

PROVISOIRE

Réservé aux participants

E/1995/SR.35  
18 juillet 1995

Original : FRANCAIS

Session de fond de 1995

COMPTE RENDU ANALYTIQUE PROVISOIRE DE LA 35ème SEANCE

tenue au Palais des Nations, à Genève,  
le mardi 11 juillet 1995, à 15 heures

Président : M. GERVAIS (Côte d'Ivoire)

SOMMAIRE

Activités opérationnelles du système des Nations Unies concernant la  
coopération internationale pour le développement (suite)

---

Les rectifications au présent compte rendu doivent être rédigées dans l'une des langues de travail. Elles doivent être présentées dans un mémorandum et être également portées sur un exemplaire du compte rendu. Il convient de les adresser une semaine au plus tard à compter de la date du présent document, à la Section d'édition des documents officiels, bureau E.4108, Palais des Nations, Genève.

GE.95-62781 (F)

La séance est ouverte à 15 h 20

ACTIVITES OPERATIONNELLES DU SYSTEME DES NATIONS UNIES CONCERNANT  
LA COOPERATION INTERNATIONALE POUR LE DEVELOPPEMENT (suite)

Débat avec des représentants de bureaux extérieurs

Le PRESIDENT présente les représentants de bureaux extérieurs invités à participer au débat : Mme Awori, coordonnatrice résidente du Programme des Nations Unies pour le développement au Zimbabwe, M. Rahman, qui représente le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) en Chine et en Mongolie, M. Arkutu, représentant du Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) au Nigéria, et M. Jones, représentant du Programme alimentaire mondial (PAM) en Ethiopie.

Mme AWORI (Programme des Nations Unies pour le développement) rappelle que le Gouvernement zimbabwéen a accepté l'établissement d'une note de stratégie nationale, considérée par lui comme un moyen efficace pour mieux contrôler l'assistance au développement fournie par le système des Nations Unies. Alors qu'il prépare le troisième plan quinquennal de développement, il estime que cette note doit être axée sur les secteurs prioritaires mis en lumière par l'évaluation du deuxième plan quinquennal. Certains de ces secteurs se prêtent à une assistance du système des Nations Unies, mais le rôle primordial du gouvernement ne doit pas être sacrifié à l'opportunisme. Mme Awori ne sous-estime pas l'importance de la coordination, mais elle constate que celle-ci se trouve considérablement simplifiée lorsque le gouvernement est maître de la situation et définit clairement les priorités nationales. Les mécanismes de coordination sont maintenant en place : réunions mensuelles interinstitutions, groupes de travail thématiques, formation conjointe en matière de VIH/sida, plan de travail interinstitutions. Dans le cadre de l'application de l'approche-programme, Mme Awori cite les exemples du plan d'action contre le sida, du programme national de planification familiale, du plan d'action contre la pauvreté, qui fournissent tous aux diverses institutions des Nations Unies, à la Banque mondiale, aux ONG, à des organismes bilatéraux et au gouvernement l'occasion de travailler ensemble, tant au stade de l'élaboration qu'à celui de l'exécution.

L'insuffisance des ressources disponibles rend souvent la planification difficile ou entraîne des coupures dans les programmes. Toutes les institutions ne sont pas toujours autorisées par le siège à assumer pleinement

leur part du coût des activités conjointes de formation ou autres. En raison de l'amenuisement constant des fonds affectés à l'aide au développement, les activités sont ralenties, les projets sont laissés en attente et la concurrence entre les institutions s'intensifie.

M. ARKUTU (Fonds des Nations Unies pour la population) se déclare encouragé par l'intérêt que suscitent le système des coordonnateurs résidents et son renforcement. Si beaucoup reste encore à faire pour parvenir à l'harmonisation des programmes et des procédures et à une utilisation plus rationnelle des ressources, beaucoup a déjà été accompli en très peu de temps et les progrès iront en s'accélégrant. L'exemple du Viet Nam étudié à la séance précédente, aussi remarquable qu'il soit, n'est pas unique en son genre. Le Nigéria, le Ghana et la Tanzanie fournissent d'autres exemples de coopération entre les organes des Nations Unies ou entre l'ONU et d'autres donateurs. Une telle coopération aurait été impensable il y a cinq ans. Elle a certainement été facilitée par les résolutions pertinentes du Conseil économique et social et de l'Assemblée générale, par les directives adoptées dans d'autres instances en matière de coordination, par les relations personnelles établies entre les représentants des différentes institutions, mais surtout par la volonté sans équivoque manifestée par leurs organes directeurs. Ces efforts de coordination se heurtent toutefois à des obstacles financiers, à l'insuffisance des ressources en personnel pour concrétiser la décentralisation et la représentation sur le terrain, et enfin à la diversité des règles de procédure et des modalités de fonctionnement.

Si l'idée de la note de stratégie nationale suscite parmi les pays des réactions variables en dépit des efforts déployés par le PNUD et d'autres organismes pour la répandre, la place qui lui est accordée est subordonnée à la fois à la conjoncture nationale et à des facteurs extérieurs qui rendent parfois difficile toute planification à long terme.

M. RAHMAN (Fonds des Nations Unies pour l'enfance) dit qu'en Chine, l'UNICEF s'emploie activement à appuyer la coopération entre les différents organismes du système. L'assistance au développement que les institutions des Nations Unies fournissent à la Chine est très modeste par rapport aux dépenses engagées par le pays lui-même et on a donc tout intérêt à en accroître l'effet multiplicateur en coordonnant les programmes et les activités. L'application de la résolution 47/199 de l'Assemblée générale et le renforcement du réseau des coordonnateurs résidents a permis de réaliser d'énormes progrès en matière

de coordination des programmes, comme en témoignent trois exemples. Tout d'abord, la Chine est le pays qui connaît le plus grave problème de carence en iode, 40 % de la population étant menacée. En 1993, le PNUD, l'UNICEF et l'OMS ont, en collaboration avec la Banque mondiale, organisé une réunion d'orientation de haut niveau qui a arrêté un plan d'action visant à éliminer cette affection d'ici à l'an 2000 et conduit à la décision d'ioder la totalité du sel comestible avant 1996. Ce projet d'iodation bénéficie d'un prêt de 27 millions de dollars de la Banque mondiale et d'une assistance technique du PNUD, de l'ONUDI et de l'UNICEF, tandis que l'exécution du plan d'action par le Ministère de la santé est aidée par le PNUD, l'ONUDI et l'UNICEF. En deuxième lieu, l'UNICEF, l'OMS, le Rotary Club et divers autres donateurs aident le Gouvernement chinois à atteindre son objectif d'éradication de la poliomyélite avant la fin de l'année 1995 en organisant deux fois par an des journées nationales de vaccination, en fournissant les vaccins et en formant du personnel de santé. En troisième lieu, à l'occasion du Sommet mondial pour le développement social, le gouvernement a lancé un vaste programme d'éradication de la pauvreté à l'intention des 80 millions de personnes qui se trouvent dans un état de pauvreté absolue. Sous la direction du coordonnateur résident, le Groupe consultatif mixte des politiques a donc entrepris de mettre au point un projet pilote d'éradication de la pauvreté dans certaines régions du pays, chaque institution exécutant les éléments du programme qui relèvent de sa compétence. L'expérience que permettra d'acquérir ce projet servira à définir la politique nationale d'éradication de la pauvreté.

Des progrès analogues peuvent être signalés dans l'application des aspects opérationnels de la résolution 47/199 de l'Assemblée générale. La préparation d'une note de stratégie nationale est encore à l'étude, mais le coordonnateur résident a établi avec l'aide de toutes les institutions un document à usage interne sur les priorités de la Chine et l'appui reçu du système des Nations Unies en matière de développement économique et social. Dix groupes de travail thématiques ont aussi été créés sous la direction de diverses institutions pour examiner les orientations du gouvernement, faciliter la coordination de l'aide au développement et harmoniser les cycles de programmation des organisations avec le neuvième plan quinquennal de la Chine.

M. JONES (Programme alimentaire mondial) dit que les activités de la communauté internationale en Ethiopie sont dominées par l'aide alimentaire, dont le PAM fournit le quart environ. En l'absence d'une note de stratégie nationale, le Programme a sa propre stratégie, qui s'insère dans une politique nationale d'ensemble de prévention et de régulation des catastrophes. Le système des Nations Unies est efficace en Ethiopie, surtout lorsqu'il s'agit de faire face à la pénurie alimentaire chronique qui sévit dans le pays. Le PNUD, l'UNICEF, la FAO, le HCR, l'UNICEF et le PAM organisent des réunions mensuelles avec les donateurs, les ONG et les représentants du gouvernement. Grâce au bon fonctionnement des mécanismes de coordination, la crise alimentaire qu'a connue l'Ethiopie en 1994 n'a rien eu de commun avec celle de 1984. Il faudra à l'avenir préserver ces mécanismes en dépit de la raréfaction des ressources.

Mme ALBRECHTSEN (Danemark) souhaite adresser quelques questions aux représentants invités. Tout d'abord, que pensent-ils du questionnaire qui a été utilisé pour recueillir des informations en vue de l'examen triennal des activités opérationnelles de développement et quels devraient être à leur avis les sujets sur lesquels cet examen devrait porter plus particulièrement. Par ailleurs, les représentants de terrain ont-ils le sentiment que davantage de pouvoir et d'autorité leur a été délégué comme l'Assemblée générale l'a demandé, et dans l'affirmative, quel usage en font-ils ? Troisièmement, estiment-ils que les directives et les interprétations données en ce qui concerne l'approche-programme, l'exécution nationale, les coordonnateurs résidents et les notes de stratégie nationale sont suffisantes ou méritent au contraire d'être améliorées à l'occasion de l'examen triennal. Enfin, les organes directeurs du PNUD et du FNUAP ont décidé d'évaluer le fonctionnement du Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM) à l'échelon du siège et sur le terrain. Les représentants ont-ils eu l'occasion de se faire une idée des activités de ce Fonds sur le terrain et pourraient-ils indiquer les éléments particuliers à prendre en considération, selon eux, dans le cadre de cette évaluation ?

M. DLAMINI (Observateur du Swaziland), s'adressant au représentant de l'UNICEF, dit que le coordonnateur résident du Fonds en poste dans son pays a fait un excellent travail dans le respect des traditions culturelles locales auxquelles la population est très attachée. La décision de l'UNICEF de muter ce fonctionnaire alors qu'il vient notamment de lancer un programme très

important avec l'Université du Swaziland est, de l'avis des autorités de ce pays, extrêmement regrettable. M. Dlamini souhaite savoir suivant quels critères le Fonds procède aux changements d'affectation de ses représentants hors siège et dans quelle mesure il tient compte, à cet égard, des programmes en cours dans les pays.

En ce qui concerne le PAM qui mène une action très utile dans les pays en développement, notamment lorsque ceux-ci doivent faire face à un afflux de réfugiés, M. Dlamini se demande si, parallèlement à ses interventions dans les situations d'urgence, le Programme ne pourrait pas aider les pays et notamment le Swaziland à définir une stratégie leur permettant d'augmenter suffisamment leur production alimentaire pour pouvoir, dans l'avenir, éviter toute pénurie et à obtenir le transfert des techniques agricoles et de production alimentaire dont ils ont besoin à cet effet.

Evoquant ensuite le rôle du PNUD, M. Dlamini rappelle que dans les pays où ils sont en poste les coordonnateurs résidents doivent faire preuve de la plus grande neutralité, se garder de propager toute idéologie étrangère et ne pas s'immiscer dans la politique locale. Certes, une bonne gestion des affaires publiques est essentielle, mais le coordonnateur résident ne saurait se substituer aux autorités nationales pour arrêter les priorités des programmes d'assistance. C'est au gouvernement souverain de prendre ce type de décision.

M. PAES SABOIA (Brésil) regrette que parmi les participants au débat il n'y ait aucun représentant des fonds, programmes et institutions spécialisées des Nations Unies en poste en Amérique latine. En effet, compte tenu des modalités d'application particulières des programmes du système des Nations Unies dans cette région où, par exemple, les accords de participation aux coûts sont très nombreux et où les ONG sont souvent étroitement associées à l'exécution des projets, il aurait été intéressant que des fonctionnaires des organismes des Nations Unies affectés dans des pays latino-américains fassent part au Conseil de leur expérience.

Le problème de la coordination se pose à deux niveaux : celui des organismes des Nations Unies et celui du gouvernement. Mais ce dernier n'est pas une entité unique. Les compétences sont réparties entre plusieurs ministères et souvent aussi entre l'administration centrale et les collectivités territoriales. Pour qu'il puisse assurer la coordination voulue, il paraît donc indispensable que le gouvernement confie à une instance

particulière le soin de servir de relais avec les différents organismes des Nations Unies. M. Paes Saboia souhaiterait connaître l'avis des représentants des programmes, fonds et institutions spécialisées des Nations Unies sur la question et savoir, notamment, si les coordonnateurs résidents ont déjà aidé des gouvernements à mettre en place des organes de coordination de ce genre.

Mme AWORI (Programme des Nations Unies pour le développement), répondant d'abord à la première question de la représentante du Danemark, dit que lors des prochains examens triennaux, il faudrait peut-être chercher à obtenir davantage d'informations auprès des utilisateurs eux-mêmes, et notamment demander aux gouvernements de donner leur avis sur la coordination entre les organismes du système.

Passant à la question de la délégation brésilienne, elle dit qu'au Zimbabwe chaque organisme est en rapport avec le ministère technique compétent, tous les ministères étant chapeautés par un ministère chargé de la coordination des programmes d'aide. Il est très important pour les représentants du système des Nations Unies dans les pays de travailler en étroite collaboration avec les ministères techniques. Le coordonnateur résident intervient surtout, en tant que chef d'équipe, lorsque des problèmes surgissent entre les organismes des Nations Unies et les ministères techniques ou le ministère chargé de la coordination.

Les nouvelles lignes directrices pour l'établissement des notes de stratégie nationale, à l'élaboration desquelles le personnel hors siège a été associé, sont plus concises que les précédentes et plus faciles à utiliser et donnent entièrement satisfaction. Il en va de même des directives concernant l'approche-programme.

En ce qui concerne l'UNIFEM, Mme Awori fait valoir que, vu l'ampleur des besoins et les ressources limitées dont il dispose pour y faire face, ce fonds dont le Bureau régional pour l'Afrique australe et l'Afrique de l'Est est établi au Zimbabwe, n'a pas la tâche facile. Quoi qu'il en soit, l'UNIFEM est considéré comme un organisme extrêmement fiable et le PNUD a largement recours à ses services pour toutes les questions intéressant le rôle productif des femmes.

M. ARKUTU (Fonds des Nations Unies pour la population), répondant à la question posée par la délégation danoise au sujet du transfert de pouvoirs de décision aux bureaux extérieurs, signale qu'au FNUAP, le processus de décentralisation engagé environ cinq ans plus tôt est déjà très avancé

puisque 80 % de tous les projets sont désormais approuvés par les bureaux extérieurs. Toutefois cette décentralisation, ajoutée au développement de la formule de l'exécution nationale, impose à ces bureaux un surcroît de travail considérable. La question du renforcement de leurs capacités commence donc à se poser avec acuité.

Le transfert des pouvoirs de décision obéit à des règles précises et une série de garde-fous et de mesures de contrôle ont été prévus pour éviter tout dérapage et s'assurer que les programmes approuvés et exécutés par les bureaux extérieurs sont bien conformes aux décisions prises par le Conseil d'administration. C'est ainsi que la vérification des comptes de tous les programmes intervient pendant la phase d'exécution. Le bilan de cette décentralisation est jusqu'à présent extrêmement positif.

En ce qui concerne la coordination des programmes d'aide par les gouvernements, M. Arkutu indique que si les programmes et projets du FNUAP sont mis au point avec les ministères techniques compétents, les accords relatifs à leur exécution sont toujours conclus avec l'entité responsable de la coordination, c'est-à-dire le plus souvent le ministère de la planification. En outre, toutes les réunions organisées pour faire le point de l'état d'avancement des projets et de l'exécution du programme de pays sont présidées par un représentant du ministère chargé de la coordination, lequel est ainsi tenu régulièrement informé des demandes adressées au FNUAP par les autres ministères et de l'ensemble des activités menées sur le terrain.

M. RAHMAN (Fonds des Nations Unies pour l'enfance), évoquant la question du transfert du représentant du Fonds en poste en Swaziland, est certain que les services du siège ont pris bonne note des préoccupations exprimées par le représentant de ce pays.

La méthodologie utilisée aux fins de l'enquête sur les activités opérationnelles et leur coordination s'est révélée satisfaisante. Le questionnaire envoyé au personnel hors siège a permis de recueillir une masse d'informations assez générales mais fiables. Il est dommage toutefois que l'on n'ait pas pu mettre à l'essai ce questionnaire en l'adressant d'abord à un échantillon de bureaux extérieurs de différents organismes qui auraient pu suggérer d'y apporter des améliorations.

A propos de l'UNIFEM, M. Rahman peut simplement indiquer que le Fonds a ouvert tout récemment un bureau en Chine et qu'il collabore lui-même très

activement avec la représentante de l'UNIFEM dans ce pays en vue de la préparation de la Conférence mondiale sur les femmes qui se tiendra à Beijing.

Pour ce qui est de la coordination des programmes d'aide par les gouvernements, la procédure est bien celle décrite par le représentant du FNUAP. Si les activités de programmation et de planification des projets sont menées en collaboration avec les ministères compétents, il y a toujours, au sein du gouvernement, un ministère qui est chargé de coordonner l'ensemble des programmes d'aide et de veiller à leur cohérence. En Chine, par exemple, il s'agit du ministère du commerce extérieur et de la coopération économique.

M. JONES (Programme alimentaire mondial), répondant brièvement à la question posée par le représentant du Swaziland à propos des formes d'aide que le Programme pourrait apporter à son pays, rappelle que le PAM intervient surtout en cas de grave pénurie, de situation d'urgence, pour assurer la sécurité alimentaire des plus démunis menacés par la famine. Toutefois, il s'efforce aussi d'aider les pays en dehors des périodes de crise, en entreprenant différents projets visant à promouvoir la création d'emplois, la constitution de réserves alimentaires, etc.

M. MACHIN (Royaume-Uni) note que malgré des progrès indéniables, il reste encore beaucoup à faire pour coordonner parfaitement l'ensemble des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies. Il aimerait savoir quels sont, de l'avis des représentants des institutions spécialisées, programmes et fonds participant au débat, les principaux obstacles au renforcement de cette coordination et quelles seraient, selon eux, les mesures les plus efficaces pour l'améliorer rapidement.

M. FETZER (Allemagne) fait observer que les activités de suivi et d'évaluation sont extrêmement importantes pour pouvoir juger de l'efficacité des programmes et projets exécutés au niveau des pays et mesurer leur contribution au processus de développement national, et qu'elles doivent permettre non seulement d'établir un constat, mais aussi et surtout de tirer les leçons de l'expérience et d'améliorer, par un phénomène de rétroaction, l'action menée à l'appui du développement. Il souhaiterait savoir si, de l'avis des représentants des institutions spécialisées, programmes et fonds participant au débat, les mécanismes de surveillance et d'évaluation en vigueur sont satisfaisants ou si, au contraire, il leur paraît nécessaire de les améliorer et, le cas échéant, quelles sont, selon eux, les réformes les plus urgentes qui s'imposent à cet égard.

Mme VOLKOFF (Canada) se demande si les organismes des Nations Unies se sont efforcés d'harmoniser non seulement leurs cycles de programmation mais aussi leurs façons de concevoir les examens des programmes de pays et si leurs représentants hors siège ont cherché, de leur côté, à uniformiser les procédures suivies à cet égard, procédures dont la diversité est certainement déroutante pour les gouvernements.

Elle voudrait également savoir si, dans les pays où ils sont en poste, les participants au débat ont eu l'occasion, en cas de problème particulièrement important appelant une décision du siège, d'unir leurs efforts à ceux de leurs homologues d'autres organisations et d'entreprendre des démarches communes auprès de leurs sièges respectifs afin que celles-ci aient plus de poids.

M. TALIKAWU (Ouganda) dit que l'établissement de la note de stratégie nationale est un processus lourd à enclencher, notamment pour les pays les moins avancés. C'est la raison pour laquelle ces pays n'en font généralement pas encore une de leurs priorités. M. Talikawu voudrait savoir si l'absence de note de stratégie nationale est susceptible de limiter les apports d'aide de la part du système des Nations Unies; si tel est le cas, le coordonnateur résident du PNUD ne pourrait-il pas pallier la lacune au moyen, par exemple, d'une ébauche de stratégie ?

Le principe de l'exécution nationale donne sur le terrain d'excellents résultats. Mais le manque de capacités propres limite les possibilités de prise en charge des programmes et projets par les autorités nationales. Comment est-ce que les coordonnateurs résidents entendent résoudre le problème, notamment dans les pays les moins avancés, au moment où l'approche-programme doit se généraliser ?

Mme AWORI (Programme des Nations Unies pour le développement) répond au représentant du Royaume-Uni que les coordonnateurs résidents jouissent d'une assez large liberté de manœuvre et ne souffrent pas à l'excès de contraintes imposées par le siège. Mais la décentralisation serait évidemment plus fructueuse et les coordonnateurs résidents pourraient prendre des décisions plus rapides si les ressources disponibles permettaient de leur accorder une plus grande autonomie financière.

A l'intention du représentant de l'Allemagne, Mme Awori précise qu'au Zimbabwe, les tâches de contrôle et d'évaluation n'ont pas jusqu'à présent reçu toute l'attention nécessaire. Le PNUD s'efforce actuellement de remédier

à cette carence. Il a besoin à cette fin de données de base qui soient fiables et s'est attelé à la collecte des renseignements voulus. De même, le PNUD n'a pas encore attaché assez d'importance aux examens périodiques du programme concernant le Zimbabwe. Mais les préparatifs de l'examen à mi-parcours sont en bonne voie et il est entendu qu'à cette occasion tous les organismes à l'oeuvre au Zimbabwe se pencheront sur le programme du pays.

Il arrive que les organismes des Nations Unies s'adressent à leurs sièges à titre collectif. Toutefois, chaque institution procède elle-même à sa propre programmation puisqu'elle gère seule ses propres ressources. C'est là que la note de stratégie nationale devrait être la plus utile car elle permet d'avoir une vision globale des tâches à accomplir. C'est là aussi que les réductions budgétaires risquent d'entamer gravement le crédit du système des Nations Unies tout entier.

M. JONES (Programme alimentaire mondial) précise que le PAM commence tout juste à pratiquer l'approche-programme et le dispositif correspondant ne sera en place qu'en 1996. Il est encore trop tôt pour dire si ce mode d'action donnera des résultats positifs pour un organisme comme le PAM.

En Ethiopie, la situation a imposé aux organisations présentes sur le terrain de se grouper et de s'adresser collectivement au siège. L'équipe de gestion de la catastrophe mise en place par le PAM est chargée d'informer collectivement les donateurs, le reste de la communauté internationale et le siège.

M. ARKUTU (Fonds des Nations Unies pour la population) rappelle au représentant de l'Allemagne qu'il est difficile de contrôler et d'évaluer l'effet global des programmes d'aide au développement. Le FNUAP, pour sa part, n'a peut-être pas trouvé la méthode parfaite, mais il se fie aux directives reçues et applique systématiquement les mécanismes de contrôle qui sont prévus à l'échelon des pays, sous la forme d'examen tripartites, de réunions annuelles avec certaines autres institutions à l'oeuvre sur le terrain, d'évaluations opérées dans le pays lui-même et d'évaluations approfondies au siège. Diverses évaluations indépendantes sont également conduites de temps à autre. Le FNUAP est donc constamment informé de la qualité des résultats qu'il obtient.

A l'intention du représentant de l'Ouganda qui a évoqué le peu de moyens dont certains pays disposent pour assumer pleinement le principe de

l'exécution nationale, M. Arkutu précise que le FNUAP, pour sa part, s'emploie à renforcer les capacités des pays en formant du personnel local dans les pays mêmes, et en dispensant également des formations à l'étranger; le Fonds assure aussi une formation sous forme d'échanges entre pays.

Le FNUAP prend soin d'harmoniser son action avec celle des différents organismes d'aide en étudiant soigneusement les documents de base dans lesquels ces derniers, tel l'UNICEF, exposent leurs propres programmes.

M. RAHMAN (Fonds des Nations Unies pour l'enfance) répond au représentant du Royaume-Uni que la coordination, au niveau du pays, s'est considérablement améliorée depuis une douzaine d'années. Les progrès sont tels qu'il faudrait peut-être même veiller à ce que le souci de coordination ne tourne à l'obsession et ne finisse par paralyser le coordonnateur résident. Peut-être conviendrait-il de définir le niveau minimum de coordination souhaitable. Les moyens de renforcer le système des Nations Unies pour le développement passent désormais plus par le recrutement d'individus de talent que par la coordination. Quant aux moyens d'améliorer celle-ci avec les institutions spécialisées, c'est au Conseil de les indiquer.

A l'intention de la délégation canadienne, M. Rahman dit que l'examen périodique du programme pour la Chine a eu lieu en 1993, soit avant le début du nouveau cycle de programmation. Toutes les institutions à l'oeuvre sur le terrain y ont participé et les échanges ont été très fructueux.

Au représentant de l'Allemagne, M. Rahman dit que l'UNICEF procède systématiquement et régulièrement à des contrôles et à des évaluations pour mesurer les effets de ses programmes dont la portée et les objectifs sont définis de façon très précise. Les enquêtes et les bilans sont réalisés à plusieurs niveaux, les évaluations portant sur chaque projet et programme. L'UNICEF sait en permanence quels sont les résultats de son action.

Le problème crucial qui subsiste tient à ce que les organismes d'aide sont de plus en plus sollicités et ont de moins en moins de ressources pour faire face aux demandes.

Mme AWORI (Programme des Nations Unies pour le développement) dit à l'intention du représentant de l'Ouganda que le PNUD a pris soin au Zimbabwe de ne pas alourdir à l'excès la charge incombant aux autorités nationales du fait de l'adoption du principe de l'exécution nationale. Il favorise actuellement une application plus large de ce principe en en préconisant l'adoption par les donateurs.

En sa qualité de coordonnatrice résidente, Mme Awori a pris l'habitude d'assumer beaucoup de tâches de coordination. L'obligation qui lui pèse le plus est celle de la collecte de fonds.

M. CONTINI (France) note qu'à la séance précédente, le coordonnateur résident au Cambodge a dit que les publications du PNUD étaient diffusées au Viet Nam en vietnamien et en anglais. Le représentant de la France tient à rappeler les représentants du PNUD sur le terrain au respect du multilinguisme des Nations Unies.

M. Contini demande comment, aux fins de la détermination des priorités, les coordonnateurs résidents appliquent les décisions du Conseil d'administration du PNUD et tiennent ou non compte des nouveaux modes d'action qui ont été retenus, et aussi comment ils négocient avec les gouvernements pour assurer l'application des directives. Il demande en outre à Mme Awori comment fera-t-elle, au Zimbabwe, quand démarrera le prochain cycle de programmation, pour affecter 20 % des ressources à l'exécution nationale.

Mme ROUCHET (Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture) dit que, sur le terrain, les types de coordination et de collaboration sont très variés. Sans être représentée en permanence au Viet Nam, l'UNESCO y a entrepris une analyse sectorielle en matière d'éducation et de ressources humaines, qu'elle réalise en collaboration avec le PNUD. Elle emploie 80 Vietnamiens à ce travail et se contente de fournir en amont ses compétences d'expert à titre d'appui au Gouvernement vietnamien. L'essentiel lui paraît être d'assurer la complémentarité des interventions de chacun. C'est cette question de l'interaction permanente que le Conseil aurait intérêt à approfondir.

M. BRUN (Norvège) constate que certains des représentants sur le terrain n'ont pas répondu à la question du représentant du Royaume-Uni sur les contraintes faisant entrave à la coopération. Considèrent-ils que les principaux obstacles tiennent à une décentralisation insuffisante et au manque de directives ?

L'Assemblée générale a autorisé le coordonnateur résident du PNUD à jouer le rôle de chef de file dans les situations d'urgence. Ce rôle a-t-il été défini avec assez de clarté ? Par ailleurs, les indications qui lui sont données sur les rapports à transmettre et sur leur destination sont-elles assez claires ?

M. OJIMBA (Nigéria) estime que ce serait une erreur de confier l'exclusivité de la coopération et de la coordination sur le terrain à une seule et même institution. A son avis, la coordination va de soi à partir du moment où les institutions en cause sont assurées d'être dotées d'assez de ressources pour agir.

M. SHIBATA (Japon) constate que d'après les réponses apportées, des grands progrès auraient été accomplis dans le domaine de la coordination et le manque de ressources constituerait le seul obstacle. Il aimerait savoir si la coordination, tant au sein du système des Nations Unies qu'avec la Banque mondiale, les autres donateurs et les ONG, est aussi satisfaisante dans les autres pays qu'elle semble l'être au Viet Nam et si les organismes des Nations Unies participent aux réunions des organes consultatifs. Il demande en outre de quelle manière le système des Nations Unies pourrait être associé plus étroitement à l'élaboration des programmes d'ajustement structurel, en vue notamment de veiller à la mise en place d'un filet de sécurité sociale destiné à atténuer leurs conséquences défavorables. Selon le Secrétaire général, le PAM s'occuperait désormais davantage d'opérations de secours d'urgence que de sécurité alimentaire. Qu'en est-il donc dès lors de la continuité nécessaire entre les opérations de secours et le développement ?

M. ARKUTU (Fonds des Nations Unies pour la population) dit qu'il n'a pas voulu donner l'impression que tout se déroulait à la perfection en matière de coordination mais a souligné que les progrès s'effectuaient à un rythme plus rapide que prévu, même s'ils variaient d'un pays à l'autre. A l'évidence, le manque de ressources n'est pas le seul obstacle à la coordination au niveau des pays, d'autres existent qui tiennent notamment au degré de décentralisation sur le terrain et à la diversité des procédures suivies par les différents organismes. Le mode de fonctionnement du FNUAP diffère beaucoup de celui de l'UNICEF ou du PAM, ce qui cause certaines contraintes; ainsi au Nigéria, en plus de son bureau principal de Lagos, l'UNICEF a quatre bureaux régionaux, dont chacun est plus grand que l'unique bureau du FNUAP. Le coordonnateur résident ne peut donc participer à l'ensemble des réunions consacrées aux différentes questions.

Récemment, la participation des organismes des Nations Unies aux réunions des organes consultatifs s'est accrue, notamment dans le cas du Viet Nam, mais il ne faut pas perdre de vue que dans le passé déjà le système des Nations Unies a joué un rôle majeur dans la coordination de l'assistance,

notamment au Zimbabwe ou en Namibie lors de l'accession de ces pays à l'indépendance. Pour ce qui est de la participation des organismes des Nations Unies à la formulation des programmes d'ajustement structurel, ceux-ci donnent lieu à des discussions très techniques entourées d'un certain mystère et ne se prêtent guère à une telle participation.

M. JONES (Programme alimentaire mondial) dit qu'en ce qui concerne le PAM, l'introduction de la programmation doit permettre de remédier à l'insuffisante décentralisation dont a fait état la Norvège. La question clé n'est toutefois pas la décentralisation de l'administration et de la gestion du personnel mais celle du pouvoir d'utiliser avec souplesse les ressources.

En temps normal, le coordonnateur résident assure la direction de l'aide humanitaire, et ce principe est accepté par tous les organismes.

Le coordonnateur résident représente du reste le Département des affaires humanitaires lorsque ce dernier ne dispose pas de bureau local. La situation se complique toutefois en cas de problèmes transfrontières comme au Pakistan, d'où était traitée la situation en Afghanistan. Les choses doivent également être précisées lorsque le Secrétaire général nomme un représentant spécial.

Contrairement à ce qu'a cru comprendre le représentant du Japon, le PAM continue d'avoir pour mission de soutenir le développement économique et social par le canal de l'aide alimentaire, même s'il est vrai que l'accent semble être toujours mis davantage sur les opérations d'urgence. Le Gouvernement éthiopien est d'ailleurs arrivé à la conclusion que la rétribution du travail par des aliments dans les zones à déficit vivrier permettait de répondre aux situations d'urgence tout en assurant le redressement et le développement et s'inscrivait donc dans un continuum.

Mme AWORI (Programme des Nations Unies pour le développement) indique qu'elle va présenter au Gouvernement zimbabwéen le nouveau système de programmation récemment adopté par le Conseil d'administration du PNUD et prendre note de sa réaction. Très occupée avec la fin du cinquième cycle de programmation, elle n'est pas encore en mesure de répondre à la question posée par la France.

Le PNUD est associé de très près aux processus d'ajustement structurel qu'il préfère en général qualifier de processus de réforme. Au Zimbabwe, il soutient le programme de réformes économiques du gouvernement et est partie prenante à divers projets. Il encourage en outre le gouvernement à faire preuve de plus d'ouverture lors de l'élaboration des mesures d'ajustement

structurel ou des réformes économiques, c'est-à-dire à ne pas se contenter d'y réfléchir avec les institutions financières internationales mais à y associer la population, qui en fin de compte en supporte le poids. Le système des Nations Unies n'a pas pour vocation de passer après les institutions financières pour mettre en place un filet de sécurité sociale. A l'heure actuelle, le Bureau régional pour l'Afrique prépare les coordonnateurs résidents à participer aux réunions des groupes consultatifs.

M. LEENSTRA (Pays-Bas) note qu'au Zimbabwe, la coordonnatrice résidente du PNUD consacre beaucoup de temps à mobiliser des fonds et souhaite savoir avec précision le type de difficultés qu'elle rencontre. S'il ne lui appartient pas de faire du porte-à-porte, la qualité des travaux accomplis et l'efficacité des programmes constituent néanmoins un argument de poids pour attirer des fonds. Il serait bon de savoir, au niveau d'un pays, comment les organismes des Nations Unies apportent la preuve de leur utilité et comment rendre plus visible leur rôle en précisant le créneau sur lequel ils sont indispensables.

M. KELLOWAY (Australie) souhaite revenir sur le contrôle et l'évaluation. Il s'agit de déterminer l'impact global des activités du système des Nations Unies, c'est-à-dire de savoir si les activités mises en oeuvre sur le terrain sont des réussites. Il ne faut pas seulement tirer les enseignements des projets pour les appliquer à la conception de nouvelles opérations, ce qui est en cause c'est la valeur même de l'action des Nations Unies sur le terrain. Si l'on s'en tient au montant des ressources engagées, le système fait figure de nain dans la plupart des pays par rapport à la Banque mondiale, et dans certains pays par rapport aux organismes bilatéraux. M. Kelloway aimerait donc que les représentants des bureaux extérieurs fassent part de leur expérience dans leurs pays respectifs.

M. JONES (Programme alimentaire mondial) répond au représentant de l'Australie en rappelant qu'en Ethiopie, près d'un million de personnes sont mortes de faim en 1984. Or, au début de 1994, quelque 7 millions d'Ethiopiens étaient à nouveau menacés par la famine, mais à la fin de cette même année, le gouvernement annonçait que la famine avait été évitée, même s'il fallait déplorer quelques milliers de victimes. Pour parvenir à ce résultat le système des Nations Unies a joué un rôle important.

M. ARKUTU (Fonds des Nations Unies pour la population) signale qu'il y a une quinzaine d'années, seuls deux pays d'Afrique subsaharienne avaient une politique officielle en matière de population contre 80 % aujourd'hui, ce qui donne une idée de l'influence du FNUAP. La conscience des rapports entre la population et les questions de développement a également considérablement progressé en Afrique subsaharienne. Tout cela n'est pas exclusivement dû à l'action du Fonds, mais ce dernier a joué un rôle de premier plan en favorisant une telle prise de conscience et en aidant les pays à formuler et à mettre en oeuvre des programmes qui visent à résoudre leurs problèmes de population, compte tenu de leurs situation et priorités spécifiques.

Mme AWORI (Programme des Nations Unies pour le développement) dit que, pour mesurer la réussite de son action, le PNUD s'efforce de déterminer la mesure dans laquelle il aide les entités nationales, gouvernement ou autres, à se concentrer sur un problème critique puis à s'attacher à le résoudre. Ainsi, au Zimbabwe, le gouvernement met en oeuvre un programme d'envergure dans le domaine de l'environnement et un autre concernant la gestion des ressources en eau, mais il avait dans un premier temps négligé la question du stockage de l'eau; le PNUD s'efforce donc de sensibiliser le gouvernement à ce problème, en élaborant un plan d'action qui visera à y remédier puis à y intéresser d'autres donateurs car il ne dispose pas des ressources nécessaires pour le financer en totalité. La mesure dans laquelle le PNUD parvient à attirer d'autres donateurs constitue un autre critère d'évaluation.

M. RAHMAN (Fonds des Nations Unies pour l'enfance) note que la question posée par l'Australie est aussi intéressante que complexe puisqu'il s'agit d'évaluer au-delà des retombées immédiates des programmes et de réfléchir à l'influence d'un organisme donné au niveau d'un pays. La contribution de l'UNICEF en Chine, pays où vit le cinquième des enfants du monde, est minime en valeur absolue, mais le Fonds y exerce une action sensible. Ainsi, le Fonds est parvenu à convaincre le gouvernement de mettre en route un programme national pour l'enfance à l'horizon 2000, qui énonce des objectifs très précis à atteindre. Il a également favorisé l'adoption de dispositions législatives visant à donner effet à la Convention sur les droits de l'enfant. De nombreux autres organismes multilatéraux, y compris la Banque mondiale, s'adressent à l'UNICEF pour solliciter une assistance technique,

des conseils ou un appui à leurs programmes. Les modestes projets pilotes de l'UNICEF sont parfois à l'origine de projets à plus grande échelle, comme cela a été le cas avec un projet sur la santé maternelle et infantile que la Banque mondiale a étendu à huit provinces chinoises, ou encore avec le programme en faveur de l'enseignement élémentaire et primaire lancé en collaboration avec l'UNESCO et que la Banque mondiale a généralisé dans sept provinces. Enfin, l'UNICEF a accès aux responsables de l'élaboration des politiques et on le consulte pour les questions touchant l'enfance. Son influence est donc loin d'être négligeable, eu égard à la relative modestie de ses apports.

M. KELLOWAY (Australie) constate qu'il ressort des réponses fournies que la valeur réelle des activités du système des Nations Unies a peu à voir avec le montant financier des apports et qu'il est donc nécessaire d'obtenir davantage de renseignements sur la nature des contributions effectives au niveau des pays et sur la teneur exacte des activités mises en oeuvre par les différents organismes. Les chiffres doivent toujours être relativisés et placés en perspective; les différents exemples cités ne manquent pas d'intérêt, mais il faut étudier beaucoup plus en profondeur cette question.

M. PAES SABOIA (Brésil) estime, dans le prolongement de la question posée par l'Australie, qu'il faut aussi évaluer l'efficacité de la coopération bilatérale. Il est possible de savoir ce qui se passe dans son propre pays sur le plan bilatéral, mais dans les autres pays, cela est plus problématique. Dans le cadre du système des Nations Unies, chacun a son mot à dire, ce qui n'est pas le cas dans le cadre bilatéral, alors qu'il y a beaucoup à faire pour améliorer la coopération tant multilatérale que bilatérale.

La séance est levée à 18 h 5.

-----