gestion, non seulement comme suite aux résolutions de l'Assemblée générale mais aussi dans le cadre d'un processus permanent visant à rationaliser et simplifier leurs activités et à en renforcer l'impact et l'efficacité, comme les en ont prié leurs organes directeurs respectifs. La décentralisation et l'autonomisation des bureaux extérieurs constituent des éléments fondamentaux de ces efforts. Toutefois le rythme et la portée des réformes varient selon les organisations et selon les modalités. On trouvera ci-après des précisions sur les réformes intervenues et les résultats obtenus.

Réformes des structures et des méthodes de gestion

157. Il est ressorti de l'examen entrepris que l'on a continué de déléguer des pouvoirs aux bureaux extérieurs dans les domaines technique, financier et administratif. La moitié des représentants des Nations Unies dans des bureaux extérieurs situés dans les pays qui ne font pas partie de la catégorie des moins avancés et près de 65 % de ceux qui sont affectés dans les pays les moins avancés déclarent avoir reçu des pouvoirs accrus durant la période considérée. Toutefois cette délégation de pouvoirs varie d'un organisme à l'autre.

158. Le PNUD a renforcé ses bureaux de pays en créant, dans certains pays, des postes de spécialiste dans des secteurs déterminés tels le développement durable, le VIH/sida et les macro-économies en Afrique. Des réformes administratives ont également été entreprises au siège en vue de fournir des directives et un appui aux programmes à l'échelon des pays et des régions. L'UNICEF a ramené de 18 mois à 12 mois le cycle d'élaboration des programmes de pays et ses bureaux de pays se sont efforcés d'associer d'autres organismes au processus d'élaboration et d'examen des programmes. Une étude de gestion récemment menée par un cabinet de consultants de renommée internationale a aidé le Fonds à affiner encore ses méthodes de gestion, le but étant de le rendre mieux à même de soutenir cette structure décentralisée. Le nombre de directeurs de pays du FNUAP est passé de 53 en 1990 à 60 en 1994. Le Fonds a apporté un soutien à ses administrateurs en constituant, au niveau des pays, huit équipes d'appui chargées de fournir des conseils démographiques multisectoriels et un soutien technique aux bureaux extérieurs; il procède actuellement à une révision radicale de ses procédures de programmation et a adopté de nouvelles modalités

de coopération pour le développement. Le PAM a restructuré ses opérations qui font désormais une plus large place à la gestion et à la programmation, aux politiques et aux mesures d'appui, aux transports et à la logistique et délégué à ses bureaux de pays des pouvoirs pour la reformulation des projets, l'achat de produits alimentaires et l'administration du personnel.

159. Plusieurs institutions spécialisées (UNESCO, ONUDI, OIT et OMS) ont réformé leurs structures de gestion et leurs procédures opérationnelles. L'UNESCO a créé un Groupe d'évaluation des programmes sectoriels, responsable du contrôle et de l'évaluation des activités opérationnelles et une Division de l'analyse politique et sectorielle chargée de fournir aux États membres des conseils techniques dans les domaines des politiques, des réformes institutionnelles, de la gestion, de la planification et de l'allocation des ressources. Un nouveau Groupe des sources de financement dans le secteur privé a été constitué. L'OMS s'emploie, quant à elle, à simplifier les structures et à accroître la transparence des procédures. L'OIT a pris diverses mesures pour maintenir et renforcer sa capacité technique, sa base de ressources et son avantage comparatif.

160. L'ONUDI a mis en place un nouveau système de gestion des programmes et projets dans le contexte d'une vaste opération de réforme administrative et de restructuration lancée à la fin de 1993 et approuvée par la Conférence générale à sa cinquième session. Ce nouveau système met notamment l'accent sur la création d'un cadre de programmation cohérent grâce à l'adoption de stratégies de soutien sectorielles thématiques adaptées à chaque pays, à la mise en place d'un mécanisme rapide d'examen des programmes et projets, à l'unification des procédures d'approbation pour différentes sources de financement et à la décentralisation de la fonction d'assurance de la qualité. Les méthodes utilisées ont été affinées et sont de plus en plus appliquées en vue d'assurer la pertinence, la rentabilité et la viabilité des programmes et projets.

161. Des organismes techniques d'une moindre importance (l'UPU, l'UIT et l'OACI) ont également procédé à plusieurs innovations telles que le système d'établissement du budget-programme, le processus de planification stratégique et la création de nouveaux bureaux chargés de l'évaluation des programmes ainsi qu'une Direction de la coopération technique. Un organisme (UIT) a en outre renforcé sa présence régionale en ouvrant 12 nouveaux bureaux extérieurs dans quatre régions.

162. Les commissions régionales ont elles aussi engagé d'importantes réformes et renforcé leur approche des activités opérationnelles en constituant, à l'échelon régional, un groupe consultatif multidisciplinaire. Le Département des services d'appui et de gestion pour le développement a réorganisé sa structure interne, créé un Comité d'examen des programmes et projets ayant pour tâche d'entreprendre un examen plus technique et plus global de ses activités et accordé une place beaucoup plus importante aux fonctions d'évaluation.

163. Les mesures susmentionnées montrent comment les divers organismes s'efforcent d'assurer une programmation et une utilisation des ressources plus cohérentes pour répondre aux nouveaux besoins des pays bénéficiaires.

2. Simplification et harmonisation des procédures

164. La plupart des pays se sont plaints de l'existence d'un trop grand nombre de règles et procédures, d'un manque de transparence et du fait que les gouvernements étaient mal informés des nouvelles procédures. L'application de procédures différentes limite l'utilisation des ressources et compétences locales et réduit l'impact de l'assistance. Les règles, procédures et cycles de programmation des divers organismes sont modifiés en permanence mais, dans bien des cas, ces modifications ne sont pas portées à la connaissance des utilisateurs.

165. Certains gouvernements se sont déclarés préoccupés par la complexité des procédures financières touchant l'exécution nationale. Ils ont indiqué que chaque organisme formulait ses propres exigences auxquelles ils devaient satisfaire et, dans ce contexte, ils ont recommandé d'identifier et d'adopter d'un commun accord les pratiques des organismes des Nations Unies qui s'étaient révélées les plus efficaces et les plus simples. Les procédures et modèles à suivre pour l'établissement des rapports étaient difficiles et longs à appliquer. Ils ont également fait observer que le manque d'harmonisation les empêchait de mieux intégrer et coordonner les arrangements au niveau national.

166. Les donateurs sont convenus qu'il fallait simplifier et harmoniser les procédures pour faciliter la coordination au niveau des pays et rendre le système des Nations Unies plus transparent aussi bien pour les pays bénéficiaires que pour les donateurs. Il fallait accorder la priorité à la réalisation de progrès dans ce domaine, vu l'importance que revêt cet objectif. Il convenait notamment d'adopter des politiques communes concernant les traitements et les prestations des experts nationaux et du personnel affecté aux projets pour éviter l'exode des compétences locales, une concurrence malsaine et un traitement inéquitable du personnel national.

167. D'après les rapports présentés par les missions de pays, il demeure difficile d'établir quels ont été ces trois dernières années les progrès accomplis à l'échelle du système dans la simplification et l'harmonisation des règles et procédures. Dans certains pays, les gouvernements et les fonctionnaires des organismes des Nations Unies ont indiqué que les règles et procédures du système des Nations Unies faisaient gravement obstacle à une exécution plus large des projets par les gouvernements et organismes nationaux. L'existence de multiples règles et procédures différentes constituait un surcroît de travail pour les gouvernements. Certains représentants d'organismes des Nations Unies ont estimé que la simplification et l'harmonisation des règles et procédures devaient se faire au Siège.

168. À l'heure actuelle, un sous-groupe des politiques et procédures de programmation du Groupe consultatif mixte des politiques, placé sous la conduite du FNUJAP, s'emploie à harmoniser les analyses de situation, les notes de stratégie nationale et les procédures de suivi et d'examen.

3. Responsabilité financière : systèmes de contrôle, d'évaluation et d'audit de gestion

Évolution des fonctions d'évaluation et d'audit de gestion au sein de la structure administrative

169. Les services ou groupes d'évaluation font rapport à la direction soit directement soit par l'intermédiaire d'un bureau responsable des politiques ou de la planification stratégique. Dans la plupart des organismes, les services d'audit continuent d'être dépendants des services d'évaluation. Dans un rapport présenté récemment, le CCI a recommandé que chaque organisme crée un groupe de coordination unique relevant du chef de secrétariat, qui serait chargé d'assurer la planification stratégique, la gestion de l'exécution et la responsabilité et le contrôle financiers les plus efficaces possibles. Il a également recommandé aux organismes d'envisager de regrouper leurs services de contrôle, d'audit et d'évaluation.

Évaluation et initiatives connexes au sein du système

170. Compte tenu des mesures qu'elle avait prises pour faire face à l'évolution de la situation mondiale, l'OMS a actualisé ses stratégies en 1995 en se fondant sur des objectifs et des résultats convenus et sur une réorientation des ressources en fonction des priorités. Ses règles et procédures budgétaires sont déjà axées sur les produits/résultats.

171. L'OIT a mis en place un nouveau système d'établissement des rapports et d'évaluation pour faire en sorte que ces programmes soient axés sur les principaux objectifs. Un système approprié de suivi des données est actuellement mis au point. L'OIT continue d'examiner la question de l'évaluation sous l'angle de l'impact des activités mais n'a toujours pas pris de mesures concrètes à cet égard. Elle s'inspire de l'expérience d'autres organismes des Nations Unies pour évaluer les incidences de l'approche-programme sur les procédures de contrôle et d'évaluation.

172. Dans le cadre de l'approche-programme, le PNUD utilise une stratégie et un modèle d'établissement du budget en fonction des produits qui sont brièvement décrits dans l'instrument contenant les arrangements relatifs à l'exécution de l'appui au programme. En octobre 1993, de nouvelles directives ont été élaborées à l'intention des évaluateurs afin de préciser les notions d'impact, de fiabilité, de renforcement des institutions et de cadre commun d'évaluation dans une optique d'utilité, d'efficacité, de produits, de résultats et d'impact.

173. L'UNICEF a pris des mesures visant expressément à harmoniser et à rendre plus transparentes ses procédures en matière de formulation, d'exécution et d'évaluation des programmes et mis en place des mécanismes permettant d'utiliser les résultats des évaluations qui l'ont rendu mieux à même d'appuyer des programmes plus viables et d'en évaluer l'impact.

174. Le PAM a indiqué qu'il s'était attaché à mettre au point des procédures d'évaluation axées sur l'évaluation de l'impact, la viabilité et l'avantage comparatif. Le Bureau de l'évaluation a créé un système de "mémoire comparative" afin de disposer de meilleures informations sur les programmes.

175. Le FNUAP procède actuellement à un examen et à une révision de ses directives en matière de contrôle et d'évaluation dans le contexte de l'approche-programme en vue de simplifier les directives et de les harmoniser avec celles d'autres organismes. Il s'efforce aussi de mettre l'accent sur les produits et les résultats dans ses procédures de contrôle et d'évaluation.

176. Le FIDA a institué pour les projets un nouveau cycle qui permet d'introduire avec souplesse des propositions de projet compte tenu des programmes et stratégies. Ses fonctions d'évaluation ont été mises à jour à la suite d'une évaluation externe et sont désormais davantage axées sur les produits et l'impact.

177. L'OACI a créé un nouveau Bureau de l'évaluation des programmes, de l'audit et du contrôle de gestion, chargé d'assurer la planification stratégique et la responsabilité financière et d'apprécier la valeur potentielle des programmes nouveaux et en cours. La Division de la coopération technique de l'OACI est en cours de restructuration, le but étant de la rendre mieux à même de répondre aux besoins des pays bénéficiaires.

Simplification et rationalisation des procédures et pratiques du système des Nations Unies

178. Le CAC a créé en 1984 un organe subsidiaire, le Groupe de travail interorganisations de l'évaluation. Au départ, ce groupe participait à l'établissement de procédures communes pour le suivi et l'évaluation des projets; il s'occupe désormais aussi d'élaborer des directives pour le suivi et l'évaluation de l'approche-programme. Le sous-groupe de l'harmonisation du Comité consultatif pour les questions relatives aux programmes et aux opérations (CCQPO) a constaté que les systèmes d'évaluation des membres du Comité consultatif mixte des politiques étaient déjà largement harmonisés, les différences portant essentiellement sur la terminologie, les détails, l'orientation générale ou le cadre institutionnel.

179. Le Groupe de travail examine également des mécanismes permettant de mettre plus activement en commun les bases de données ainsi que les rapports d'évaluation et de faire mieux comprendre aux organismes du système comment créer une capacité d'évaluation dans les pays en développement. Dans le cadre du sous-groupe du développement rural du CAC, un groupe d'experts de l'évaluation, placé sous la conduite du FIDA, a entrepris d'élaborer des principes directeurs pour le suivi et l'évaluation des questions concernant les femmes. Il s'attachera à l'avenir à évaluer la participation aux activités d'évaluation et de lutte contre la pauvreté en milieu rural. Ces initiatives ont permis une plus grande harmonisation des concepts, des méthodes, des programmes et des thèmes.

Rationalisation de la responsabilité financière au niveau des pays

180. Le sous-groupe de l'harmonisation du Groupe consultatif mixte des politiques a poursuivi ses travaux concernant la justification de l'utilisation de l'aide. Il a mis au point des modèles uniformes pour faciliter aux gouvernements bénéficiaires la présentation de l'information financière.

181. Plus de la moitié des coordonnateurs résidents ont fait état d'une certaine amélioration de la capacité des gouvernements en matière de comptabilité, de contrôle et d'évaluation des fonctions liées aux finances et à la programmation et, partant, de leur responsabilité financière. Ils ont indiqué que les organismes des Nations Unies s'emploient très activement à fournir une aide aux gouvernements afin qu'ils puissent améliorer leur capacité d'audit et leur responsabilité financière. Le nombre de pays bénéficiant d'une telle assistance est indiqué ci-après :

	Afrique	Asie	Europe orientale	Amérique latine
Renforcement des institutions	80	59	75	80
Placement de consultants	56	38	25	50
Établissement de méthodologies	62	56	37	60
Formation de fonctionnaires nationaux	82	62	50	80

182. Près de 60 % des coordonnateurs résidents ont signalé que les travaux des organismes des Nations Unies visant à améliorer la responsabilité financière n'étaient guère harmonisés au niveau des pays. Ils ont demandé instamment a) un renforcement de la formation des fonctionnaires nationaux ou du personnel des Nations Unies chargés d'apporter un soutien technique aux gouvernements; b) l'adoption de procédures simplifiées et de directives plus claires; c) la création de groupes d'appui au sein des gouvernements; d) la fourniture de ressources et de personnel supplémentaires; et e) un meilleur accès à des évaluateurs qualifiés.

Évaluations des activités opérationnelles aux niveaux mondial et national

183. Si l'ensemble du système des Nations Unies n'a entrepris conjointement aucune évaluation mondiale des activités opérationnelles, des initiatives ont été néanmoins prises au niveau national. Dans un pays où la note de stratégie nationale a été définitivement mise au point, le coordonnateur résident a proposé qu'elle serve de base au gouvernement pour l'examen de toutes les activités opérationnelles. Dans un autre pays qui n'avait pas achevé d'élaborer la note de stratégie nationale, le Gouvernement a entrepris un examen analogue qui englobait également le programme de la Banque mondiale. Dans le même pays, des organismes des Nations Unies (PNUD, FNUAP, UNICEF, OMS) ont procédé à une évaluation multidonateurs du programme national de lutte contre le sida, qui devait servir à l'élaboration du prochain plan à moyen terme de lutte contre le sida.

Utilisation des résultats des évaluations par le système des Nations Unies

184. Cinq organismes (FIDA, CNUCED, UNICEF, FNUAP et PAM) ont fait l'objet d'évaluations externes au cours des trois dernières années. Ces évaluations contiennent une série de conclusions et de recommandations touchant des

questions de fond et de gestion qui, dans certains cas, font état des tensions existant à l'intérieur du système.

185. Aux fins du présent examen, il y a lieu de noter que les mesures préconisées par une évaluation externe demandée par une composante du système pourraient fort bien être incompatibles avec les décisions de l'Assemblée générale visant à promouvoir une conception des activités opérationnelles qui soit plus unifiée, rentable et intégrée.

4. Locaux et services communs

186. Le Groupe consultatif mixte des politiques s'est déclaré extrêmement favorable à la proposition de regroupement des organismes et services des Nations Unies. Au paragraphe 49 de sa résolution 47/199, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de veiller à ce que les activités opérationnelles de développement menées par les organismes des Nations Unies dans de nouveaux pays bénéficiaires reposent dès le départ sur une conception intégrée, unifiée, efficiente et novatrice de la coopération pour le développement et une présence effective dans les pays concernés.

187. Tout en se félicitant que le Groupe consultatif mixte des politiques ait décidé de fixer un objectif pour l'augmentation du nombre des locaux communs, l'Assemblée générale a souligné, dans sa résolution 47/199, que sa réalisation devait bénéficier du concours des gouvernements intéressés et servir à renforcer l'efficacité des opérations, notamment grâce au regroupement des structures administratives des organisations concernées, sans qu'il en résulte des coûts supplémentaires pour le système des Nations Unies ni pour les pays en développement. Le Groupe consultatif et son sous-groupe des locaux et services communs ont pris l'initiative de créer des locaux et services communs et d'en augmenter le nombre.

188. Certains donateurs se sont déclarés préoccupés par l'absence de progrès en ce qui concerne le partage des locaux. Tout en reconnaissant les difficultés pratiques et logistiques que posait le regroupement de tous les bureaux des Nations Unies sous le même toit, ils ont aussi relevé une réticence injustifiée dans certains cas. Ils ont fait observer que les avantages que présentait à long terme le partage des locaux étaient infiniment supérieurs à ceux que semblait offrir l'indépendance tant pour les divers organismes que pour l'ensemble du système. À leur avis, les pays hôtes devraient être plus fermes avec les organismes des Nations Unies sur cette question du partage des locaux. Ils étaient toutefois conscients du fait que, pour réaliser des progrès dans ce domaine, il était indispensable de disposer de ressources financières.

189. Les coordonnateurs résidents ont indiqué que les organismes des Nations Unies partageaient actuellement des locaux dans 47 % des pays en Asie, dans 33 % en Europe orientale, dans 21 % en Amérique latine et dans 28 % en Afrique. Pour les organismes membres du Comité consultatif mixte des politiques, la situation n'était guère différente : ils utilisaient des locaux communs dans 33 pays sur 92 (soit 36 %). Pour ce qui est de la répartition régionale, le chiffre pour les organismes membres du Comité consultatif en Amérique latine était de 50 % et, pour les autres régions, les pourcentages

étaient à peu près du même ordre que ceux cités plus haut pour les organismes des Nations Unies.

190. En outre, il ressort des réponses des coordonnateurs résidents que le partage des services était plus fréquent que celui des locaux puisque, dans 56 % des pays, cette formule existait à des degrés divers (avec des différences importantes selon les régions : 73 % en Asie, 60 % en Afrique, 40 % en Europe orientale et 20 % en Amérique latine). Ces réponses sont peut-être moins fiables que pour les locaux communs, la nature des services partagés pouvant varier considérablement d'un pays à l'autre.

191. Lorsqu'on leur a demandé s'il était démontré que le partage des locaux permettait d'accroître l'efficacité et la cohérence de l'action des organismes des Nations Unies et de réaliser des économies, 26 % des coordonnateurs résidents ont indiqué que le partage des locaux et services réduirait les frais de communication; 65 % pensaient que cette mesure entraînerait des économies d'échelle; 18 % qu'elle faciliterait les contacts entre les organismes des Nations Unies mais 10 % seulement y voyaient un moyen de renforcer la sécurité. Sur ce point, il convient de noter que l'analyse entreprise en janvier 1994 par le Groupe consultatif a fait apparaître un important rapport coûts-avantages lorsque l'on compare les dépenses des locaux regroupés par rapport à celles des bureaux extérieurs qui louent des locaux séparés. Selon cette analyse, les organismes membres du Groupe consultatif pourraient économiser environ 1,3 milliard de dollars sur 20 ans (1996-2013) si les organismes des Nations Unies acquéraient des locaux communs selon la formule d'achat-bail (les pays hôtes fourniraient gratuitement le terrain pour la construction de tels locaux, un bail de durée déterminée serait octroyé au promoteur et, à l'expiration du bail, la propriété des locaux reviendrait aux organismes des Nations Unies). En 1994, le Secrétaire général a présenté au Conseil économique et social un rapport sur les progrès réalisés dans l'application de la résolution 47/199 dans lequel il a informé le Conseil (E/1994/64, par. 105), qu'à sa réunion de haut niveau tenue du 6 au 8 février 1994 à Dhaka, le Groupe consultatif avait décidé que des locaux communs aux organismes des Nations Unies seraient construits suivant la formule d'achat-bail.

192. Le Groupe consultatif avait décidé au départ de créer un groupe financé conjointement, dont la gestion des affaires courantes serait confiée au PNUD. Le sous-groupe du Comité consultatif se chargerait du contrôle des opérations. Les effectifs du groupe et les capitaux d'amorçage seraient fournis au début par le PNUD, le FNUAP et l'UNICEF. Au fur et à mesure de leur participation, d'autres organismes devraient participer aux frais de construction, y compris aux frais de premier établissement (élaboration de rapports sur la répartition de l'espace, de relevés topographiques, d'études pédologiques, etc.).

193. Dans la résolution 48/209 qu'elle a adoptée en décembre 1993, l'Assemblée générale a affirmé que les organismes des Nations Unies pour le développement devraient continuer de construire des locaux communs, sans qu'il en résulte des coûts supplémentaires pour le système des Nations Unies ni pour les pays hôtes. Le sous-groupe du Comité consultatif a donc décidé d'axer ses travaux sur la construction de locaux communs dans les pays où le coût de la vie est élevé afin de réduire les charges mensuelles et de faciliter le regroupement des structures administratives. Pour organiser les activités du sous-groupe, la liste ci-après

de pays prioritaires en 1995-1997 a été établie : a) en Afrique : Afrique du Sud, Mozambique, Namibie et Sénégal; b) en Amérique latine : Bolivie, Brésil, Équateur et Haïti; c) dans la région arabe : Maroc et République arabe syrienne; d) en Asie et dans le Pacifique : Bangladesh, Cambodge, Pakistan, République populaire démocratique lao; e) en Europe et dans la Communauté d'États indépendants : Kazakhstan. Ailleurs, on cherchera à réaliser des économies d'échelle chaque fois que possible sur la base d'un examen de chaque particulier. Tous les projets seront financés conjointement et le secteur privé sera sollicité pour la construction de nouveaux locaux communs du système des Nations Unies suivant la formule d'achat bail ou la rénovation et l'aménagement de bâtiments fournis par les gouvernements.

194. Dans les pays membres de la Communauté d'États indépendants, les gouvernements, en application des dispositions de l'accord de base type qui a été signé, sont convenus de fournir gratuitement un immeuble qui abriterait les organismes des Nations Unies qu'ils ont déjà réservés à cette fin. Toutefois, les frais de rénovation nécessaires pour convertir cet immeuble en bureaux fonctionnels devront être pris en charge par les organismes participants sur la base de la superficie qu'ils occuperont. Là encore, le PNUD supervisera en sa qualité d'agent d'exécution, la mise en oeuvre de chaque projet.

195. Par ailleurs, le PNUD, le FNUAP et l'UNICEF ont constitué des réserves pour l'achat de locaux à usage de bureaux. Les membres du Comité consultatif ont la possibilité de déterminer dans chaque cas s'il est pour eux plus avantageux d'assurer le financement à l'aide de leurs propres ressources ou en sollicitant un prêt du secteur privé. Le PAM, qui ne dispose pas de telles réserves, n'est pas en mesure de contribuer aux dépenses d'équipement mais paiera le loyer pour s'acquitter de sa part des dépenses.

196. Certains organismes ont indiqué qu'ils occupent actuellement des locaux fournis gratuitement par le pays hôte et qu'ils sont souvent installés dans les locaux du ministère intéressé : le partage de locaux communs pourrait donc entraîner pour eux des frais supplémentaires. Tout déménagement dans des locaux communs est actuellement à l'étude pour s'assurer qu'une augmentation potentielle des dépenses serait compensée par une efficacité accrue et d'autres avantages.
