



**Conseil Économique
et Social**

Distr.
GÉNÉRALE

E/2001/66
17 mai 2001

FRANÇAIS
Original : ANGLAIS

Session de fond de 2001
Genève, 2-27 juillet 2001
Point 3 *a* de l'ordre du jour provisoire*
Activités opérationnelles du système des Nations Unies
au service de la coopération internationale pour le développement:
suite donnée aux recommandations de politique générale
de l'Assemblée générale et du Conseil

EXAMEN TRIENNAL D'ENSEMBLE DES ACTIVITÉS OPÉRATIONNELLES DE
DÉVELOPPEMENT DU SYSTÈME DES NATIONS UNIES

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Le présent rapport donne suite à la résolution 53/192 de l'Assemblée générale. Il est complété par le rapport sur les progrès réalisés dans l'exécution des plans pluriannuels de financement et l'évaluation du plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (A/56/70-E/2001/58) et par un additif à ce même rapport qui présente des statistiques détaillées sur les activités opérationnelles de développement pour 1999 (A/56/70/Add.1-E/2001/58/Add.1).

* E/2001/100.

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
I. INTRODUCTION	1	4
II. L'ÉVOLUTION DES SITUATIONS ET DES DÉFIS À RELEVER ...	2 - 10	4
III. ÉVALUATION D'IMPACT DES ACTIVITÉS OPÉRATIONNELLES: RENFORCEMENT DES CAPACITÉS ET ÉLIMINATION DE LA PAUVRETÉ	11 - 22	8
IV. RÔLE DE CONTRÔLE DU CONSEIL	23 - 31	11
V. LES RESSOURCES ET LE MODE DE FINANCEMENT	32 - 43	13
VI. CADRES ET PROGRAMMATION STRATÉGIQUES.....	44 - 65	16
VII. LA COORDINATION SUR LE TERRAIN.....	66 - 136	20
A. Renforcer le système des coordonnateurs résidents	66 - 74	20
B. Simplification et harmonisation.....	75 - 97	23
C. Locaux et services administratifs communs	98 - 106	28
D. Institutions spécialisées	107 - 110	32
E. Implantation sur le terrain.....	111 - 112	33
F. Coopération avec la Banque mondiale et le Fonds monétaire international	113 - 119	33
G. Coopération avec les banques régionales de développement	120 - 127	34
H. Suivi et évaluation	128 - 136	35
VIII. ÉVOLUTION DES DIMENSIONS DES ACTIVITÉS OPÉRATIONNELLES	137 - 184	37
A. Aide humanitaire, consolidation de la paix et développement	137 - 146	37
B. Droits de l'homme, y compris le droit au développement.....	147 - 153	39
C. Technologies de l'information et de la communication	154 - 162	40
D. Les femmes et le développement.....	163 - 172	42
E. Dimension régionale	173 - 181	44
F. Coopération technique et économique entre pays en développement	182 - 184	46

TABLE DES MATIÈRES (*suite*)

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
IX. CONCLUSIONS.....	185 - 188	47
<u>Tableaux</u>		
1. État d'avancement de l'harmonisation des cycles de programmation, en mars 2001		24
2. Importance des améliorations selon l'opinion des coordonnateurs résidents		27
3. Installation de locaux communs/maisons des Nations Unies, 1996-2000		29
4. Part en pourcentage des principaux services administratifs mise en commun par les équipes de pays des Nations Unies		30
5. Dates limites d'achèvement de la mise en commun intégrale des services administratifs fixées par les équipes de pays des Nations Unies.....		30

I. INTRODUCTION

1. Le présent rapport a été établi pour examen par le Conseil économique et social conformément à la résolution 53/192 de l'Assemblée générale. Le rapport analyse comment ladite résolution est mise en œuvre. Une fois examiné par le Conseil, le rapport sera mis définitivement au point et il lui sera joint les recommandations que le Secrétaire général soumettra à l'Assemblée générale lors de sa cinquante-sixième session au sujet de l'examen triennal d'ensemble. Au moment de mettre ainsi la dernière main au rapport à présenter à l'Assemblée, le Secrétaire général aura le grand avantage de disposer des vues exprimées par les membres du Conseil, dont il s'inspirera tout particulièrement en formulant ses recommandations. Les principales sources du rapport sont les réponses à des questionnaires qui ont été communiquées par 24 pays bénéficiant d'un programme, 12 gouvernements donateurs, 24 organisations du système des Nations Unies, 110 coordonnateurs résidents et 22 responsables de projet ou de programme. Le rapport s'inspire également de missions d'étude d'impact réalisées dans six pays sur le thème du renforcement des capacités et de l'élimination de la pauvreté ainsi que d'une évaluation extérieure du mécanisme du plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement. Tout en analysant les questions qui sont en rapport avec la résolution, le rapport cherche à adopter une vision prospective, qui tienne compte de l'évolution des situations et des défis auxquels le système des Nations Unies doit s'attendre quand il mène ses activités opérationnelles.

II. L'ÉVOLUTION DES SITUATIONS ET DES DÉFIS À RELEVER

2. Pour beaucoup de pays, le système des Nations Unies demeure un partenaire précieux et indispensable et une source d'aide et de conseils neutre et objective. Mais le système doit aujourd'hui se battre pour préserver cette confiance et porter au plus haut niveau ses avantages comparatifs. Les défis que la coopération pour le développement pratiquée par le système des Nations Unies doit aujourd'hui relever tiennent à l'évolution de l'environnement et des conditions dans lesquelles cette coopération doit s'exercer. En particulier:

a) La mondialisation, mue par les forces d'intégration économique et financière et l'influence omniprésente de l'informatique et des technologies de la communication, est en train de modifier radicalement les conditions et la dynamique du développement, apportant des possibilités nouvelles tout comme de nouveaux défis à relever;

b) L'intégration économique mondiale rétrécit le monde mais le sentiment de solidarité et de destin commun qu'elle devrait créer à l'échelle mondiale n'a pas encore réuni les nantis et les démunis. Les économies se rattachent de plus en plus étroitement l'une à l'autre mais la prospérité est toujours un privilège réservé au petit nombre;

c) La vigoureuse croissance économique que le monde connaît depuis quelques années s'est accompagnée d'un accroissement sensible des inégalités de revenus à l'intérieur des pays riches comme des pays pauvres et entre ces pays. Le nombre d'individus vivant dans la pauvreté ne cesse de croître alors que les moyens d'éliminer la pauvreté à bref délai sont à la portée de tous dans le monde entier;

d) La santé financière de la plupart des grands pays industriels s'est améliorée mais l'aide publique au développement (APD) et la coopération multilatérale pour le développement ont globalement stagné ou bien ont régressé;

e) Le cadre et la teneur des objectifs de développement se sont élargis et approfondis; mais la croissance économique est inégale et insuffisante dans les pays les plus pauvres ce qui constitue toujours un obstacle crucial à la réalisation de ces objectifs plus ambitieux. L'individu et le développement participatif sont désormais au premier rang des préoccupations, mais l'acquisition concrète de cette primauté au moyen des politiques d'aide et de leur mise en pratique ne progresse que fort lentement;

f) L'opinion reconnaît de plus en plus que les problèmes mondiaux ne peuvent pas être résolus exclusivement à l'échelle mondiale et que les problèmes de portée nationale ne peuvent pas être fructueusement abordés exclusivement à l'échelle locale. Il existe désormais une interdépendance entre le mondial et le national. Il demeure certes capital d'apporter son appui au développement national, mais l'apparition de problèmes de portée mondiale, d'un environnement et d'une approche de portée également mondiale a élargi le domaine de la coopération pour le développement et rendu sa mission plus complexe et plus redoutable, tandis qu'il devient encore plus difficile de réunir des ressources en diminution constante. Un développement durable, une croissance soutenue et l'élimination de la pauvreté sont désormais les finalités indissolublement liées l'une à l'autre de la coopération pour le développement. En même temps, comme on accorde une importance toujours accrue aux résultats et à l'efficacité de cette coopération, on veut de plus en plus que ces résultats soient mesurés et contrôlés à l'échelle mondiale;

g) Tout comme les droits de l'homme, le droit au développement est désormais aujourd'hui très largement accepté et l'on cherche surtout désormais à inscrire le développement dans cette perspective de légitimité. Le système des Nations Unies est désormais incité¹ à appuyer l'action menée à l'échelle nationale pour réaliser les objectifs de la bonne gouvernance et de la démocratisation, objectifs tenus naguère pour relever exclusivement de l'État concerné;

h) La notion de sécurité revêt désormais pour l'opinion une dimension économique et une dimension humaine. Le développement humain, pour tous, englobe désormais la croissance économique, la gouvernance démocratique et la justice sociale;

i) La façon de concevoir la réforme économique et l'ajustement structurel a elle aussi évolué: la notion d'ajustement est désormais plus largement associée à des dimensions sociales;

j) Un programme d'action à l'échelle mondiale de plus en plus vaste coïncide – et parfois entre en conflit – avec un programme d'action à l'échelle nationale qui s'allonge aussi mais reste particulier. Si le programme d'action des Nations Unies en matière de développement s'est étoffé et s'est élargi, il en va de même pour les besoins et les exigences des pays en développement. Ces besoins sont diversifiés mais particuliers, génériques mais spécialisés. Le fait que se croisent ainsi un programme d'action mondial qui s'allonge et des besoins de portée nationale qui sont diversifiés mais particuliers ajoute à la complexité de la coopération pour le développement pratiquée par le système des Nations Unies;

k) Les zones et les secteurs se recoupent, les frontières entre les unes et les autres s'estompent, et il en va de même pour la différenciation instaurée depuis toujours entre le travail normatif, les conseils de politique générale et l'assistance technique. De plus en plus, la coopération pour le développement pratiquée par les Nations Unies se situe «en amont», ce qui implique action de plaider et dialogue sur la politique à mener, ces échanges ayant lieu sous la direction des gouvernements et faisant en outre appel à la société civile et à d'autres partenaires extérieurs.

3. Il existe toute une gamme de voies d'acheminement et d'instruments servant à la coopération pour le développement qui sont aujourd'hui plus exploités qu'ils ne l'étaient autrefois, de sorte que le système des Nations Unies agit nécessairement aujourd'hui dans un environnement où la compétitivité est beaucoup plus intense, où les ressources ont diminué en valeur réelle, avec des partenaires nouveaux, et il doit favoriser la réalisation d'objectifs qui sont assortis de délais.

La mondialisation

4. Les Nations Unies, dans la Déclaration du millénaire (résolution 55/2) de l'Assemblée générale, ont reconnu que la mondialisation est «le principal défi ...[à] relever aujourd'hui». Une tâche considérable à réaliser par la coopération pour le développement – mais aussi une grande chance – consistera à veiller à remédier aux effets néfastes de la mondialisation et à répartir plus équitablement ses bienfaits. Bon nombre d'États s'emploient actuellement à élaborer des politiques publiques adaptées – en matière économique et sociale – pour maîtriser la dynamique de la mondialisation dans le cadre particulier du pays considéré. Le système des Nations Unies peut, au moyen de ses activités opérationnelles, apporter son concours en diffusant les données d'expérience acquises par d'autres pays et en fournissant des services d'amont et des services consultatifs qui visent à appuyer des politiques adaptées.

La libéralisation

5. Dans les pays en développement, la libéralisation économique a eu des répercussions sur leur coopération économique extérieure et leur fait éprouver de nouveaux besoins de développement. La libéralisation du commerce est, pour les gouvernements de ces pays qui veulent faire face aux engagements contractés auprès de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), une préoccupation majeure. La plupart d'entre eux reconnaissent les avantages que pourrait leur apporter la libéralisation du régime commercial, mais ils tiennent aussi à n'ouvrir leur économie qu'en respectant le cadre et la situation de leurs sociétés et à décider eux-mêmes du rythme de cette ouverture et de ses modalités. Ces pays estiment pour la plupart d'entre eux que leur économie n'a pas la souplesse ni la faculté d'adaptation requise pour répondre à toutes les conditions qu'impose le régime commerce international. Ces pays craignent de plus en plus qu'une libéralisation trop rapide et généralisée risque de déstabiliser leur économie encore fragile et de perturber la croissance économique. Les pays demandent au système des Nations Unies son concours et ses conseils, par exemple, en ce qui concerne la politique générale à mener, les changements structurels à opérer, ou le renforcement de leurs infrastructures institutionnelles. En matière d'assistance technique liée au commerce et de conseils à suivre pour renforcer les capacités, les demandes et les besoins ont augmenté et il faut les satisfaire.

Les nouveaux partenaires

6. Si les gouvernements demeurent indispensables pour que le système des Nations Unies puisse assurer sa prestation en matière de coopération pour le développement et sont indispensables aussi au succès de cette prestation, le rôle que les gouvernements tiennent dans la gestion de l'économie est en train d'évoluer. Par suite, compte tenu de cette évolution du rôle des gouvernements et au sein de leur structure même, le système des Nations Unies, qui est donc doté d'un programme d'action plus large, dialogue avec un plus grand nombre de clientèles qu'auparavant, y compris des entités autonomes investies de l'autorité publique. Le principe de l'exécution nationale a rapproché le système des Nations Unies quand il s'attelle au développement des ministères ainsi que des organisations non gouvernementales en leur qualité d'agents d'exécution ou de mise en œuvre.

7. Beaucoup de pays s'engagent sur la voie de la décentralisation politique et économique ce qui ouvre de nouvelles possibilités de partenariat pour le système des Nations Unies. Les autorités provinciales et locales aspirent en effet à nouer directement des liens de partenariat avec les organisations internationales. Il se forge ainsi des modes de partenariat inédits et novateurs – sur le plan financier et celui de la gestion – entre le système des Nations Unies, l'administration fédérale, l'administration locale, les ONG et la société elle-même. Les Nations Unies aident les pays à réaliser une décentralisation démocratique. Près de 95 % des coordonnateurs résidents ont fait savoir que le développement décentralisé et le développement participatif sont l'un des domaines nouveaux sur lequel le système des Nations Unies va axer son aide.

8. Le bénéficiaire visé par cette aide doit aussi être un partenaire à part entière de la coopération pour le développement, non seulement pour l'exécution des programmes mais davantage même pour leur conception et leur élaboration. Si l'on veut éviter les écueils du paternalisme et du coulage, et si l'on veut aussi favoriser l'émancipation, la participation active de la société civile à la coopération pour le développement pratiquée par le système des Nations Unies est désormais de plus en plus importante. Il faut compter, parmi les acteurs qui ne représentent donc pas l'État, avec le secteur privé, les ONG, les mouvements associatifs, les milieux scientifiques et techniques. Il y a beaucoup d'exemples d'initiatives, comme celle du Pacte mondial notamment, qui consistent ainsi à créer des alliances avec des partenaires non publics. Tandis que l'audience et la portée de ce partenariat avec les Nations Unies sont toujours plus étendues, il ne faut pas mettre en péril les normes adoptées quant aux défis à relever, quant à la rigueur, la transparence et la responsabilité dont il faut faire preuve.

Le Sommet du millénaire

9. La Déclaration du millénaire adoptée par les Nations Unies de même que certaines conférences mondiales ont défini un nouveau cadre consistant à fixer de nouveaux jalons et de nouveaux objectifs assortis de délais comme ceux qui consistent à réduire de moitié d'ici à 2015 le nombre des personnes vivant dans une pauvreté extrême et de donner à tous d'ici à la même date la possibilité de suivre un enseignement primaire. L'Assemblée générale a demandé aux organismes et institutions du système des Nations Unies de renforcer et adapter leurs stratégies et activités pour tenir compte de la suite à donner à la Déclaration et a prié le Secrétaire général d'assurer à l'échelle du système la coordination de sa mise en œuvre.

10. Si la suite donnée à cette Déclaration du millénaire des Nations Unies incombe au premier chef aux États membres et à la communauté internationale, elle constitue également le mandat principal et le principal défi à relever pour le système des Nations Unies qui, en matière de développement, aidera les gouvernements membres et valorisera l'action menée sur le plan national pour réaliser les objectifs en question. D'où l'urgence et l'importance accrue qui s'attachent aux objectifs adoptés lors des grandes conférences des Nations Unies et le surcroît de responsabilité qui incombe au système de développement des Nations Unies, lequel doit réaliser son potentiel et être véritablement un instrument capital de la coopération internationale pour le développement.

III. ÉVALUATION D'IMPACT DES ACTIVITÉS OPÉRATIONNELLES: RENFORCEMENT DES CAPACITÉS ET ÉLIMINATION DE LA PAUVRETÉ

11. Comme le demandait l'Assemblée générale au paragraphe 53 de sa résolution 53/192, il a été réalisé des évaluations d'impact à la suite d'une série d'évaluations pilotes qui ont été une composante de l'examen triennal d'ensemble de 1998. Ces évaluations ont permis d'analyser la performance globale du système des Nations Unies pour le développement et ont été conçues pour fournir des éléments servant à orienter les activités opérationnelles du système. Cette deuxième série d'évaluations a été axée sur le renforcement des capacités et l'élimination de la pauvreté dans six pays.

12. Aux fins de cet exercice, le renforcement des capacités s'entendait des moyens utilisés pour étoffer les capacités, le savoir et la sécurité des individus, pour renforcer ou créer des organisations et pour créer ou modifier l'environnement dans lequel lesdites organisations seraient appelées à fonctionner. L'élimination de la pauvreté était censée être un processus tendant à transformer dans un sens positif des capacités dont dispose l'individu pour accéder au savoir, aux services, aux biens et au revenu. Tant le renforcement des capacités que l'élimination de la pauvreté sont étroitement liés à la ligne de force que suit la politique de développement du pays considéré. Il n'est donc guère surprenant de devoir constater que l'appui apporté par le système des Nations Unies au renforcement des capacités est en bonne partie en rapport avec l'élimination de la pauvreté. Tous les renseignements détaillés sur les résultats des évaluations d'impact, y compris les rapports de toutes les missions, seront communiqués à l'Assemblée générale dans le cadre de l'examen triennal.

13. En attendant, certaines grandes conclusions se dégagent. La première est la suivante: si le dosage des politiques et la capacité institutionnelle sont bien adaptés à la situation et que l'aide internationale est adéquate, la pauvreté peut être sensiblement et rapidement réduite et le système des Nations Unies peut jouer un rôle très important dans ce processus. L'appui donné par le système des Nations Unies au renforcement des capacités a été à cet égard un élément important. La deuxième conclusion est la suivante: les ressources nécessaires à une réduction de la pauvreté font défaut, tant sur le plan national que sur le plan extérieur. Le profit que l'on pourrait tirer à l'échelle nationale, régionale et mondiale d'une augmentation des ressources consacrées à une authentique réduction de la pauvreté devrait donc être considérable. La troisième conclusion est qu'il existe une relation étroite entre le renforcement des capacités et le contrôle national, tant au stade de la conception qu'à celui de l'exécution. À ce sujet, il serait extrêmement utile de mobiliser comme il convient les organismes nationaux, les bénéficiaires locaux et les gouvernements.

14. Une leçon essentielle à retenir est qu'une fois que l'environnement est celui qu'il faut, le système des Nations Unies peut aider les pays bénéficiaires à s'atteler avec succès à la solution de problèmes fondamentaux qui se situent au centre même des préoccupations de portée mondiale, telle l'élimination de la pauvreté.
15. C'est ainsi, par exemple, que, à en croire une étude de cas, un certain pays est manifestement parvenu à réduire la pauvreté et le système des Nations Unies a fortement favorisé cette réduction. Les principaux éléments du succès ont été les suivants: le gouvernement intéressé tenait très fermement la barre politique et son interaction avec le système des Nations Unies pendant toute la période a bien fonctionné. Le système des Nations Unies était quant à lui l'un des acteurs d'une transformation centrale de la société en question. Il a eu son mot à dire tant pour l'adoption de la politique à suivre que sur le plan de l'exécution. L'équipe de pays des Nations Unies était dotée des compétences voulues ou a pu les mobiliser et elle a également bénéficié pendant une période cruciale, au début, d'une direction très ferme. On aura pratiqué là le renforcement des capacités au meilleur sens de l'expression et au sens le plus large.
16. Dans d'autres cas, on constate également très clairement qu'il y a un impact et des réalisations sous forme de création ou de renforcement de capacités nettement favorisé par les activités opérationnelles du système des Nations Unies. Toutefois, ces exemples sont moins solides, moins complets et plus sensibles aux aléas de la conjoncture et au manque de ressources. Ces limites du succès restent imputables à la fois à des contraintes internes et à des éléments extérieurs qui s'additionnent. Mais toutes les évaluations signalent la contraction des ressources et l'entrave à l'efficacité qu'elle représente. Pour que l'action menée pour éliminer la pauvreté et renforcer les capacités donne de bons résultats, il faut qu'existe au sein de la société considérée un minimum de ressources disponibles, qui ne doit d'ailleurs pas nécessairement être fourni par le système des Nations Unies.
17. Le système a contribué à élargir la notion de renforcement des capacités qui ne vise plus seulement la mise en valeur des ressources humaines mais aussi le renforcement et le perfectionnement des institutions et des organisations. De récentes décisions de l'Assemblée générale incitent à l'adoption de directives sur le renforcement des capacités qui soient valables pour tout le système. Or les évaluations donnent à penser que le renforcement des capacités est toujours conçu comme le domaine réservé du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Le principe qui en fait un élément indispensable des activités opérationnelles n'est pas encore totalement adopté par le système.
18. De même, l'interprétation du concept même d'élimination de la pauvreté a elle aussi évolué. L'Organisation internationale du Travail (OIT), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et le PNUD ont tous leur part dans cette évolution qui consiste à renoncer à la notion simple de pauvreté par rapport au revenu au profit d'une notion qui englobe l'accès aux ressources et aux services, tout particulièrement les services sociaux, ainsi que les potentialités de chacun, les droits et l'intégration. Les objectifs adoptés par le Sommet du millénaire au sujet de la pauvreté témoignent de cette évolution. L'approche retenue a un caractère plus nettement opérationnel et aide la communauté internationale ainsi que les pays bénéficiaires à s'atteler aux problèmes de façon plus concrète et plus vaste, c'est une approche qui vise à répondre aux besoins des pays, des communautés, des individus.

19. Les études d'évaluation ont toutefois permis de constater qu'il était possible de rattacher de façon plus systématique la notion centrale d'élimination de la pauvreté et le travail des différentes entités constitutives du système des Nations Unies pour le développement. On est encore assez loin d'avoir harmonisé certaines préoccupations sectorielles particulières et la préoccupation capitale des États membres qui sont soucieux de réduire et d'éliminer la pauvreté. On n'est pas sûr que l'accord soit totalement réalisé au sein du système des Nations Unies pour le développement sur les moyens d'éliminer la pauvreté dans le pays considéré. On n'est pas toujours sûr non plus que les disciplines pertinentes soient toutes exploitées aux fins de l'action à mener pour éliminer la pauvreté.

20. S'agissant de plusieurs autres questions, les études d'évaluation ont mis en évidence certains hiatus entre le concept et la pratique ou bien montrent que les progrès réalisés sur la voie d'objectifs déterminés ont été lents. Malgré la place importante accordée au contrôle national, dans bien des cas les activités opérationnelles sont toujours perçues comme menées de l'extérieur et ce contrôle, comme étroitement lié aux résultats des mesures visant à renforcer les capacités. On doit désormais élaborer programmes et projets en prêtant davantage attention à l'utilité que leur contenu revêtira pour une stratégie nationale d'ensemble. Les points de repère et les indicateurs de progrès et de réussite sont souvent négligés; et la production de systèmes de suivi et d'évaluation pourtant complets ne donnent pas encore d'information en retour sur le concept initial, la solution et les opérations.

21. Les insuffisances de la mémoire institutionnelle des actions déjà menées par les Nations Unies et l'incapacité qui en résulte de tirer des enseignements de l'expérience acquise font toujours problème: les pratiques actuelles en matière de suivi et d'évaluation permettent peut-être de rendre compte comme il convient de l'action menée mais ne permettent pas d'en faire un bon moyen d'apprentissage. Les études réalisées ont aussi conduit à se demander si, vu l'importance que revêt l'élimination de la pauvreté, le système des Nations Unies est doté sur le terrain d'éléments ayant la qualité et l'ensemble des diverses capacités voulues pour s'atteler à la vaste gamme des problèmes à résoudre avec les compétences et les qualifications requises.

22. Les études ont permis de constater qu'il a été réalisé des progrès dans la mise au point d'instruments et outils de conception, de suivi et d'évaluation. Certains de ces outils sont bien adaptés à des projets assortis d'objectifs clairs, étroitement définis, qui imposent, en vue de leur exécution, de suivre une trajectoire claire et prévisible. Toutefois, ces outils sont moins utiles quand la trajectoire précise à suivre pour l'exécution n'est pas parfaitement connue au départ et que les objectifs sont nécessairement imprécis et en constante évolution, comme c'est souvent le cas avec le renforcement des capacités. La création et le renforcement d'institutions sont des processus continus et ne sont pas normalement assortis de délais arrêtés une fois pour toutes, dont le début et la fin sont parfaitement définis. Quand il est créé une organisation ou qu'elle est renforcée, il n'est pas toujours commode ni rentable de déterminer à quel instant précis elle accède à l'autonomie. En outre, toute organisation de ce type fait partie du système socioéconomique, lequel est lui aussi en évolution constante et continuera de l'être, que l'intervention ait lieu ou non. Cette intervention a pour objet de modifier la nature d'un ou plusieurs éléments du système ou de leur totalité et de modifier aussi leur performance. Cela étant, c'est la performance du système dans le temps qui doit être au centre du suivi et de l'évaluation. La Déclaration du millénaire adoptée par les Nations Unies définit d'importants repères en vue de ce suivi et de cette évaluation à l'échelle du système. Mais il faut encore se donner à tâche, par exemple, de traduire les finalités générales de la Déclaration en objectifs

chiffrés dont on se servira au niveau de l'organisme d'exécution, du pays ou de la région. Par exemple, il existe une matrice d'indicateurs dont les équipes de pays des Nations Unies se servent pour établir les bilans communs de pays. Cette matrice fournit des objectifs quantifiables qui sont utiles. Mais l'un des enseignements à tirer des évaluations réalisées est qu'une bonne partie de ce qui est indispensable n'est guère transposable en chiffres, même quand des observateurs compétents et qualifiés peuvent constater et enregistrer les besoins correspondants. La difficulté que suscite l'évaluation de l'impact global des activités opérationnelles tient à ce qu'il faut faire appel à un dosage judicieux d'analyses quantitatives et d'appréciations qualitatives afin de mieux comprendre les progrès réalisés.

IV. RÔLE DE CONTRÔLE DU CONSEIL

23. Aux fins de réformer la coopération pour le développement du système des Nations Unies et d'en assurer la renaissance, il est crucial de renforcer le contrôle intergouvernemental, tout particulièrement celui du Conseil économique et social (ECOSOC) et de l'Assemblée générale. La coopération pour le développement du système des Nations Unies est financée par les États membres et elle est censée donner un surcroît de valeur et favoriser le développement dans les États membres eux-mêmes. Les gouvernements arrêtent la politique à suivre par l'intermédiaire de l'Assemblée générale, assurent un contrôle concerté par l'intermédiaire du Conseil et gèrent les fonds et programmes par l'intermédiaire de conseils d'administration. Les liens réciproques entre les trois organismes intergouvernementaux sont définis dans la résolution 48/162 de l'Assemblée générale qui indique selon quelles règles ils doivent s'acquitter chacun de leurs responsabilités.

24. Au cours des quelques dernières années, cette structure intergouvernementale à trois niveaux qui assure le contrôle des activités opérationnelles des Nations Unies a évolué de telle façon que l'Assemblée générale s'est acquittée de ses fonctions de direction politique dans le cadre de l'examen triennal d'ensemble des orientations. De leur côté, les conseils d'administration fournissent un appui intergouvernemental aux activités des fonds et programmes et surveillent en outre lesdites activités. Leurs fonctions les amènent notamment à mettre en œuvre les politiques arrêtées par l'Assemblée ainsi que les directives concertées émanant du Conseil et à recommander de nouvelles initiatives au Conseil et, par l'intermédiaire du Conseil, à l'Assemblée s'il y a lieu. Les chefs de secrétariat et les conseils d'administration prennent des décisions importantes afin de tirer le parti maximum de ressources qui se font rares et rationaliser et modifier ce que propose leur programme et ils prennent aussi des décisions concernant l'axe et la nature des interventions prévues dans les pays.

25. Dès le début, le rôle du Conseil a été moins clairement défini et tenu. Plus récemment, toutefois, le Conseil a donné des indications plus claires en se prononçant sur des questions intersectorielles importantes, comme le renforcement des capacités, l'égalité entre les hommes et les femmes, l'élimination de la pauvreté. Le Conseil fait également intervenir sous son égide des décideurs issus des gouvernements, les chefs de secrétariat, des équipes de pays ainsi que les organismes du système des Nations Unies avec l'intention de renforcer la coordination et l'impact global des activités opérationnelles du système.

Les rapports annuels présentés au Conseil par les chefs de secrétariat des fonds et programmes des Nations Unies

26. Aux paragraphes 1 et 2 de sa résolution 1998/27, le Conseil a prié les conseils d'administration de veiller à ce que les chefs de secrétariat de ces fonds et programmes incluent dans les rapports annuels qu'ils lui présentent une analyse minutieuse des problèmes rencontrés et des enseignements tirés de l'expérience afin de lui permettre de s'acquitter de son rôle de coordination et, lorsqu'ils examinent ces rapports annuels, de recenser les problèmes, possibilités et domaines particuliers pour lesquels le Conseil pourrait assurer une coordination intersectorielle et définir des orientations générales à l'échelle du système, et de faire des propositions appropriées.

27. On peut trouver dans les rapports pertinents des conseils d'administration des renseignements détaillés sur les résultats de l'examen opéré périodiquement des rapports annuels des chefs de secrétariat des fonds et programmes des Nations Unies.

Une brève liste récapitulative de questions

28. Dans sa résolution 50/227, l'Assemblée générale a dit qu'il fallait renforcer le rôle du Conseil en matière d'orientation, ce qui consiste à prêter attention aux objectifs, priorités et stratégies d'application des politiques formulées par l'Assemblée générale et par ailleurs à faire aussi porter son attention sur des questions intersectorielles et des questions de coordination. Dans sa résolution 1998/27, le Conseil a invité le Secrétaire général à prendre des dispositions pour que les chefs de secrétariat des fonds et programmes des Nations Unies lui présentent, en consultation avec le Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD), une brève liste récapitulative des questions dont dépend directement le renforcement de la coordination des activités opérationnelles et sur lesquelles les fonds et programmes demandent au Conseil de se pencher et de formuler des avis. Cette liste récapitulative de questions figure dans un document de séance, tandis que les questions intéressant les ressources et le mode de financement figurent dans la section pertinente du présent rapport.

Réunions communes et simultanées des conseils d'administration

29. Au paragraphe 29 de sa résolution 1999/6, le Conseil a recommandé de conserver la pratique qui consiste à organiser des réunions communes du Bureau du Conseil économique et social et des bureaux des conseils d'administration du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), du Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et du Programme alimentaire mondial (PAM) et a prié les bureaux concernés de faire rapport sur ces réunions à leur organe directeur respectif.

30. Lors de la réunion commune de 2001 des conseils d'administration du PNUD, de l'UNICEF, du PAM et du FNUAP, le sujet principal a porté sur les progrès réalisés en ce qui concerne l'utilisation de la matrice d'indicateurs servant à l'établissement du bilan commun de pays et sur l'exposé que l'équipe de pays des Nations Unies et le Vice-Président de la Commission nationale de planification du Népal ont consacré à l'expérience acquise dans ce pays concernant l'établissement d'un bilan commun de pays et d'un plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement.

31. Lors de cette session de la réunion commune des conseils d'administration, il a été décidé que la matrice d'indicateurs servant à l'établissement du bilan commun de pays devait évoluer pour tenir compte de nouvelles priorités inscrites dans les plans nationaux, les analyses de conférence et la Déclaration du millénaire adoptée par les Nations Unies et qu'il fallait continuer de faire appel en l'occurrence à l'aide financière et aux compétences techniques internationales. Pour mettre au point de nouveaux indicateurs, il faut exploiter les meilleures pratiques telles qu'elles ressortent de précédentes expériences et il faut tirer parti d'une participation au processus qui est désormais plus importante de la part des pays et des régions.

V. LES RESSOURCES ET LE MODE DE FINANCEMENT

32. Les trois éléments essentiels d'une coopération pour le développement qui soient efficaces sont les suivants: un mode de financement garantissant un apport de ressources suffisantes, garanti et stable; une structure institutionnelle dynamique; des moyens appropriés de conception et d'exécution. Le processus de réforme mis en œuvre au cours des dernières années par les gouvernements et par le Secrétaire général s'intéresse à ces trois secteurs, avec une efficacité variable.

33. Pour relever les défis actuels et futurs auxquels le système des Nations Unies doit faire face, il est indispensable de disposer au préalable de ressources financières dont le volume soit assuré et adéquat. Si la base financière est faible, instable et incertaine, c'est une entrave et la coopération pour le développement pratiquée par le système ne relève pas ces défis comme il faudrait. Le financement des activités opérationnelles est depuis longtemps au premier rang des priorités intergouvernementales et ce fut une préoccupation majeure lors des précédentes éditions de l'examen triennal. La réforme de la coopération pour le développement pratiquée par les Nations Unies a été implicitement mue en particulier par l'idée qu'elle allait permettre un volume de financement plus conséquent et plus stable parce que les ressources consacrées au développement allaient augmenter. Mais, jusqu'ici, la tendance n'a pas été encourageante.

34. L'APD elle-même recule, se situant en 1997 à un niveau qui n'avait jamais été aussi bas: 0,22 % du produit national brut (PNB). En 1999, elle est remontée légèrement pour atteindre 0,24 % du PNB. Les apports internationaux d'aide ont baissé pendant toutes les années 90 avant de se stabiliser à peu près au cours des deux dernières années de la décennie. L'aide par habitant accordée à l'Afrique, par exemple, est passée de 43 dollars des États-Unis à 30 dollars depuis le début des années 80, et cette baisse correspond en fait à la moitié de sa valeur réelle. Des disparités très accusées chez les donateurs habituels commencent aussi à être une entrave à l'aide. Certains donateurs ont en effet dépassé en matière d'APD l'objectif de 0,7 % du PNB, mais d'autres sont très loin derrière, l'un d'eux atteignant à peine 0,1 % du PNB.

35. La part des organisations multilatérales a en général, jusqu'à présent, suivi le rythme de la réduction globale de l'APD, en se situant habituellement à 30 % environ du montant total de ce type d'aide. Non seulement la valeur réelle de l'aide baisse ou stagne mais son effet et son efficacité sont aussi plus étroitement surveillés qu'auparavant. Les uns tiennent pour acquis que l'aide n'est efficace que si elle s'inscrit dans le cadre d'une bonne gouvernance et d'une gestion économique de qualité et si elle va de pair avec l'une et l'autre. D'autres craignent au contraire que ce postulat débouche sur la sélection et se prête à des considérations subjectives et sans pertinence. En règle générale toutefois, on a beaucoup plus conscience qu'auparavant que l'efficacité et l'effet de l'aide ne peuvent pas être dissociés de la possibilité d'accéder à cette

aide. Les preuves se multiplient qui attestent que le financement du développement est un bon investissement – politiquement et économiquement – mais l'ensemble des partisans de l'aide multilatérale ne paraît pas être dans les grandes sociétés industrielles assez puissant ni assez actif pour aider à inverser le recul.

36. Le financement des activités opérationnelles, s'agissant particulièrement des ressources ordinaires ou des ressources de base, reste très inférieur à la masse critique indispensable pour donner à l'exécution des programmes l'efficacité et l'efficacités voulues. Dans beaucoup de pays, les opérations des fonds et des programmes se situent à des niveaux très inférieurs à ceux que les divers conseils d'administration ont approuvés. Or, les ressources de base et les ressources ordinaires sont indispensables à l'exécution du programme de développement qui a été approuvé. L'asymétrie de plus en plus accusée entre des ressources fiables et stables et des ressources transitoires, à utiliser dans l'urgence, non seulement fausse les priorités inscrites dans les programmes adoptés au titre de la coopération pour le développement des Nations Unies mais aussi rend beaucoup plus difficile de gérer efficacement les programmes en question. Le manque de ressources nuit à l'effet de l'aide, débouche sur de nouvelles restrictions budgétaires et entame le soutien de l'opinion publique et celui des politiques. Ce cercle vicieux doit être rompu par une augmentation des ressources de base.

37. On tend aussi de plus en plus à appuyer des activités à court terme qui s'apparentent aux activités d'urgence et ce, au détriment du développement à long terme. L'exemple des contributions versées au PAM illustre le problème: les deux tiers environ des ressources du PAM sont consacrées à l'aide humanitaire et un tiers seulement au développement à plus long terme, ce qui est exactement le rapport inverse de celui qui existait il y a quelques années. Et certains donateurs ont fait savoir au PAM qu'ils allaient devoir peut-être réduire encore la contribution qu'ils versent pour les activités de développement. On construit certes des passerelles entre les éléments de la coopération pour le développement qui revêtent une dimension à court terme et les éléments qui revêtent une dimension à long terme mais les préférences des donateurs et l'obligation de rendre compte à laquelle ils sont tenus ont de l'importance. C'est ce qui détermine la destination de ces financements.

38. L'aide transmise par le truchement du système des Nations Unies pour le développement est toujours tributaire d'un petit nombre de pays développés dans des proportions écrasantes. L'action menée pour élargir la base de donateurs qui apportent aux Nations Unies des financements volontaires et parvenir ainsi à partager plus équitablement le poids des financements n'a pas encore donné de résultats significatifs.

39. Au cours des quelques dernières années, la physionomie des contributions volontaires a partout fait l'objet d'une surveillance étroite. Le caractère volontaire du financement repose sur un acte de foi et un postulat fort simple: l'aide au développement procède d'un fondement moral; elle bénéficiera toujours d'un solide ensemble de partisans politiques connaissant bien le problème; et la souplesse qui se manifeste par la liberté de choisir le montant de sa contribution va être liée à la performance et elle conduit non pas à diminuer le montant de l'aide mais au contraire à l'augmenter.

40. Les progrès réalisés dans la voie des plans pluriannuels de financement des activités opérationnelles avaient suscité de plus vifs espoirs de voir s'inverser la tendance à la baisse des ressources de base, mais l'inversion ne s'est pas encore matérialisée. Il faut encore attendre pour

pouvoir se prononcer à ce sujet en connaissance de cause mais il faut aussi soutenir et renforcer la formule des contributions pluriannuelles et l'impulsion dont s'inspire ce mouvement pour réaliser comme on le souhaite une augmentation sensible des sommes versées et de donner au financement des opérations un caractère prévisible. Du point de vue de la planification stratégique, ce mécanisme représente un grand pas en avant mais son avantage financier demeure incertain (voir A/56/70-E/2001/58).

41. Ce qui est ici en question, c'est la présence et la programmation des Nations Unies à l'échelon du pays et la faculté du système de répondre à des besoins de pays considérés isolément. Par voie de conséquence, ce n'est pas seulement ce que le système consacre au développement mais son action de plaider sur le terrain qui porte sur des secteurs défavorisés, celui des enfants et des femmes par exemple, ou ses activités salvatrices, par exemple dans le domaine de la vaccination, celui du soutien aux initiatives locales en matière de santé maternelle et infantile, d'enseignement préscolaire et primaire, d'adduction d'eau pure et d'assainissement, qui risquent de subir un grave recul. Certains programmes et certaines activités d'importance cruciale sont considérablement réduits ou mis en veilleuse pendant une durée indéterminée dans beaucoup de pays d'Afrique et dans d'autres pays figurant parmi les moins avancés. La grande confiance que les gouvernements et la société civile placent dans la faculté du système des Nations Unies de mener à bien ces programmes de développement est également en danger.

42. La question fondamentale qui se pose en matière de politique à mener – et c'est une question politiques aussi – est la suivante: quand on constate l'importance croissante que revêtent d'autres institutions et d'autres voies d'acheminement de la coopération pour le développement d'une part et, de l'autre, le recul constant des apports financiers du système des Nations Unies s'agit-il d'une pure coïncidence, non concertée sinon involontaire, indissolublement liée à la façon dont les gouvernements fonctionnent, ou bien est-ce un choix politique collectif opéré consciemment par les pays donateurs? Comme le dit le Secrétaire général, faut-il que le système des Nations Unies se borne à encourager et coordonner des études sur la doctrine du développement²? Le système des Nations Unies doit-il en matière de développement se borner à sensibiliser l'opinion publique à l'échelle mondiale, à mener une action de plaider, à fixer des normes? Et le système pourrait-il même tenir durablement ce rôle sans le capital de grande confiance qu'il a pu se constituer tout au long des décennies écoulées, confiance acquise à une source d'aide et de conseils neutre et fiable intervenant en tant que telle auprès de nombreux pays se trouvant à divers stades de développement?

43. Il faut absolument que les choses soient plus claires et les engagements plus fermes non seulement pour pouvoir situer la coopération pour le développement du système des Nations Unies sur des bases plus solides et plus stables mais aussi pour s'atteler avec efficacité aux priorités mondiales en matière de développement. Il faut s'atteler à ces questions à un niveau politique élevé pour surmonter les conceptions et les écueils qui ont empêché le progrès. La conférence internationale qui va se tenir prochainement sur le financement du développement va donner l'occasion de débattre des questions complexes qui se rapportent au financement du développement. Une discussion de fond sur les principes à adopter dans le cadre du présent examen triennal pourrait fournir à cette conférence une base de discussion et certains repères.

VI. CADRES ET PROGRAMMATION STRATÉGIQUES

44. L'Assemblée générale a maintes fois réclamé une plus grande cohérence dans les opérations de développement du système des Nations Unies. Les principaux instruments dont celui-ci dispose à cette fin sont le plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement et le bilan commun de pays, auxquels il faut ajouter le cadre stratégique et la procédure d'appel global, réservés à des situations très particulières, ainsi que le cadre de développement intégré (CDI) et le document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP), mis au point par les institutions de Bretton Woods.

45. À la demande de l'Assemblée générale, il a été procédé à une évaluation du plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (A/56/70-E/2001/58), comme moyen de promouvoir une programmation cohérente, de procurer des avantages aux pays bénéficiaires et de contribuer à la cohérence et à l'efficacité des opérations du système. Pour cette évaluation, dont les principales conclusions sont résumées ci-après, il a fallu évaluer aussi le bilan commun de pays et ses liens avec le CDI, le DSRP et l'approche sectorielle.

46. L'élaboration du plan-cadre a été menée à bien dans 28 pays, est en cours dans 31 autres et programmée dans 29 autres encore. Quant au bilan commun de pays, qui en est la condition préalable, il s'est répandu rapidement durant les deux dernières années, puisqu'il est achevé dans 76 pays, en cours dans 38 autres et programmé dans huit autres encore.

Impact sur les pays bénéficiaires

47. Le plan-cadre permet au pays bénéficiaire de mieux comprendre le rôle du système dans le développement, en rendant compte de son approche de la coopération et en désignant les domaines d'action prioritaires. Il crée des possibilités de traiter les questions délicates (droits de l'homme, personnes déplacées dans leur propre pays et stratégies de rechange en matière de développement), moyennant un dialogue ouvert et franc avec les interlocuteurs nationaux. Reposant sur les priorités nationales, il peut aussi améliorer l'intégration des programmes du système à la stratégie nationale. Le bilan commun de pays et le plan-cadre ont renforcé la coordination entre parties prenantes nationales, dans certains pays où le gouvernement y avait été pleinement associé dès le début.

48. Avec le bilan commun de pays, le gouvernement, les organisations du système et les autres parties prenantes disposent d'un document de référence de caractère général qui peut aussi être un outil de concertation très efficace, en permettant de mieux suivre la réalisation des objectifs internationaux dans le pays considéré et en contribuant au partage de l'information. Il ouvre la voie au renforcement des capacités sur le plan des compétences statistiques, en mettant au jour les lacunes que présentent les données et les contraintes qui imposent un appui à l'appareil statistique national³. Bilan commun et plan-cadre peuvent jouer un rôle important en aidant le pays en développement considéré à assurer le suivi et la mise en œuvre des résultats des grandes conférences des Nations Unies.

49. Il ressort de l'évaluation qu'il n'y a pas assez de données de fait montrant que le plan-cadre apporte une contribution à la définition des politiques nationales en améliorant la planification du développement et la conception de la politique en la matière, ou son efficacité, ou la coordination

entre les donateurs, et qu'il n'est pas non plus toujours synchronisé avec la planification nationale.

50. Il est indispensable que la participation nationale soit totale dès le début pour garantir un impact positif sur le pays bénéficiaire, mais jusqu'ici, les résultats sont mitigés. Dans certains cas, le gouvernement est engagé à fond dans l'opération, mais dans d'autres il se borne à donner officiellement son consentement ou à faire des observations sur les produits finis - et il en va de même à un plus haut degré encore des organisations de la société civile. Lorsque la participation nationale est limitée, l'impact positif du bilan commun sur les capacités n'est guère manifeste. Il est nécessaire d'aller de l'avant dans l'emploi des deux instruments, en leur donnant davantage de cohérence, tant au niveau national, dans le pays considéré, que par rapport à la communauté des donateurs.

51. L'une des préoccupations majeures est l'alourdissement des «coûts de transaction», tant pour le pays intéressé que pour les organisations du système qui sont associées à l'élaboration et au contrôle de l'application du bilan commun et du plan-cadre, les deux exigeant des ressources considérables, un surcroît de travail et des compétences supplémentaires.

Impact sur le système des Nations Unies

52. Le plan-cadre a donné des résultats substantiels en permettant de dégager des priorités stratégiques communes et de tracer le cadre des programmes de pays. Le bilan commun et le plan-cadre ont contribué à l'avènement d'une «culture du système», importante pour souder les équipes de pays, qui renforce leur identité collective à travers le partage de l'information et la constitution de partenariats pour concevoir conjointement une stratégie de coopération. Ces effets ont été facilités par la décentralisation et la délégation de pouvoirs auxquelles la plupart des organisations ont procédé. La programmation stratégique autour des thèmes transversaux et des questions transsectorielles et la concurrence à l'échelle de tout le système, en ce qui concerne le suivi des conférences, intensifient le travail d'équipe. Les bilans communs ont fait la preuve de leur utilité pour l'établissement des plans-cadres en permettant de définir des axes stratégiques communs. Quelques représentants dans les pays ne cachent pas que le siège ou le bureau régional de leur organisme n'appuie pas pleinement le plan-cadre, encore que celui-ci et le bilan commun aient amené les institutions spécialisées à participer davantage aux travaux d'analyse et de planification stratégique effectués en coordination.

53. Le bilan commun (et surtout son cadre d'indicateurs) et le plan-cadre peuvent être utiles pour assurer le suivi des conférences en coordination à l'échelon national, en le centrant sur les thèmes et les enjeux transsectoriels retenus par les conférences. La mise en place d'une base d'indicateurs statistiques pour les priorités nationales et le suivi des conférences est l'un des principaux résultats à mettre à l'actif du bilan commun.

54. La participation du système aux deux processus a parfois été très importante, mais elle reste inégale. Celle des institutions ou entités des Nations Unies, y compris les commissions régionales, qui ne sont pas directement représentées dans le pays, est limitée, et c'est préoccupant. Les nouvelles technologies de l'information créent des possibilités inédites d'accroître l'efficacité et les liaisons internes du système en renforçant la coopération dans toutes les directions entre le siège et le terrain. L'intervention des institutions de Bretton Woods

dans les bilans communs et les plans-cadres, très efficace dans certains cas, n'est pas pareille dans tous les pays.

55. Du point de vue qualitatif, l'évaluation du bilan commun et du plan-cadre n'aboutit pas à des conclusions uniformes. La qualité technique s'améliore, mais à des degrés divers. Bien souvent, les documents sont vagues, se cantonnent dans les généralités et ne précisent pas les objectifs, le résultat escompté et les délais à respecter pour les secteurs retenus comme prioritaires, ou ne comportent pas de contrôle automatique de l'exécution. Quelques-uns n'ont pas de fil conducteur, ne reposent pas sur une base de données satisfaisante, omettent des facteurs clefs du développement et ne couvrent pas tous les secteurs à traiter. Si l'on veut réunir les connaissances requises pour produire des bilans communs et des plans-cadres de qualité, il faudra peut-être améliorer la structure des compétences des équipes de pays ou exploiter toute la diversité des mandats et des perspectives du système des Nations Unies.

Bilan commun/plan-cadre et programmation par pays

56. Comme la formule du plan-cadre n'est en application que depuis quatre ans et que, dans un certain nombre de pays, le processus n'a été mené à bien que récemment, les signes concrets de son impact sur les différents programmes de pays sont encore assez minces. En ce qui concerne son influence sur la programmation des organismes et institutions, il a donné jusqu'ici des résultats mitigés. Les petits organismes techniques ne lui en voient aucune, mais la plupart des organisations du système (et en particulier les fonds et programmes des Nations Unies ainsi que les grandes institutions spécialisées) prennent à présent des dispositions pour intégrer le plan-cadre à leur programmation par pays.

57. Le plan-cadre a créé des conditions favorables à la programmation concertée, sans porter atteinte au découpage institutionnel des programmes de pays, et l'on multiplie les efforts pour promouvoir les initiatives, programmes, examens à mi-parcours, évaluations et services conjoints.

58. Le bilan commun et le plan-cadre étaient censés abaisser les coûts de transaction par un «effet de substitution», en réduisant les procédures prescrites pour l'élaboration d'un même programme de pays. Les fonds et programmes ont fait quelques progrès concrets dans ce sens, mais la préparation d'un programme de pays relève encore de plusieurs procédures distinctes. Les différentes organisations et le Groupe des Nations Unies pour le développement confirment que cette question doit avoir la priorité absolue. À l'heure actuelle, le Groupe encourage des initiatives visant à simplifier les procédures d'approbation des programmes (voir A/56/70-E/2001/58). Néanmoins, il n'y a pas dans les faits d'indication systématique que le remplacement escompté soit en cours à l'échelle du système dans toutes les organisations.

Ressources et appui technique pour le bilan commun de pays et le plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement

59. Un appui technique et des ressources considérables ont en particulier été mobilisés, par l'intermédiaire du Groupe des Nations Unies pour le développement, pour faciliter l'introduction de la formule du plan-cadre et une plus large application de celle du bilan commun, notamment par des actions de formation. L'évaluation externe des deux formules donne à penser que leur financement devrait encore être accru et le principe de la participation aux coûts étendu à toutes

les organisations qui y sont associées. Il n'y a pas partout dans le système la même position sur la nécessité d'un appui supplémentaire au bilan commun et au plan-cadre, car il semble que les restrictions financières frappent surtout les organisations qui ont du mal à assurer leur participation aux deux processus.

60. Certains faits tendent à prouver que les équipes de pays ne sont pas toutes également capables, techniquement, de prêter leur appui au bilan commun et au plan-cadre, et il faut donc dans certains cas améliorer leur profil technique. Les compétences nouvelles qu'une équipe ne posséderait pas pourraient quand même exister au sein du système. Avec la présence et l'appui conjugués de tous les fonds, programmes et institutions spécialisées, on peut penser que le système est suffisamment compétent pour satisfaire aux exigences d'une vision globale des priorités du développement et de leurs diverses dimensions sectorielles. Le problème est alors de savoir comment s'assurer cette expertise quand elle fait défaut au sein de l'équipe de pays. Là encore, il serait sans doute utile d'avoir plus largement recours aux nouvelles technologies de l'information.

Rapports avec les autres cadres

61. Les rapports du plan-cadre et du bilan commun avec les autres cadres stratégiques demandent qu'on s'y arrête, à la fois pour ce que les uns et les autres pourraient avoir de complémentaire et pour les doubles emplois qu'ils risquent d'entraîner. Il existe des exemples de participation des fonds, programmes et institutions spécialisées des Nations Unies, d'une part, au cadre de développement intégré (CDI), au document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) et à l'approche sectorielle, comme de celle des institutions de Bretton Woods, d'autre part, au plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement et au bilan commun de pays, mais il est nécessaire de rationaliser ces processus et faire en sorte qu'ils s'enchaînent mieux. Des travaux sont en cours dans le cadre d'un groupe de réflexion conjoint pour faciliter l'intégration du plan-cadre et du bilan commun au CDI et au DSRP.

62. Les principes du CDI sont compatibles avec les notions et principes directeurs retenus pour le plan-cadre et le bilan commun, mais ils peuvent couvrir un champ différent. Le CDI relève davantage de la démarche et du processus et ce n'est pas une stratégie d'analyse et de mise en œuvre. Le bilan commun de pays est un outil d'analyse, qui pourrait être introduit dans le CDI là où celui-ci existe, alors que le plan-cadre est le «plan stratégique» du système des Nations Unies.

63. Depuis quelque temps, l'intervention du système des Nations Unies dans l'élaboration des DSRP retient davantage l'attention. Comme le système mène déjà dans plusieurs pays des opérations visant à réduire la pauvreté, leur interaction avec les DSRP revêt un intérêt particulier, et il y a d'ailleurs des exemples concrets d'une étroite collaboration de sa part à leur élaboration. Comme cette procédure n'est en application que depuis peu, ses rapports avec le plan-cadre et le bilan commun en sont encore aux tout premiers stades.

64. Le plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement peut servir de point de départ pour forger une réaction plus cohérente et plus homogène du système des Nations Unies aux programmes d'investissements sectoriels et aux approches sectorielles adoptés par les gouvernements. Les approches sectorielles offrent un moyen d'étendre l'application de l'approche-programme, et ce que le bilan commun de pays peut apporter à leur élaboration a déjà été souligné, mais il faut réfléchir encore aux conséquences que bilan commun et plan-cadre

impliquent tous deux pour les travaux concernant un secteur particulier. Le hic, en ce qui concerne les approches sectorielles, est de savoir comment traiter les questions transsectorielles: le bilan commun et le plan-cadre fournissent précisément un cadre pour établir ces liaisons entre les différents secteurs.

65. L'un et l'autre ont jusqu'ici été axés sur les processus permettant de parvenir à travailler en synergie pour la programmation des activités du système à l'échelon national. Pour les rendre plus efficaces et mieux les adapter aux besoins, il faudrait prêter davantage attention à l'avenir aux moyens possibles d'intégrer les activités du système aux programmes nationaux suivant les principes de l'approche-programme. Cette intégration peut être réalisée sur la base du plan-cadre, à condition que ses bénéficiaires et son champ d'application soient bien définis dans le cadre d'un dialogue approfondi avec toutes les parties prenantes, tant nationales qu'internationales. Comme l'Assemblée générale l'a demandé à maintes reprises dans ses résolutions, cette intégration des programmes du système des Nations Unies dans les processus de planification nationaux demeure l'objectif ultime auquel tous ces cadres stratégiques devraient tendre.

VII. LA COORDINATION SUR LE TERRAIN

A. Renforcer le système des coordonnateurs résidents

66. Le processus de réforme lancé par le Secrétaire général en 1997 était destiné, entre autres choses, à renforcer le système des coordonnateurs résidents, conformément aux résolutions 47/199 et 50/120 de l'Assemblée générale. Dans sa résolution 53/192, celle-ci demandait au système des Nations Unies de prendre de nouvelles dispositions à cet effet afin que les coordonnateurs résidents aident les gouvernements qui en feraient la demande à coordonner l'aide extérieure qu'ils reçoivent pour atteindre leurs objectifs de développement. Durant les trois années considérées, toutes les dispositions de la résolution 53/192 ont été mises à exécution, et des progrès ont été réalisés sur plusieurs fronts: amélioration de la procédure de sélection des coordonnateurs résidents, révision du système de notation, meilleure communication avec les bureaux extérieurs qui en outre ont été mieux appuyés et amélioration de la coordination sur le terrain de l'équipe de pays. Dans leurs réponses à un questionnaire qui leur avait été adressé en vue de l'examen triennal, 47 coordonnateurs résidents sur un total de 107 estimaient que les mesures de réforme prises pour renforcer le système avaient donné de nombreux résultats et 59 % d'entre eux, qu'elles avaient permis, jusqu'à un certain point, d'obtenir des résultats positifs. Un seul voyait très peu de résultats.

La fonction de coordonnateur résident

67. Pour élargir la base de recrutement des coordonnateurs résidents et renforcer la participation de toutes les organisations du système des Nations Unies à cette fonction, de nouvelles dispositions ont été prises par l'intermédiaire du Groupe consultatif interinstitutions. Le centre d'évaluation des compétences a été chargé de voir dans quelle mesure celles des candidats correspondaient à la définition d'emploi pour s'assurer que les candidats qualifiés ayant le profil requis seraient inscrits dans un fichier. Lorsqu'un poste de coordonnateur résident devient vacant, le Groupe consultatif présente sa recommandation à l'Administrateur du PNUD⁴. Depuis l'entrée en activité, en octobre 1998, du centre d'évaluation des compétences, 144 candidats parrainés par les organisations membres du CAC ont été soumis à cette évaluation, qu'il a été convenu d'étendre à tous les coordonnateurs résidents, déjà en poste ou nommés

ultérieurement pour achever l'opération en 2002. Ces mécanismes mettent l'accent sur l'action collective afin que tous les organismes des Nations Unies s'investissent dans le système des coordonnateurs résidents.

68. Pour encourager les fonctionnaires d'autres organismes que le PNUD à oser se lancer à la recherche d'un poste de coordonnateur résident, le Groupe consultatif interorganisations s'est aussi efforcé d'améliorer l'équilibre entre hommes et femmes parmi les candidatures, en proposant des mesures spéciales pour nommer des femmes à ces postes (qui ont été adoptées en juin 2000 par le Comité consultatif pour les questions relatives aux programmes et aux opérations (CCQPO)). Tous les membres du CAC ont admis qu'il faudrait tâcher davantage de distinguer les candidats internes qui promettent, y compris parmi les fonctionnaires se trouvant à la classe P4, et d'ici là, prendre aussi en considération les candidatures extérieures.

69. À ce jour, parmi les coordonnateurs résidents en poste, 23 viennent d'organismes des Nations Unies autres que le PNUD, et l'on compte 29 femmes, dont trois n'ont pas encore pris leurs fonctions⁵. Il ressort d'une évaluation faite par le centre qu'à une seule exception près toutes les organisations intéressées considèrent le nouveau mécanisme de sélection, et notamment l'évaluation des compétences, comme une amélioration par rapport aux procédures antérieures et le jugent beaucoup plus satisfaisant du point de vue des relations entre institutions.

70. De son côté, le système de notation a lui aussi été amélioré. Un nouveau système de notation des coordonnateurs résidents, reposant sur l'expérience acquise avec les précédents, se met en place; il comporte la notation des coordonnateurs résidents par les chefs de secrétariat des organisations membres du CAC, l'évaluation à 180°⁶, qui en est à la phase pilote dans 10 pays, et l'institutionnalisation de l'autoévaluation des équipes de pays des Nations Unies dans les rapports annuels des coordonnateurs résidents. La préparation des rapports annuels est l'occasion pour les coordonnateurs résidents et les équipes de pays d'évaluer eux-mêmes leurs résultats au regard des plans de travail annuels.

Les équipes de pays

71. La coordination sur le terrain et une démarche participative dans le fonctionnement du système des coordonnateurs résidents ont toujours été considérées comme le moyen de concentrer des ressources limitées sur les domaines prioritaires et d'éviter les chevauchements d'activités. Dans sa résolution 53/192, l'Assemblée générale insistait une fois de plus là-dessus, en encourageant les coordonnateurs résidents, entre autres choses, à recourir davantage aux groupes thématiques.

72. Les trois dernières années ont vu augmenter le nombre des groupes thématiques, dont l'activité s'étend à des questions très diverses, aux premiers rangs desquelles le VIH/sida, les femmes, la réduction de la pauvreté, l'éducation, ainsi que la santé et la nutrition. Les groupes thématiques facilitent l'amélioration du dialogue et des interactions au sein de l'équipe de pays et, dans certains cas, avec les partenaires nationaux par la concertation. Les bonnes pratiques à cet égard ne manquent pas, mais certains coordonnateurs résidents notent aussi dans leur rapport que les groupes thématiques créent un surcroît de travail et grèvent les ressources/capacités de l'équipe de pays, si bien que leurs réunions se ramènent souvent à un simple échange d'information. C'est d'ailleurs ce que confirme le rapport sur l'évaluation externe des bilans communs de pays/plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement, qui

recommande une réduction très sensible du nombre des groupes thématiques, ainsi qu'un approfondissement et un resserrement de la coopération, y compris une planification stratégique conjointe et une programmation en collaboration. Ce rapport stigmatise le recours excessif aux groupes thématiques et les cas où ils faisaient double emploi, surtout par comparaison avec les autres processus qui font appel à eux (à savoir, le CDI, les DSRP, les approches sectorielles et les mécanismes de coordination des donateurs). Il ressort cependant aussi des données disponibles que les groupes thématiques, avec l'appui d'un personnel dévoué, génèrent d'ordinaire une coopération plus étroite pour la planification conjointe, les programmes communs et, dans un petit nombre de cas, la mobilisation de ressources. Il y a dans l'ensemble une forte corrélation entre l'amélioration du fonctionnement et la cohésion d'une équipe de pays et l'ouverture à la participation et l'efficacité dans le travail de ses groupes thématiques. La part qu'y prennent les représentants des gouvernements, les donateurs et les autres partenaires internationaux et nationaux du développement est extrêmement variable.

73. En vue de mieux appuyer les activités sur le terrain, le CAC et le Groupe des Nations Unies pour le développement ont redoublé d'efforts pour améliorer la communication avec les coordonnateurs résidents et les équipes de pays et pour leur fournir des orientations, des formations ainsi qu'un appui technique et un encadrement administratif a) en diffusant un certain nombre de directives et de notes d'orientation sur les principales questions relatives aux opérations et aux programmes, b) en assurant le contact avec les bureaux extérieurs via RCNet, qui a été amélioré, et DevLink, lancé tout récemment⁷, c) en simplifiant le mécanisme de gestion de la formation et en révisant les matériels de formation utilisés pour la journée d'initiation des coordonnateurs résidents, pour y intégrer la contribution des bureaux extérieurs, y compris les commissions régionales, aux bilans communs de pays/plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement et d) en continuant à fournir aux coordonnateurs résidents des ressources affectées aux activités de coordination dans le cadre du PNUD.

74. Il reste néanmoins de difficiles problèmes à résoudre: les relations du réseau des coordonnateurs résidents avec les gouvernements et les autres partenaires du développement réclament une attention particulière. Les coordonnateurs résidents ont d'ailleurs en majorité reconnu dans leurs réponses aux questionnaires qu'il fallait redoubler d'efforts pour s'assurer la participation d'autres partenaires du développement comme les institutions de Bretton Woods, les donateurs bilatéraux et la société civile. Il y a encore aussi à faire pour relancer la participation active de tous les organismes des Nations Unies au système des coordonnateurs résidents. Il importe en particulier de pousser plus loin la coordination en matière de programmation conjointe, d'uniformiser le degré de délégation de pouvoirs aux responsables sur le terrain et de simplifier et harmoniser les procédures (voir la section suivante pour les initiatives en cours). Étant donné que le système des Nations Unies est le mieux placé pour le partage des données d'expérience dans un pays et entre les pays, il faudrait rechercher des moyens plus ingénieux de diffuser les meilleures pratiques. Un système de notification efficace, relié à l'évaluation des compétences et à la possibilité de poursuivre leur carrière, pourrait être très bon pour le moral des coordonnateurs résidents et améliorer considérablement le fonctionnement du système.

B. Simplification et harmonisation

75. L'expérience et un certain nombre d'analyses faites au cours des dernières années prouvent que, malgré les progrès réalisés dans l'harmonisation des cycles et des procédures de programmation, la diversité des règles, procédures, lignes directrices et modes de présentation à suivre dans le vaste domaine de la programmation et des opérations du système des Nations Unies continue de faire peser une lourde charge sur les pays bénéficiaires et lui complique la tâche sur le plan de la coordination et de la gestion. Dans la section d'un précédent rapport, établi en application de la résolution 53/192 de l'Assemblée générale, qui était consacrée à la simplification et l'harmonisation des procédures de programmation et des procédures opérationnelles et administratives, le Secrétaire général présentait une analyse et une évaluation exhaustives des dispositions prises par les organisations sur le terrain et des efforts faits par le système des Nations Unies en la matière, surtout pour les cycles de programmation, les processus, la décentralisation et la réorientation des modalités d'exécution (voir E/2000/46, sect. III).

76. L'Assemblée générale comme le Conseil ont souvent affirmé la nécessité de réformer sérieusement la conception, la coordination et l'exécution des activités d'appui au développement des Nations Unies et instamment demandé que les mesures voulues soient prises à cette fin, mais il demeure très difficile, comme le rapport susmentionné le constatait, de faire des progrès dans la voie de l'harmonisation des règles et des procédures au sein du système de développement des Nations Unies.

77. À ce propos, pour ne retenir que deux exemples parmi d'autres des éléments qui sont considérés comme des obstacles à l'efficacité de l'élaboration et la conduite des activités de programmation et des activités opérationnelles, il convient de rappeler que a) la diversité des procédures de programmation est la conséquence de celle des mandats ainsi que de l'autonomie institutionnelle des organes directeurs de chaque organisation et que b) les règles et les procédures constituent le «système nerveux» de chaque organisation, et qu'aucune n'a sur le plan administratif de raison impérieuse d'introduire des changements à seule fin d'assurer la cohérence avec les autres composantes du système.

78. Néanmoins, et sans méconnaître pour autant la complexité reconnue de ces facteurs, entre autres, l'Assemblée générale a décidé qu'il fallait modifier les modalités opérationnelles pour assurer aux activités de développement et à l'appui du système des Nations Unies un impact effectif et l'expansion nécessaire.

79. En conséquence, l'Assemblée générale a demandé notamment la promotion et la création de directives communes sur les procédures, en particulier celles qui concernent les éléments des programmes et la formulation, l'approbation, la mise en œuvre, le contrôle, l'exécution, l'évaluation et l'administration des projets. Les changements que les organisations ont effectivement réussi à introduire étaient généralement de peu de conséquence et lents à prendre effet, ce qui explique en grande partie que l'Assemblée générale ait à maintes reprises instamment invité les fonds et programmes à arrêter des mesures et des calendriers pour promouvoir la simplification et l'harmonisation des procédures (voir E/2000/46, sec. III, par. 124 et 125).

80. Les efforts d'harmonisation ont donné d'assez bons résultats pour les cycles de programmation des fonds et programmes des Nations Unies, qui sont considérés comme des préalables indispensables à l'établissement du plan-cadre. En mars 2001, sur un total de 94 pays où l'harmonisation est faisable, 85 étaient dotés de cycles de programmation harmonisés. Il y en avait par ailleurs 18 où l'harmonisation n'était pas jugée faisable et 47 où elle n'a pas lieu d'être, parce que la présence du système des Nations Unies ou ses activités de programmation sont réduites. Si cette tendance se confirme, on estime qu'à la fin de 2004, l'harmonisation des cycles de programmation aura été achevée pour 99 % des pays remplissant les conditions voulues.

81. Les conseils d'administration des fonds et programmes ont insisté sur le fait que la mise sur pied des programmes est par nature un processus impulsé par les pays bénéficiaires dont les gouvernements et les représentants des fonds et programmes des Nations Unies, ainsi que des institutions spécialisées, maîtrisent ensuite fermement le déroulement. Diverses options sont à l'étude pour l'harmoniser, notamment des procédures relatives à la définition des attributions ainsi qu'à la préparation des programmes de pays et des mécanismes de présentation pour approbation. En matière de programmation, on s'efforce actuellement, pour la conception des projets, de mettre au point des modèles communs de présentation, sur lesquels on table pour faciliter de plus en plus la promotion d'actions de développement conjointes ou harmonisées, en particulier dans le contexte du bilan commun de pays et du plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement.

Tableau 1

État d'avancement de l'harmonisation des cycles de programmation, en mars 2001

<i>Catégorie</i>	<i>Désignation</i>	<i>Nombre de pays</i>	<i>Pourcentage</i>
A	Pays où les cycles de programmation ont été harmonisés	85	93
B	Pays où l'harmonisation des cycles de programmation n'en est pas encore à l'alignement définitif	5	6
C	Pays où les mesures d'harmonisation envisagées n'ont pas été définitivement arrêtées	1	1
Total partiel des pays où l'harmonisation est faisable		91	100
D	Pays où la situation demeure incertaine/instable et où l'harmonisation n'est pas faisable	18	-
E	Pays où l'harmonisation n'a pas lieu d'être parce que la présence du système des Nations Unies ou ses activités au titre des programmes sont trop réduites	47	-
TOTAL		156	-

82. Réuni en juin 2000, le Conseil d'administration du PNUD/FNUAP a adopté une série de principes essentiels pour faciliter le jeu de la complémentarité dans la programmation, et en particulier les mécanismes d'approbation des programmes. Ces principes sont les suivants:
a) simplifier les procédures actuelles en vue de réduire la charge que les programmes imposent aux pays bénéficiaires et aux équipes des Nations Unies dans ces pays; b) stimuler les effets de

synergie entre les programmes des organismes partenaires du Groupe des Nations Unies pour le développement; c) promouvoir la décentralisation; d) faire en sorte que les conseils d'administration s'acquittent de leur obligation redditionnelle en étant informés suffisamment tôt; e) assurer un rôle central aux bilans communs de pays/plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement, qui sont à la base de l'élaboration des programmes.

83. Au surplus, il serait insuffisant de s'en tenir exclusivement à l'harmonisation au sein du système des Nations Unies, car celle-ci doit être considérée comme partie intégrante de tous les efforts nécessaires en la matière, qui s'étendent aux procédures applicables aux activités parallèles des autres partenaires extérieurs du développement, organismes multilatéraux, donateurs bilatéraux et ONG internationales.

84. Quelques efforts d'harmonisation interinstitutions ont déjà été faits, surtout pour l'élaboration d'accords sur des directives communes. Des mécanismes interinstitutions comme le CCQPO⁸ et le Groupe des Nations Unies pour le développement ont joué un rôle actif dans ces initiatives⁹. On relève quelques progrès dans la décentralisation et la délégation de pouvoirs, mais ils sont inégaux entre les fonds et programmes et les institutions spécialisées, ce qui continue de rejaillir négativement sur les processus de décision au niveau des pays.

85. Les institutions spécialisées des Nations Unies ont procédé à une vaste refonte de leurs structures, qui comporte la décentralisation jusqu'au niveau des pays. Néanmoins, il faut progresser davantage dans l'harmonisation des procédures, en particulier dans le cadre du CAC.

86. Il est cependant à noter qu'en 2000 le Groupe des Nations Unies pour le développement et le CCQPO ont accéléré le rythme de leurs travaux pour promouvoir l'harmonisation des cycles et procédures de programmation, et en particulier les programmes communs, les examens à mi-parcours conjoints et les procédures administratives harmonisées pour le personnel national engagé au titre de projets. Ces efforts demandent à être poursuivis.

87. En septembre 2000, le Groupe de travail du CCQPO sur le système des coordonnateurs résidents des Nations Unies a approuvé le projet de note d'orientation sur la programmation conjointe et il a décidé d'étendre l'étude de ce sujet au système des Nations Unies tout entier, en désignant l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) comme chef de file pour conduire le processus. Il est convenu que cette note d'orientation, qui comporte un choix d'options à la carte, ainsi que les autres révisions nécessaires pour tenir compte de la participation d'un groupe plus nombreux d'organisations des Nations Unies, mériterait d'être entérinée à l'échelle de tout le système. En novembre 2000, l'UNESCO a organisé à cette fin une réunion informelle, dont l'une des principales décisions aura été de lancer une opération pilote de programmation conjointe pour mettre le projet de note d'orientation à l'essai sur le terrain dans sept pays¹⁰.

88. Des procédures ont été mises au point pour les examens à mi-parcours conjoints des programmes et plans-cadres de pays et elles sont à présent mises à l'essai sur le terrain dans deux pays¹¹ par les équipes respectives de pays, l'objectif étant de les diffuser à l'usage de tous les intéressés en 2001. Dès que les cycles de programmation auront été harmonisés, les examens à mi-parcours conjoints de chaque programme et plan-cadre de pays seront beaucoup plus faciles à mener à bien, et la charge que l'examen des programmes de pays des différents fonds et

programmes imposait jusqu'ici aux gouvernements participants devrait en principe s'en trouver considérablement réduite.

89. Question particulièrement importante, on s'est préoccupé d'obtenir un traitement équitable des employés des différents organismes travaillant dans le même pays et qui souvent exercent des fonctions similaires. Une note d'orientation sur les procédures administratives applicables au personnel national engagé au titre de projets a déjà été élaborée au début de 2001, dans le cadre du Groupe des Nations Unies pour le développement, pour traiter essentiellement les questions de niveau de rémunération et de taux de l'indemnité journalière de subsistance de cette catégorie de personnel. Cette note envisage des consultations entre les organismes intéressés sur les barèmes de traitement qui pourraient être appliqués par tous les organismes des Nations Unies et étudie la possibilité de faire des enquêtes sur les marchés du travail et la main-d'oeuvre nationale d'un pays qui serviraient de base à l'établissement des barèmes de salaires applicables au personnel national engagé pour des projets¹². De plus, une définition commune du personnel national engagé au titre de projets a pu être arrêtée. Neuf pays¹³ ont été retenus pour l'essai sur le terrain, à partir des renseignements figurant dans les rapports annuels des coordonnateurs résidents. Dans ces pays, le système des Nations Unies a pris des initiatives pour harmoniser et coordonner les politiques et procédures administratives à appliquer au personnel national recruté localement¹⁴.

90. Cette note d'orientation sur les procédures administratives relatives au personnel national engagé pour des projets représente un pas en avant dans la bonne direction, mais elle révèle aussi l'ampleur des différences qui existent entre les organismes sur le plan des modalités et des démarches opérationnelles, et il y a beaucoup à faire pour mieux harmoniser les diverses procédures et pratiques des organismes des Nations Unies dans ce domaine.

La situation vue du terrain

91. Il ressort de l'analyse et l'évaluation des réponses des coordonnateurs résidents au questionnaire que plus des deux tiers d'entre eux considèrent la simplification et l'harmonisation des prescriptions en matière de contrôle de l'exécution et d'établissement de rapports comme indispensables, à peine moins du tiers les jugeant souhaitables mais non indispensables. Dans le cas des règlements financiers, ils sont 80 % à les trouver indispensables à une programmation et une mise en œuvre efficaces des activités du système des Nations Unies.

92. Autre question intimement liée à la précédente, la décentralisation et la délégation de pouvoirs dans toutes les organisations du système sont considérées par les trois quarts des coordonnateurs résidents comme indispensables à l'exercice efficace de leurs fonctions et responsabilités, le dernier quart les qualifiant de souhaitables mais non indispensables.

93. Moins de 40 % jugent la synchronisation des examens à mi-parcours indispensable. Près de 55 % l'estiment souhaitable mais non indispensable.

94. Les avis sur la promotion de l'évaluation conjointe des projets et des examens à mi-parcours conjoints sont à peu près également partagés entre ceux qui la considèrent comme indispensable et ceux qui la jugent souhaitable mais non indispensable.

Conclusions

95. Il ne faut jamais oublier, lorsqu'on entreprend de simplifier et d'harmoniser les règles et procédures sur un point ou un autre, que si les besoins ou les initiatives en la matière naissent d'ordinaire au niveau opérationnel dans le pays considéré, il est impossible de réaliser des progrès systématiques en agissant uniquement au niveau national sans un solide appui du siège. Les grandes réformes des procédures exigent pour commencer une action au niveau du siège.

Tableau 2

Importance des améliorations selon l'opinion des coordonnateurs résidents (en pourcentage)

<i>Fonction</i>	<i>Indispensable</i>	<i>Souhaitable mais non indispensable</i>	<i>Très secondaire</i>
Simplification et harmonisation des prescriptions en matière de contrôle de l'exécution et d'établissement de rapports	72,6	27,4	-
Simplification et harmonisation des règlements financiers	77,9	21,2	1,0
Introduction de la décentralisation et de la délégation de pouvoirs au même degré dans toutes les organisations du système	73,1	26,0	1,0
Synchronisation des examens à mi-parcours	37,5	54,8	7,7
Promotion de l'évaluation conjointe des projets et des examens à mi-parcours conjoints	47,2	49,1	3,8

96. Bien que l'on puisse mesurer l'harmonisation déjà réalisée, il reste beaucoup à faire pour alléger la charge des bureaux de pays et de leurs homologues nationaux. Les retards pris dans le lancement des bilans communs de pays/plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement auront été autant d'occasions manquées d'élaborer des programmes mieux coordonnés. Les partenaires des plans-cadres continuent à essayer de trouver des moyens de simplifier encore les procédures et pratiques existantes sans que le respect de l'obligation redditionnelle et la qualité en souffrent. Ils s'attachent en particulier à simplifier la documentation, à alléger la procédure de présentation de rapports et à coordonner des activités de programmation à l'échelon national telles que les examens à mi-parcours, l'élaboration des programmes de pays et l'exécution des programmes.

97. Des procédures administratives simplifiées et harmonisées seront mises au point pour le personnel national engagé au titre de projets par différents organismes du système, à partir d'une analyse faite par le Groupe des Nations Unies pour le développement, suivant les pratiques actuelles de certaines équipes de pays. Les notes d'orientation que le Groupe a rédigées à cette fin sur le sujet pourraient fournir une réponse concrète aux gouvernements qui demandent

l'harmonisation des procédures administratives actuellement appliquées à cette catégorie de personnel par différentes organisations.

C. Locaux et services administratifs communs

98. Dans le cadre du programme de réformes de l'ONU dont elles constituent un élément clef, plusieurs mesures ont été prises pour faciliter l'organisation, la mise en œuvre et le contrôle du programme de maisons des Nations Unies et encourager les initiatives visant à la mise en place de services communs. Le 10 février 1998, le Secrétaire général a approuvé une définition claire et les critères distinctifs de la maison des Nations Unies. Une nouvelle méthode de sélection des locaux communs/maisons des Nations Unies et d'analyse des possibilités d'en installer de nouveaux a été mise en place, accompagnée d'un mécanisme de décision pour faciliter tout le processus. De plus, les directives relatives à la gestion administrative du système des coordonnateurs résidents approuvées en septembre 1998 par le CCQPO au nom du CAC ont été conçues pour promouvoir les services communs en jetant les bases d'une cogestion équitable pour les entités appelées à les utiliser. Par la suite, des directives nouvelles relatives à la gestion opérationnelle des services communs ont été élaborées, en consultation avec les responsables des opérations sur le terrain, pour faciliter l'organisation de services communs et leur utilisation au niveau des pays. Des orientations et un appui sont actuellement fournis aux équipes de pays pour promouvoir la mise en place de locaux et services administratifs communs et leur développement.

Locaux communs/maisons des Nations Unies

99. Entre 1996 et décembre 2000, 41 maisons des Nations Unies au total ont été inaugurées ou désignées. Depuis 1998, le Groupe de gestion des services et locaux du Groupe des Nations Unies pour le développement étudie régulièrement les propositions des équipes de pays, pour voir s'il y aurait des locaux pouvant être utilisés en commun de manière économique et satisfaire aux conditions requises pour une maison des Nations Unies. Le Groupe de gestion a examiné 55 propositions en 1998, 58 en 1999 et 32 en 2000, année où il a reçu moins de propositions du fait qu'il avait déjà examiné les possibilités évidentes de mettre en place des maisons des Nations Unies et, dans les cas où les critères étaient remplis, désigné des locaux à cet effet en 1998 et 1999. C'est ainsi qu'il a recensé 43 pays où il y aurait éventuellement des possibilités d'installer une maison des Nations Unies et pris contact avec eux. Depuis 1998, le Groupe de gestion a effectué 30 missions, dont 6 en 2000, dans 38 pays au total, parmi lesquels certains où il s'est rendu plusieurs fois, pour offrir un appui technique aux équipes de pays dans le choix du lieu d'implantation et l'organisation logistique de maisons des Nations Unies. Dans leurs rapports annuels de 2000, les coordonnateurs résidents mentionnent l'appui fourni par le Groupe de gestion, en particulier dans le cadre des missions, en indiquant qu'il a été très utile aux équipes de pays pour négocier avec les gouvernements et mesurer ce que valaient les locaux envisagés.

100. Les résultats obtenus de 1996 à 2000 sont indiqués au tableau 3 ci-après.

Tableau 3

Installation de locaux communs/maisons des Nations Unies, 1996-2000

<i>Date</i>	<i>État d'avancement</i>	<i>Nombre</i>	<i>Pays</i>
1996-1997	Inauguration/désignation	4	Afrique du Sud, Fédération de Russie, Lesotho, Malaisie
1998	Inauguration/désignation	26	Algérie, Arménie, Azerbaïdjan, Bélarus, Bhoutan, Bulgarie, Cap-Vert, Comores, Costa Rica, Émirats arabes unis, Érythrée, Éthiopie, Honduras, Jamahiriya arabe libyenne, Liban, Lituanie, Maldives, Maurice, Népal, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Philippines, Pologne, Samoa, Sao Tomé-et-Principe, Swaziland, Turkménistan
1999	Inauguration/désignation	6	Belgique, Belize, Lettonie, Pakistan, République de Moldova, Ukraine
2000	Inauguration/désignation	5	Bahreïn, Botswana, Équateur, Gambie, Slovaquie
2001-2004	Proposition de création d'une maison des Nations Unies à l'étude		L'objectif est de désigner cinq maisons des Nations Unies en 2001 et d'en porter le total à 50 au moins d'ici à 2004

101. Le logiciel d'exploitation de la base de données commune et de gestion des locations (Aperture), développé en 1997 et 1998 et achevé en 1999, est destiné à faciliter la gestion des locaux des bureaux de pays. La mise à jour et l'amélioration d'Aperture de même que l'établissement de rapports de gestion se sont poursuivis sans interruption.

Services communs

102. Sur la base des directives du CCQPO relatives à la gestion administrative du système des coordonnateurs résidents, qui couvrent la question des services communs, le Groupe de gestion des services et locaux du Groupe des Nations Unies pour le développement met actuellement au point des outils et des orientations pour l'organisation et l'utilisation de services communs. Dans un premier temps, il a méthodiquement recueilli des renseignements sur l'état d'avancement et le déroulement de l'organisation de services communs auprès des bureaux de pays, dont 126 ont répondu à 446 questionnaires du Groupe des Nations Unies pour le développement et d'organismes qui n'en font pas partie, ce qui a permis de mettre en place une base de données sur ces services. Dans le prolongement de cette enquête, le Groupe des Nations Unies pour le développement a organisé un atelier sur les services communs, avec le concours du Gouvernement britannique, pour en faire un premier bilan et élaborer des directives opérationnelles en vue de leur assurer un fonctionnement plus efficace et plus rationnel au niveau national. En s'appuyant sur l'information ainsi obtenue et sur les meilleures pratiques, son Groupe de gestion a mis au point des directives, y compris des accords types de services, que les équipes de pays pourraient adapter à leurs besoins propres, proposé des normes pour la fourniture de services et des indicateurs pour mesurer leurs résultats et fait des suggestions

pour la gestion des services communs, y compris les questions connexes d'obligation redditionnelle et de recouvrement des coûts.

103. Les réponses au dernier questionnaire en date adressé aux coordonnateurs résidents des Nations Unies font apparaître les résultats présentés ci-dessous au tableau 4.

Tableau 4

Part en pourcentage des principaux services administratifs mise en commun par les équipes de pays des Nations Unies

	<i>100</i>	<i>90-71</i>	<i>70-51</i>	<i>50-25</i>	<i>< 25</i>	<i>0</i>
Services financiers	3,1	4,1	16,3	29,6	35,7	11,2
Sécurité	50,0	33,0	9,0	2,0	3,0	3,0
Services afférents au personnel	2,0	9,9	14,9	33,7	30,7	8,9
Services de conférence	13,9	14,9	18,8	15,0	23,8	12,9
Télécommunications et technologies de l'information	2,0	17,6	20,6	22,5	30,4	6,9
Transports	-	1,0	8,1	10,1	41,4	39,4
Achats/passation de marchés	1,0	3,0	8,9	18,8	40,6	27,7
Services de liaison (administrative)	1,0	7,2	18,6	25,8	32,0	15,5

Tableau 5

Dates limites d'achèvement de la mise en commun intégrale des services administratifs fixées par les équipes de pays des Nations Unies (en pourcentage)

	<i>Absence de date limite</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005 ou au-delà</i>
Services financiers	85,2	5,7	3,4	2,3	2,3	1,0
Sécurité	46,7	44,0	6,7	1,3	1,3	-
Services afférents au personnel	80,2	5,8	5,8	2,3	3,5	2,3
Services de conférence	62,2	14,6	12,2	6,1	2,4	2,4
Télécommunications et technologies de l'information	52,9	24,1	14,9	6,9	2,3	-
Transports	83,0	2,3	8,0	1,1	3,4	2,3
Achat/passation de marchés	67,4	9,0	13,5	6,7	3,4	1,1
Services de liaison (administrative)	66,7	14,3	11,9	6,0	2,4	-

104. Il ressort des données présentées au tableau 5 que si la mise en commun des services dépasse les 25 % dans pratiquement tous les grands services administratifs sauf les transports et les achats, elle ne pourrait cependant être réalisée à 50 % d'ici à 2002 que pour les services de sécurité et les télécommunications et technologies de l'information. C'est pour améliorer la situation que le Groupe des Nations Unies pour le développement a approuvé les directives opérationnelles relatives à l'organisation de services communs qui ont été adoptées en septembre 2000 par le CCQPO au nom du CAC. Le Groupe a proposé la mise à l'essai des directives sur le terrain dans quelques pays pilotes, à partir de 2001, en vue de les affiner encore et de préparer le lancement de l'opération à l'échelle mondiale.

Enseignements tirés et obstacles à surmonter

105. Les observations faites par le Groupe des Nations Unies pour le développement durant les trois premières années d'application de l'initiative «Maisons des Nations Unies», ont permis d'en tirer les enseignements suivants:

- a) Beaucoup de locaux existants sont trop exigus pour accueillir le personnel des quatre membres du Comité exécutif du Groupe des Nations Unies pour le développement;
- b) Dans bien des cas, l'emménagement dans une maison des Nations Unies risque, dans un premier temps, d'avoir des conséquences financières très inégales, en faisant faire des économies à certaines organisations et des frais supplémentaires à d'autres. Un appui financier à ces opérations s'impose par conséquent, surtout les premiers temps, où les frais d'installation peuvent fort bien éclipser les réductions de coûts à long terme;
- c) Il faut explorer plus avant et plus résolument la possibilité d'obtenir des gouvernements des locaux appropriés et prêts à être occupés sans devoir payer un loyer, car c'est la formule la plus économique pour créer une maison des Nations Unies;
- d) La construction par les organisations participant au Groupe des Nations Unies pour le développement de bâtiments à usage de bureaux sur des terrains offerts par le Gouvernement à cet effet est au contraire généralement la formule la plus hasardeuse et la moins appréciée;
- e) Le recours aux services de spécialistes et techniciens extérieurs s'est révélé utile pour l'analyse des propositions des équipes de pays;
- f) L'harmonisation des conditions et modalités des accords de base de coopération passés par les partenaires du Groupe des Nations Unies pour le développement pour la fourniture d'espaces de bureaux faciliterait les négociations avec les gouvernements;
- g) Pour faciliter la mise en place de services communs au niveau des pays, il est nécessaire d'harmoniser les services administratifs et de dispenser une formation aux pratiques administratives et aux services communs;
- h) Il faudrait tirer davantage parti des progrès rapides de la technologie pour renforcer la cohésion et la coopération au niveau des pays, par exemple en partageant les services informatiques, en mettant sur pied un réseau mondial d'information sur les enseignements tirés de l'expérience et sur les bonnes pratiques et en créant le cas échéant, faute de mieux, des maisons des Nations Unies virtuelles.

106. L'expérience, jusqu'ici prouve, jusqu'ici que beaucoup de ces obstacles peuvent être surmontés moyennant un dialogue nourri entre les organismes participants.

D. Institutions spécialisées

107. Les institutions spécialisées des Nations Unies font partie intégrante du système des Nations Unies pour le développement, dans lequel elles jouent un rôle essentiel par le biais d'une participation pleine et entière ou en qualité de partenaires. Elles constituent dans une large mesure le fonds commun des capacités techniques du système des Nations Unies. De profonds changements se sont produits ces 20 dernières années dans les relations avec les institutions spécialisées comme suite aux tendances et nécessités nouvelles en matière de développement. Il est indispensable de mobiliser les connaissances techniques des institutions, lesquelles font partie intégrante du système des Nations Unies, comme suite aux tendances et nécessités nouvelles en matière de développement. Il est indispensable de mobiliser les compétences techniques des institutions, qui font partie intégrante du système des Nations Unies, car cela peut renforcer considérablement la capacité du système de relever les défis du développement.

108. Une des difficultés auxquelles le fonctionnement du système se heurte tient au fait que la plupart de ses capacités techniques et opérationnelles sont concentrées au siège pour être ensuite déployées en fonction des besoins et des demandes des bureaux de pays. Or, les ressources et leur localisation devraient s'accorder à tous les niveaux - au niveau mondial, au niveau régional et au niveau national - avec les fonctions et responsabilités. Il existe certes d'importantes tâches mondiales qui exigent une forte présence au niveau mondial, mais les connaissances techniques requises pour répondre aux demandes des pays devraient se trouver à portée de main. Des contraintes budgétaires ont amené en fait certaines institutions à réduire leur personnel au niveau des pays. Pourtant, l'axe du développement ne peut être que local et il devrait en être de même, dans une large mesure, du savoir-faire du système des Nations Unies en matière de coopération pour le développement. L'action normative des institutions et le rôle qu'elles jouent à l'échelon mondial en tant que groupe de réflexion sont essentiels, mais ils doivent s'exercer pour répondre à des demandes et situations concrètes, ces deux aspects devant se compléter.

109. Les initiatives récentes de certaines organisations qui vont dans le sens de la régionalisation et de la création ou du renforcement de bureaux sous-régionaux doivent aller de pair avec la constitution d'une masse critique de compétences techniques axées sur le pays et prêtes à être utilisées. Dans un contexte mouvant où les besoins propres à chaque pays se développent tout en se modifiant rapidement, il faut pouvoir compter davantage sur une présence et un savoir-faire locaux. La création de bureaux sous-régionaux constitue un progrès, mais elle ne saurait faire oublier la nécessité d'une capacité de réponse locale, concrète et rapide. Les institutions doivent se concerter davantage sur la façon d'aborder des sujets de préoccupation qu'elles ont en commun, comme la sécurité alimentaire et l'atténuation de la pauvreté à l'échelon des pays. Les représentants des institutions des Nations Unies interviennent sur le terrain à un double titre, comme représentants de l'institution concernée et comme membres du système des coordonnateurs résidents; ils doivent donc être capables de se compléter les uns les autres et de tirer parti de leurs compétences respectives.

110. À mesure que l'on voit apparaître une société fondée sur le savoir, les institutions spécialisées des Nations Unies vont être appelées à jouer un rôle de plus en plus important. Les institutions spécialisées sont également des organisations techniques. L'approche intégrée

du développement et le développement de secteurs comme l'agriculture, la santé, l'industrie et les communications constituent les deux faces de la même médaille. Un développement intégré et durable appelle la croissance et une plus grande productivité de secteurs comme celui de l'agriculture. Beaucoup de pays en développement attendent d'une organisation internationale qu'elle leur fournisse des informations et une aide pour leur permettre de sélectionner les données techniques et d'avoir accès à celles-ci. Le système des Nations Unies doit répondre à une telle attente. L'idée d'un partage du savoir-faire entre les organisations du système des Nations Unies au niveau des pays doit être également exploitée en vue de réaliser des économies d'échelle et de favoriser une plus grande efficacité.

E. Implantation sur le terrain

111. L'implantation sur le terrain ne doit pas être considérée uniquement comme un bureau de pays d'une organisation du système des Nations Unies, car elle est bien davantage encore une partie intégrante de l'infrastructure du développement national. Les ressources en personnel des bureaux de pays doivent permettre à l'organisation de répondre aux besoins et aux attentes et être fixées en consultation avec le gouvernement. Lorsqu'une organisation doit mettre des compétences techniques à la disposition d'un pays donné, elle doit avant tout tenir compte des capacités minimums mais liées dans le temps qu'exige une intervention rapide et efficace. Dans sa résolution 53/192, l'Assemblée générale a demandé que les compétences mises à disposition par les organismes des Nations Unies soient fixées en fonction des besoins de développement des pays plutôt que de la structure institutionnelle du système. Cette décision importante doit être mise en oeuvre concrètement.

112. Les institutions spécialisées ne sont pas toutes présentes sur le terrain, et c'est le cas en particulier des institutions de taille réduite mais qui ont souvent un caractère technique et technologique plus prononcé. Il faut veiller à ce que pareille absence du terrain n'ait pas pour effet de priver un pays de l'aide multilatérale dont il a besoin. L'échelle des opérations de certaines institutions peut ne pas justifier une forte présence sur le terrain que des contraintes budgétaires rendent par ailleurs pratiquement impossibles, mais elles devraient envisager une présence sélective et limitée dans les pays où leur domaine de spécialisation revêt un caractère hautement prioritaire.

F. Coopération avec la Banque mondiale et le Fonds monétaire international

113. Comme indiqué dans le plan de gestion pour l'application de la résolution 53/192 de l'Assemblée générale, le renforcement de l'interaction entre le système des Nations Unies et les institutions de Bretton Woods dans le domaine des activités opérationnelles s'appuie sur quatre piliers, à savoir l'établissement de liens plus étroits en ce qui concerne les accords portant sur l'appui au développement, un dialogue plus soutenu sur les grandes orientations, une volonté plus affirmée de garantir un impact pratique et une coopération plus étroite au niveau des pays.

114. Pendant la période considérée, une étude exploratoire conjointe a été entreprise concernant les relations entre les organismes des Nations Unies et les institutions de Bretton Woods, ce qui a permis d'examiner nombre de recommandations applicables au niveau des grandes orientations, du siège et des opérations dans les pays (voir 1998/61).

115. Les directives concernant les bilans communs de pays et les plans-cadres encouragent expressément la collaboration avec les institutions de Bretton Woods et invitent celles-ci à faire partie des équipes de pays chargées de mettre au point ces instruments.

116. Parallèlement, lors de l'adoption du cadre de développement intégré, la Banque mondiale a proposé au système des Nations Unies de renforcer les échanges avec les membres du Groupe des Nations Unies pour le développement et avec d'autres organismes des Nations Unies et d'encourager leur participation dans ce domaine, y compris les échanges d'informations et d'expériences ayant trait aux stratégies d'atténuation de la pauvreté mises au point ultérieurement par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI).

117. Ces expériences ont donné lieu, progressivement et périodiquement, à des discussions interinstitutions plus larges et plus approfondies. Sur le terrain, les équipes de pays participent activement à certains des cadres lancés par les institutions de Bretton Woods; elles ont fait récemment des propositions et suggestions qui devraient aider les gouvernements et les institutions de Bretton Woods à prendre en compte des éléments importants qui avaient été un peu négligés jusqu'ici.

118. Aux yeux de la plupart des coordonnateurs résidents, cette collaboration est axée sur l'échange d'informations et le renforcement de la capacité des gouvernements de mobiliser et de coordonner les engagements et les ressources des donateurs. La collaboration entre les institutions et leur participation mutuelle à leurs programmes et projets ne sont pas uniformes; dans certains cas, elles sont moyennes, dans d'autres cas elles sont importantes. Il en a été de même de la participation aux bilans communs de pays et aux plans-cadres, ainsi que de la participation des organismes des Nations Unies aux mécanismes des institutions de Bretton Woods, comme le cadre de développement intégré et les stratégies d'atténuation de la pauvreté.

119. Une coopération future pourrait s'articuler autour d'une coopération plus poussée concernant leurs cadres et initiatives stratégiques et de programmation, d'une collaboration plus étroite au fonctionnement du système des coordonnateurs résidents, et de la mise en œuvre des plans d'action des conférences mondiales et de la Déclaration du millénaire.

G. Coopération avec les banques régionales de développement

120. Dans sa résolution 53/192, l'Assemblée générale engage les banques régionales de développement et tous les fonds et programmes du système des Nations Unies à coopérer plus étroitement. Dans l'état actuel, cette coopération est plutôt limitée, mais un vaste champ s'ouvre devant elle.

121. La grande majorité des coordonnateurs résidents et des gouvernements considèrent que les échanges d'informations entre les organismes des Nations Unies et les banques régionales sont relativement développés. Ils sont nombreux aussi à estimer qu'il existe une certaine collaboration entre les organismes des Nations Unies et les banques pour ce qui est des programmes et projets, ainsi que de l'appui apporté aux gouvernements pour renforcer leur capacité de coordonner les interactions avec les donateurs et de mobiliser des ressources. Dans certains cas, les organismes des Nations Unies sont associés à l'identification, à la conception, à la supervision et/ou à l'exécution de projets des banques régionales.

122. En particulier, l'OMS et la FAO font état des progrès de leur collaboration avec les banques régionales sur de nouveaux programmes ayant trait, par exemple, à la pandémie de sida ou au contrôle des drogues.

123. En ce qui concerne l'orientation des activités actuelles relatives aux banques régionales et à l'intérêt qui est porté à celles-ci, la Banque africaine de développement a adopté en 1999 une nouvelle déclaration stratégique qui appelle à un renforcement des partenariats avec les institutions de Bretton Woods, les organismes des Nations Unies, les institutions bilatérales, le secteur privé, la société civile et les ONG.

124. La Banque asiatique de développement a lancé en mars 2001 une nouvelle stratégie à long terme visant à aider les pays membres en développement à éliminer l'extrême pauvreté d'ici à 2015, conformément aux objectifs en matière de développement international convenus lors de récentes conférences mondiales des Nations Unies. La Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP), qui a participé à la création de la Banque asiatique pour le développement, continue d'entretenir avec elle des relations étroites.

125. Des liens de collaboration étroite sont maintenus entre la Banque interaméricaine de développement et la CEPALC, ainsi qu'avec d'autres organismes des Nations Unies au niveau des pays, notamment en vue d'appuyer l'intégration économique de l'Amérique latine.

126. Plusieurs organismes des Nations Unies estiment que les banques régionales pourraient envisager de réévaluer leurs portefeuilles de prêts à la lumière des conférences et conventions internationales, des priorités fixées pour atteindre les objectifs en matière de développement international (par exemple, les objectifs de développement à atteindre d'ici à 2015) et des priorités sectorielles connexes.

127. À cet égard, il doit être possible de combiner la puissance financière et le savoir-faire des banques régionales avec les capacités d'analyse, les activités de plaidoyer, les compétences techniques et autres compétences des organismes des Nations Unies. Les avantages comparatifs des diverses institutions devraient permettre de renforcer la synergie et l'impact des efforts déployés pour répondre aux demandes des pays.

H. Suivi et évaluation

128. Au nombre des dispositions issues des trois derniers examens triennaux figurent des dispositions conçues pour améliorer la contribution du suivi et de l'évaluation des activités opérationnelles à l'efficacité et à l'impact de celles-ci. Ces dispositions s'inspirent de la nécessité a) d'associer les autorités nationales au suivi et à l'évaluation et de renforcer leur capacité d'assurer le suivi et l'évaluation et d'en exploiter les résultats; b) d'axer moins le suivi et l'évaluation sur les questions qui se posent au niveau des projets que sur tout ce qui concerne l'efficacité et l'impact des programmes; c) d'encourager des évaluations conjointes permettant d'évaluer de façon cohérente tous les éléments des programmes exécutés par des organismes des Nations Unies dans un pays et de fournir des données d'expérience à tous ceux qui en demandent et peuvent en tirer parti; d) de s'attacher à exploiter les résultats des évaluations pour apprendre comment il est possible d'améliorer l'efficacité et l'impact des activités opérationnelles du système des Nations Unies et comment les États membres peuvent en tirer le meilleur parti.

129. Les organismes des Nations Unies, qui ont été périodiquement consultés sur l'adéquation et l'utilité de ces dispositions ont indiqué qu'ils appuyaient celles-ci. De toute évidence, nombre de ces organismes ont mûrement réfléchi à la question et y ont consacré du travail et des ressources humaines. Cela étant, toutes les évaluations d'impact font ressortir la faiblesse de la mémoire institutionnelle des organismes des Nations Unies lorsqu'elle existe, surtout au niveau des pays, et la nécessité pour le système de mieux dégager des enseignements de l'expérience. De nombreuses entités au sein (et à l'extérieur) du système des Nations Unies pour le développement se sont employées avec diligence à dégager des enseignements et à les répercuter sur les opérations au fil des ans. Au nombre des mesures prises par différents organismes des Nations Unies, on relève habituellement l'utilisation de bases de données électroniques, l'intégration formelle des leçons tirées à l'examen des programmes et projets, et le recours à la formation et autres dispositifs connexes.

130. Le coût du suivi et de l'évaluation des activités opérationnelles devrait représenter environ 1 % des ressources allouées au programme. Autrement dit, si les activités opérationnelles représentent un montant annuel de 4,5 milliards de dollars, le coût de leur suivi et de leur évaluation est de l'ordre de 45 millions de dollars. Au vu des six évaluations d'impact (et des six évaluations précédentes), l'action en retour du suivi et de l'évaluation laisserait à désirer, ce qui pose la question de savoir si le système des Nations Unies et les États membres tirent le meilleur parti de ces ressources.

131. Comme on l'a indiqué ailleurs, on met désormais moins l'accent sur les activités au niveau des projets et davantage sur les questions stratégiques. On peut cependant se demander si, dans le domaine du suivi et de l'évaluation, l'accent s'est pareillement déplacé des aspects techniques de la gestion des projets vers des aspects plus stratégiques liés à l'efficacité et à l'impact programmatique et organisationnel au niveau des pays.

132. Il reste qu'un certain nombre d'entités des Nations Unies s'orientent indubitablement dans cette direction. Ainsi en va-t-il du PNUD avec ses rapports annuels axés sur les résultats et sa volonté de réaliser une gestion axée sur les résultats, du Fonds international de développement agricole (FIDA), qui travaille à la mise au point d'indicateurs de la performance des entreprises, ou encore de l'UNICEF, qui s'efforce d'établir un lien entre ses activités et les objectifs quantitatifs énoncés au Sommet mondial pour les enfants.

133. Dans sa résolution 55/162 concernant la suite à donner aux résultats du Sommet du millénaire, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général d'établir sans tarder des orientations à long terme et des points de repère pour l'application de la Déclaration du millénaire dans les organismes des Nations Unies. Elle a précisé également qu'il conviendrait que tous les rapports soient axés principalement sur les résultats obtenus et les jalons qui ont été posés, que soient relevées les lacunes constatées dans l'application de la Déclaration du millénaire et définies les stratégies permettant d'y remédier, et qu'on y mette l'accent sur les questions intersectorielles et les thèmes polyvalents touchant le développement et la paix et la sécurité.

134. C'est par rapport à ce cadre de base que devront être jugées la plupart des activités opérationnelles. Il reste à traduire ces objectifs du millénaire dans des objectifs au niveau des organisations, des pays ou des régions. Le système des Nations Unies a déjà fait des progrès notables dans cette voie. Par exemple, une matrice d'indicateurs et d'objectifs a été établie à l'usage des équipes de pays qui élaborent leurs bilans communs de pays.

135. Toutefois, les institutions spécialisées qui poursuivent des buts sectoriels et les organismes des Nations Unies qui s'occupent de questions intersectorielles comme le VIH/sida, l'abus de drogues ou le renforcement des capacités doivent faire davantage et mettre au point des repères, objectifs et indicateurs qui serviront à l'élaboration de programmes nationaux et, s'il y a lieu, de programmes régionaux axés sur l'atténuation de tous les aspects de la pauvreté. Le volet «renforcement des capacités» des programmes d'élimination de la pauvreté appelle un travail supplémentaire en vue de l'élaboration d'indicateurs appropriés. Comme indiqué dans la publication issue de la première série d'évaluations¹⁵, un système d'évaluation ou une batterie d'indicateurs en matière de renforcement de capacités ne peut se borner à appliquer les systèmes de mesure étroits, réducteurs et en quelque sorte mécaniques que l'on rencontre parfois dans la communauté internationale pour le développement. Des systèmes de suivi inappropriés risquent de déformer la conception et la gestion des programmes et de porter atteinte à la performance recherchée par la plupart des participants.

136. Malgré les préoccupations légitimes que lui inspiraient le manque de définitions, de repères, d'indicateurs et de données et l'absence d'une mémoire institutionnelle, chacune des équipes chargées des évaluations d'impact a pu réaliser une évaluation précise de la qualité et de l'impact des activités opérationnelles des organismes des Nations Unies. Comme on le voit, il y a quelque chose à tirer d'un dialogue entre des praticiens réfléchis et des acteurs réfléchis et l'on pourrait en savoir bien davantage sur la façon d'éliminer la pauvreté si tous les organismes compétents des Nations Unies pouvaient s'inspirer de ce processus et élaborer, chacun en ce qui le concerne, des normes de bases en matière de suivi et d'évaluation des activités opérationnelles des organismes des Nations Unies, les enseignements de base qui se dégagent de pareil dialogue et une méthode assurant une action en retour de ces enseignements sur les opérations.

VIII. ÉVOLUTION DES DIMENSIONS DES ACTIVITÉS OPÉRATIONNELLES

A. Aide humanitaire, consolidation de la paix et développement

137. Les interventions des Nations Unies dans des situations de crise et d'après crise, qui ont constitué une partie importante de l'action menée par les organismes des Nations Unies au niveau des pays pendant ces dix dernières années, ne laisseront pas de placer le système des Nations Unies pour le développement devant un défi d'envergure, qui se situera de plus en plus au carrefour de la paix et du développement, de l'établissement de la paix et de la consolidation de la paix, des droits de l'homme et de l'aide humanitaire, des secours et de la reconstruction. Selon une estimation, il y aurait moins de 45 pays classés sous la rubrique des situations spéciales en matière de développement. L'Assemblée générale a demandé que soit adoptée une approche intégrée, y compris l'utilisation précoce d'instruments de développement dans des situations d'urgence humanitaire.

138. En 1999, le Conseil de sécurité a invité le Conseil économique et social à contribuer à la mise au point d'un programme de soutien à long terme en faveur d'Haïti. En 2000, l'Assemblée générale a prié le Conseil économique et social d'envisager la création d'un groupe consultatif sur les pays d'Afrique sortant d'un conflit, et le Conseil devrait répondre à cette invitation lors du débat de haut niveau sur l'Afrique qu'il doit tenir à sa session de fond de 2001. Dans la déclaration du Président faite à l'issue de la séance consacrée par le Conseil de sécurité en février 2001 à la définition d'une approche intégrée de la consolidation de la paix, il est indiqué que la consolidation de la paix comprend une gamme étendue de programmes et de mécanismes

touchant à la politique, au développement, à l'aide humanitaire et aux droits de l'homme (voir S/PRST/2001/5).

139. Comme indiqué dans le rapport du Secrétaire général concernant la suite donnée au rapport du Groupe sur les opérations de maintien de la paix des Nations Unies (A/55/502), presque tous les organismes des Nations Unies, y compris les institutions de Bretton Woods, sont actuellement engagés, à un titre ou l'autre, dans la consolidation de la paix, celle-ci englobant une gamme étendue d'activités touchant à la politique, aux opérations militaires, à la diplomatie, au développement, aux droits de l'homme, à la protection de l'enfant, à l'équité entre les sexes, à l'aide humanitaire, etc.

140. Au niveau des pays, les coordonnateurs résidents des Nations Unies, dont les attributions comprennent normalement la coopération pour le développement, interviennent également en qualité de coordonnateurs de l'aide humanitaire, selon que de besoin.

141. Les équipes de pays qui ont été consultées dans le cadre de l'examen triennal ont exprimé des opinions nuancées au sujet de l'efficacité des interactions entre les opérations de secours, le développement, la politique et les opérations de maintien de la paix des Nations Unies, ainsi que des liens existant entre les appels globaux, les bilans communs de pays et les plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement. Il en a été de même en ce qui concerne les liens existant entre les fonctions de coordonnateur résident, de coordonnateur de l'aide humanitaire et de représentant spécial du Secrétaire général. Afin de contribuer à renforcer et à clarifier ces liens, le Secrétaire général a publié en décembre 2000 une note d'orientation sur la question.

142. Il ressort des consultations menées entre le système des Nations Unies et les États membres qu'il faudrait mettre davantage l'accent sur la nécessité de la coordination et de consultations dans tous ces domaines.

143. En se plaçant dans la perspective de la coopération pour le développement, il faut noter que le système des coordonnateurs résidents opère dans le pays avant, pendant et après les crises et peut donc contribuer de façon non négligeable à éviter toute solution de continuité dans ce processus.

144. La formule du cadre stratégique adoptée dans certains domaines a permis d'identifier les relations et les principes pertinents. Il est donc possible d'appliquer des éléments de cette formule dans de nombreux pays, ce qui ne peut que souligner l'importance d'une approche intégrée.

145. En renforçant au niveau des pays la capacité d'adopter une telle approche intégrée, on œuvre en même temps à assurer une plus grande cohérence. Tant les bilans communs de pays que les plans-cadres offrent une excellente occasion d'identifier et d'appliquer des stratégies axées sur la prévention des conflits et sur la consolidation de la paix après le conflit. Le processus de consolidation de la paix exige de la cohérence dans l'analyse, la planification et la programmation à court et à long terme. Les organismes, fonds et programmes des Nations Unies sont bien placés pour aider les pays à relever le défi, en particulier par le biais du système des coordonnateurs résidents, à condition toutefois de mieux préciser les compétences dans ce domaine au niveau des pays.

146. Convaincu que le conflit constitue l'obstacle le plus important au développement durable, le Groupe des Nations Unies pour le développement s'efforce d'incorporer les notions de consolidation de la paix et de prévention des conflits dans les bilans communs de pays, les plans-cadres et les plans de secours d'urgence ou de redressement. Seule une coopération étroite avec les pouvoirs publics et la société civile permettra de faire droit à de telles préoccupations.

B. Droits de l'homme, y compris le droit au développement

147. Dans sa résolution 53/192, l'Assemblée générale a reconnu que les droits de l'homme, y compris le droit au développement, jouent un rôle important dans les efforts de coopération pour le développement déployés par les organismes des Nations Unies¹⁶.

148. La Déclaration du millénaire met tout particulièrement l'accent sur la nécessité de promouvoir la démocratie, renforcer l'état de droit et respecter tous les droits de l'homme et les libertés fondamentales reconnus sur le plan international, y compris le droit au développement. Elle réaffirme qu'il importe de se conformer à la Déclaration universelle des droits de l'homme et de promouvoir les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels.

149. La plupart des équipes de pays signalent que les gouvernements des pays où des programmes sont exécutés demandent un soutien accru en vue de la mise en œuvre des conventions internationales et du renforcement des capacités dans le domaine des droits de l'homme. Les États membres font état d'une évolution analogue.

150. Un certain nombre d'équipes de pays indiquent que le système des coordonnateurs résidents participe à l'exécution des mandats des organismes des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme, y compris le droit au développement, par le biais des consultations et activités de plaidoyer, de l'information relative aux droits de l'homme et de la planification de l'enseignement et des programmes, les résultats variant selon les pays.

151. Le système des Nations Unies s'est engagé à adopter une approche plus explicite et cohérente en matière de droits de l'homme. L'engagement de certaines organisations est déjà ancien et il est important, alors que d'autres n'ont pas encore pleinement assimilé les implications de pareille évolution.

152. Dans les directives qu'il a adoptées en 1999 pour les bilans communs de pays et les plans-cadres, le Groupe des Nations Unies pour le développement demande aux organismes des Nations Unies d'être attentifs à tout ce qui concerne les droits de l'homme lorsqu'ils arrêtent leurs programmes en matière de coopération pour le développement, ce qui a amené les institutions, par la suite, à élaborer un document comportant des directives et des informations connexes concernant les droits de l'homme à l'intention du système des coordonnateurs résidents. Au nom du CAC, le CCQPO a approuvé le document en mars 2000. Il y est question des droits de l'homme sous le rapport des principes et des mécanismes, de la prise de contact avec les gouvernements et de l'aide qui peut leur être fournie, ainsi que de la façon d'intégrer les droits de l'homme aux programmes de travail.

153. Les demandes de coopération technique liées aux droits de l'homme se multiplient et évoluent, les bilans communs de pays et les plans-cadres se sont avérés utiles pour mobiliser

l'attention sur ces questions. On considère de plus en plus que les droits de l'homme, qui constituaient jusqu'ici un domaine bien défini de l'assistance technique, devraient être intégrés aux grands domaines thématiques de la coopération pour le développement, en particulier sous l'angle de la pauvreté, de l'équité entre les sexes et de la gouvernance. Il faut donc renforcer la capacité des équipes de pays de se saisir des questions relatives aux droits de l'homme.

C. Technologies de l'information et de la communication

154. Les technologies de l'information et de la communication commandent aujourd'hui les changements dans le monde, le comblement de l'écart des connaissances et la compétitivité. Les technologies de la communication desserrent également l'étau du contrôle monopolistique de l'information et encouragent la transparence et la reddition des comptes. Par ailleurs, l'émergence de l'économie du savoir et de l'économie de réseau modifie aussi la dynamique du développement et les contrastes qu'elle présente. Une société en réseau ou sans fil est une société plus ouverte.

155. De 1985 à 1995, le marché mondial de l'information a crû de 12,2 % par an, et il continue de se développer. Ce taux représente près de trois fois le taux de croissance mondiale du produit intérieur brut. Mais un grand nombre de pays en développement restent à la traîne. Les communications électroniques, qui sont devenues banales dans le Nord, continuent d'être rares dans le Sud. Il existe bel et bien une fracture numérique. Quel que soit le critère utilisé, que ce soit le nombre de téléphones, d'internautes ou de fournisseurs d'accès à l'Internet, ou d'ordinateurs, les pays en développement accusent un retard. Il subsiste également de grands écarts au sein de l'hémisphère sud. Ainsi, on ne compte qu'un téléphone pour 5 300 habitants en Afrique sub-saharienne. La polarisation des communications se double d'une fracture entre les villes et les campagnes. Dans certaines régions d'Asie et d'Afrique, la densité du réseau téléphonique rural représente à peine un cinquième de ce qu'elle est dans les grandes villes. Même l'objectif consistant à procurer à chaque personne dans le monde un accès facile au téléphone d'ici à la fin du XX^e siècle n'a pas été atteint.

156. Malgré le retard accumulé et tous les obstacles, les nouvelles technologies sont pleines de promesses et d'occasions à saisir. Les technologies de l'information, dont le coût ne cesse de diminuer, exigent moins de capitaux et sont d'un prix plus abordable pour des sociétés moins riches. Elles peuvent également aider à surmonter un autre obstacle, qui tient au coût élevé d'une infrastructure matérielle perfectionnée et qui entrave le développement de nombreux pays. On ne peut certes pas se passer de l'infrastructure, mais il s'agit aujourd'hui d'une infrastructure de savoir, de travailleurs et d'exploitants agricoles instruits et ayant accès à l'information, qu'ils sont capables de rechercher et savent utiliser.

157. Il est possible aujourd'hui de remédier dans les régions reculées au manque chronique d'écoles, d'enseignants, de médecins et de marchés par le biais des écoles virtuelles, de la télé-médecine et de la télévente. L'Internet fournit aux exploitants agricoles et aux travailleurs un accès instantané aux informations dont ils ont besoin. Il peut ouvrir les portes du marché aux petites et moyennes entreprises sans qu'il soit besoin d'une infrastructure coûteuse. C'est un instrument puissant au service de l'atténuation de la pauvreté et du renforcement des moyens d'action des personnes pauvres, faibles et vulnérables. Dans le domaine vital de la productivité agricole et de la sécurité alimentaire, la biotechnologie et les nouvelles technologies culturelles offrent des possibilités immenses, parce qu'elles s'attachent moins à l'échelle et à l'espace et

davantage aux variétés cultivées. Elles se prêtent à des applications par de petits agriculteurs et des agriculteurs dont les terres sont marginales, c'est-à-dire les gros bataillons des paysans pauvres. Les techniques de télédétection permettent de situer avec une grande précision tout ce qui se trouve sur le sol et constituent un outil incomparable pour les planificateurs et administrateurs.

158. Une large majorité de pays sont dépourvus d'une infrastructure de base en matière de communications, mais un certain nombre de pays en développement sont en train de saisir les chances que leur offrent les technologies de l'information, notamment pour stimuler les exportations et la fabrication de microprocesseurs et de logiciels, placer en orbite dans le monde certaines industries prioritaires et améliorer le fonctionnement de leur administration. Le progrès décisif se situe dans le domaine de la bonne gouvernance. La gouvernance électronique est un des piliers sur lesquels repose l'édifice des technologies de l'information; elle favorise l'avènement d'un système plus ouvert, plus responsable, prêt à rendre des comptes et plus transparent. Elle fait largement appel à la vidéoconférence en matière de diffusion, ainsi que pour assurer le suivi et l'évaluation de la performance des agents de l'État. Elle permet d'enregistrer en ligne les actes juridiques et offre aux usagers un guichet unique pour les différents services.

159. La communauté internationale peut appuyer les efforts nationaux de développement et faire une contribution importante. De nombreux organismes des Nations Unies offrent des services de conseils et une assistance technique. Plusieurs organismes des Nations Unies, y compris des institutions spécialisées, déploient des activités dans lesquelles les technologies de l'information jouent le rôle d'outil de gestion et d'instrument d'information; ils s'en servent également dans leur coopération technique. L'ONU a lancé le Health InterNetwork à l'intention des pays en développement et le Service des technologies de l'information des Nations Unies. On peut également mentionner ici le Global Development Gateway de la Banque mondiale. Dans le précédent rapport du Secrétaire général sur les activités opérationnelles (voir E/2000/46/Add.1), il est brièvement question de certains aspects des technologies de l'information, principalement sous l'angle de la connectivité et des sites Web des organismes des Nations Unies.

160. Le communiqué ministériel adopté par le Conseil économique et social en 2000 présente une brève synthèse de l'état actuel des connaissances, ainsi que des initiatives prises par différents partenaires. Le communiqué a été approuvé dans la Déclaration du millénaire et constitue donc un texte important pour les organismes des Nations Unies. Le Conseil a demandé que soit établi un groupe d'étude sur les technologies de l'information et de la communication (TIC) chargé de promouvoir celles-ci, qui constitue un instrument inégalable au service du développement. Dans la foulée, le Secrétaire général a créé un groupe de conseillers de haut niveau en matière de TIC et mené des consultations à l'échelle mondiale; sur la base des résultats de celles-ci, le Conseil a autorisé le Secrétaire général à mettre en place le groupe d'étude. En dehors du système des Nations Unies, il faut signaler une importante initiative intergouvernementale, à savoir l'établissement par le Groupe des Huit pays les plus industrialisés du Groupe d'experts sur l'accès aux nouvelles technologies. Le prochain Sommet mondial de la société de l'information, qui sera organisé en 2003 sous l'égide de l'Union internationale des télécommunications (UIT), examinera le rôle que peuvent jouer les télécommunications, les investissements et la technologie en créant l'infrastructure d'une société de l'information et en réduisant la fracture numérique.

161. Le communiqué ministériel a, entre autres, demandé aux organisations internationales, aux fonds et programmes et aux institutions spécialisées des Nations Unies de faciliter le transfert des TIC, en particulier vers les pays en développement, et de soutenir les initiatives visant à renforcer les capacités et à mettre au point des documents. Le système des Nations Unies pour le développement peut contribuer à ce processus par le biais de ses activités opérationnelles. Son efficacité et son impact peuvent être améliorés de beaucoup par l'utilisation des TIC; en outre, il peut mettre au point des modalités novatrices pour renforcer la capacité des pays en développement en matière de TIC. La constitution de réseaux du savoir apparaît de plus en plus comme un domaine clef du développement et exige un soutien beaucoup plus résolu de la part des organismes des Nations Unies. Il est possible d'intégrer et d'utiliser les TIC de manière novatrice dans tous les secteurs des programmes. Assurément, certaines institutions s'efforcent de développer leurs capacités et leurs systèmes et conçoivent des programmes qui doivent permettre de répondre aux transformations en cours tout en prenant appui sur elles, mais il est indispensable de lancer de grandes initiatives novatrices dans l'ensemble du secteur des TIC pour le développement.

162. Cette tâche revêt un caractère tant sectoriel qu'intersectoriel et fait appel aux institutions spécialisées, y compris la Banque mondiale, et aux fonds et programmes des Nations Unies. Selon les coordonnateurs résidents, pas moins de 40 % des pays où sont exécutés des programmes se sont dits intéressés par une aide du système qui leur permettrait de mobiliser les TIC au service du développement. Pour la moitié des pays qui ont répondu, le transfert de technologie et l'aide qui doit leur permettre d'avoir accès à des compétences techniques étrangères sont un des domaines où l'assistance leur est la plus mesurée. Cet aspect mérite toute l'attention, eu égard à l'importance toujours plus grande de la technologie, et en particulier des technologies de l'information et de la communication au service du développement.

D. Les femmes et le développement

163. Aux paragraphes 25, 46 et 47 de sa résolution 53/192, l'Assemblée générale a souligné la nécessité d'intégrer une démarche soucieuse d'équité entre les sexes dans toutes les activités opérationnelles du système des Nations Unies et encouragé l'adoption de mesures propres à assurer un équilibre entre les sexes au Secrétariat. Durant la période de trois ans considérée, cette question a retenu toujours davantage l'attention et certains progrès ont été réalisés.

Intégration de la sexospécificité

164. On n'a pas laissé de tenir compte, dans la conception des programmes/des projets, de la nécessité d'intégrer une perspective sexospécifique (pour une évaluation plus détaillée des progrès réalisés dans la mise en œuvre du plan à moyen terme à l'échelle du système en ce qui concerne la promotion de la femme pour la période 1996-2000, voir E/CN.6/2000/3). Sur la bonne centaine de coordonnateurs résidents qui ont répondu au questionnaire accompagnant l'examen triennal, 66 % ont estimé qu'on s'était réellement efforcé d'intégrer une démarche soucieuse d'équité entre les sexes dans la formulation des programmes et projets, et 79 % ont estimé qu'il en allait de même dans les bilans communs de pays et les plans-cadres. Les réponses fournies par les pays donateurs et les pays bénéficiaires vont dans le même sens.

165. La session extraordinaire consacrée par l'Assemblée générale à l'examen quinquennal de la quatrième Conférence mondiale sur les femmes, qui s'est tenue en juin 2000, a donné une nouvelle impulsion à la question de l'intégration de la sexospécificité.

166. L'élaboration des bilans communs de pays et des plans-cadres offre la possibilité d'intégrer une démarche soucieuse d'équité entre les sexes dans les activités opérationnelles de tous les organismes des Nations Unies. Le Sous-Groupe de la parité des sexes du Groupe des Nations Unies pour le développement s'est employé activement dans ce sens dès les premiers stades de l'élaboration des directives pour la formulation des bilans communs de pays/des plans-cadres et des documents ultérieurs. On peut donc dire que la question de l'équité entre les sexes est intégrée de manière appropriée dans les directives pour la formulation des bilans communs de pays/des plans-cadres et que les indicateurs des bilans communs de pays sont ventilés par sexe.

167. Au niveau des pays, on a eu largement recours à la méthode des groupes thématiques pour se saisir de cette question intersectorielle. En 1998, on comptait 58 groupes thématiques actifs sur le terrain; en 1999, leur nombre était passé à 68. Les principaux domaines d'activité des groupes/des équipes spéciales thématiques s'occupant des questions liées à l'équité entre les sexes sont les activités de plaidoyer, le soutien aux pays bénéficiaires en matière de législation, l'appui technique en matière de renforcement des capacités et les interventions au niveau communautaire. Il ressort des rapports des coordonnateurs résidents que de nombreux ateliers ont été organisés pour sensibiliser les décideurs et les agents de l'État, ainsi que les fonctionnaires des organismes des Nations Unies aux questions liées à l'équité entre les sexes. Par exemple, des sessions de formation ont été organisées pour les bureaux de statistique des pays bénéficiaires sur la ventilation des données par sexe, leur collecte et leur analyse. On s'est également efforcé d'associer les ONG locales au processus d'élaboration de la législation du pays et à la mise en œuvre des engagements pris à la quatrième Conférence mondiale sur les femmes.

168. Plusieurs organisations ont souligné le fait que les projets à l'échelle locale, comme les projets concernant la microfinance et les ressources réutilisables, sont habituellement axés sur les femmes dans le cadre des programmes d'atténuation de la pauvreté. Un coup d'œil sur le questionnaire permet de confirmer qu'au niveau des projets, il est porté une attention spéciale aux femmes¹⁷. À titre d'illustration, on peut citer l'initiative pour l'éducation des filles lancée par le Secrétaire général de l'ONU en avril 2000, qui vise à organiser une campagne soutenue pour permettre aux filles d'avoir un meilleur accès à l'éducation et à une éducation de qualité, grâce à un partenariat associant tant des organismes des Nations Unies que des organismes extérieurs.

169. Par ailleurs, des réseaux d'animateurs et de personnes bien au fait des questions liées à la parité des sexes permettent aux organismes des Nations Unies de tirer parti des connaissances spécialisées existant dans ce domaine au sein du système. Par exemple, le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM) s'est attaché à développer son réseau de conseillers régionaux dans le domaine de l'équité entre les sexes, tout comme le PNUD, l'UNICEF, le FNUAP et l'UNESCO, qui ont chacun leur propre réseau. Il faut cependant éviter les chevauchements au sein du système et créer un fonds commun des ressources et compétences techniques existant dans ce domaine.

170. Des efforts ont été également déployés dans le domaine de la formation et du renforcement des capacités¹⁸. Le Bureau des Nations Unies pour le contrôle des drogues et la prévention du crime a mis au point des directives internes à l'intention des administrateurs de programmes. Le PAM a organisé des ateliers sur l'équité entre les sexes. L'UNIFEM a élaboré un document directif sur l'intégration de la dimension sexospécifique dans les bilans communs de pays et les plans-cadres qui servira de base pour la conception d'un module de formation à l'École des cadres des Nations Unies. Il reste que pour plusieurs organismes, ce domaine est un des plus difficiles à aborder. Généralement, les fonctionnaires des organismes des Nations Unies ont besoin d'une formation plus poussée à cet égard pour collecter avec efficacité, et ensuite les analyser, des données ventilées par sexe. Dans la foulée, il faut veiller à diffuser les bonnes pratiques¹⁹.

171. Malgré les progrès et résultats enregistrés à ce jour, il est certain que les organismes des Nations Unies devraient davantage unir leurs efforts novateurs pour étudier la dimension sexospécifique de domaines nouveaux qui prennent de plus en plus d'importance, comme le VIH/sida, la paix et la sécurité, les TIC, et le financement du développement.

Améliorer l'équilibre entre les sexes

172. Une instruction administrative (ST/AI/1999/9) concernant les mesures spéciales à prendre pour recruter des femmes a été publiée en vue d'accélérer l'instauration d'un équilibre entre les sexes au Secrétariat de l'ONU. Les femmes sont désormais mieux représentées à la classe D-1, où leur nombre est passé de 77 (28,4 %) le 31 décembre 1999 à 88 (30 %) au 30 novembre 2000 (pour plus de détails, voir E/CN.6/2001/4). De même, le Comité exécutif du Groupe des Nations Unies pour le développement a approuvé des mesures spéciales en vue de recruter des candidates au poste de coordonnateur résident (adoption par le CCQPO en juin 2000). Actuellement, 29²⁰ des 140 postes de coordonnateur résident sont occupés par des femmes.

E. Dimension régionale

173. Dans sa résolution 53/192, l'Assemblée générale insiste sur la nécessité croissante d'intégrer les dimensions régionale et sous-régionale aux activités opérationnelles de développement des Nations Unies, et engage les coordonnateurs résidents, agissant en étroite consultation avec les gouvernements, à associer les commissions régionales de plus près au bilan commun de pays et au Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement.

174. Les recherches menées en vue de l'élaboration de l'examen triennal ont mis au jour le fait que les dimensions régionale et sous-régionale étaient davantage intégrées que par le passé aux activités des organismes des Nations Unies, y compris les rapports annuels des coordonnateurs résidents. Cette évolution tient compte, en partie, du fait que les questions liées à la mondialisation revêtent des aspects régionaux. Par ailleurs, les résultats régionaux ont retenu l'attention lors des examens quinquennaux des conférences mondiales des Nations Unies. Enfin, le rapport consacré par le Secrétaire général en 1998 à la coopération régionale et la résolution connexe 1998/46 du Conseil ont contribué à accroître dans une certaine mesure l'intérêt et les activités pertinentes.

175. Conformément à la demande de l'Assemblée, les directives concernant les bilans communs de pays et les plans-cadres adoptées en 1999 mentionnaient la participation des commissions

régionales. En 2000, des stages de familiarisation aux plans-cadres ont été organisés pour chacune des commissions régionales en vue de stimuler leur participation aux bilans communs de pays et aux plans-cadres. Les effets bénéfiques de ces stages commencent à apparaître.

176. En 1999, le CAC a adopté des directives concernant la dimension régionale des activités des organismes des Nations Unies. En 2000, le PNUD et les commissions régionales ont signé un accord stratégique visant à renforcer leur coopération pour la définition des grandes orientations et sur le terrain, sous la forme de consultations, d'échanges d'informations et d'initiatives communes.

177. La plupart des équipes de pays sont convaincues que la dimension régionale est intégrée aux activités opérationnelles des organismes des Nations Unies. En revanche, environ 60 % des équipes de pays et plusieurs États membres ont déclaré que les commissions régionales ne participaient que de très loin à l'élaboration des plans-cadres. Aux yeux de la plupart, ce qui pourrait entraver la prise en compte effective de la dimension régionale dans le développement national, c'est le manque de fonds, la participation insuffisante des entités régionales et sous-régionales et certaines difficultés liées à la maîtrise nationale des activités régionales.

178. Certaines institutions, comme l'OMS, la FAO, l'OIT et le PAM, signalent qu'elles ont toujours pu s'appuyer pour la fourniture de services sur des structures régionales et sous-régionales solides. D'autres, comme l'UIT et l'Union postale universelle (UPU), déploient leurs activités en grande partie aux échelons régional et mondial. D'autres encore font porter le gros de leurs efforts sur des phénomènes transfrontières et leurs implications, par exemple le trafic des drogues, les flux migratoires ou la pandémie de VIH/sida. Le Bureau des Nations Unies pour le contrôle des drogues et la prévention du crime et le Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA) en sont des illustrations. Quant au PAM, il a pris de nouvelles mesures de décentralisation, ce qui a pour effet de renforcer les bureaux régionaux et sous-régionaux.

179. Les efforts portent également sur le resserrement des liens avec d'autres organisations régionales et interrégionales, comme l'Organisation de l'unité africaine (OUA), la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), l'Organisation de la Conférence islamique (OCI) ou le Commonwealth britannique, que l'on encourage à se préoccuper davantage de certaines questions. L'UNICEF et le PAM indiquent qu'ils agissent dans ce sens.

180. Les commissions régionales s'emploient de plus en plus à engager d'autres organismes des Nations Unies à participer au financement conjoint de certaines activités opérationnelles ou à apporter un complément de ressources.

181. Parmi les mesures proposées, on indiquera les suivantes en particulier:

a) Tous les coordonnateurs résidents désignés devraient avoir une formation suffisante pour traiter les questions régionales, y compris le rôle des commissions régionales;

b) Il faudrait établir et/ou renforcer des centres de coordination pour les questions relatives aux bilans communs de pays et aux plans-cadres au sein des commissions régionales. Pareillement, tous les coordonnateurs résidents devraient disposer d'un service responsable des relations avec les commissions régionales;

c) Les coordonnateurs résidents devraient s'assurer que tous les bilans communs de pays et plans-cadres prennent dûment en considération la dimension régionale, y compris la participation des commissions régionales²¹;

d) Les commissions régionales pourraient devenir des postes régionaux avancés de l'ONUSIDA, ce qui permettrait d'élargir la portée interinstitutionnelle et multinationale du Programme;

e) Il faudrait envisager la possibilité de mettre au point des bilans communs de pays et des plans-cadres sous-régionaux ou régionaux, qui seraient alignés sur les programmes régionaux des fonds des Nations Unies et des commissions et institutions régionales;

f) Il faudrait favoriser l'échange d'expériences et des meilleures pratiques dans le domaine de la coopération régionale et sous-régionale. Cette question pourrait être inscrite à l'ordre du jour des réunions annuelles de coordination régionale.

F. Coopération technique et économique entre pays en développement

182. L'Assemblée générale, dans sa résolution 53/192, et le Conseil économique et social, dans sa résolution 2000/6, ont tous deux demandé instamment aux organisations et aux institutions des Nations Unies de redoubler d'efforts pour intégrer les modalités de la coopération technique et économique entre pays en développement (CTPD/CEPD) à leurs activités opérationnelles. Pendant la période considérée, selon des rapports récents (pour plus de détails sur l'intégration de la CTPD, voir TCDC/12/1, TCDC/12/2 et TCDC/12/3) du Groupe spécial pour la coopération technique entre pays en développement du PNUD, les organismes des Nations Unies ont continué d'être des agents de promotion importants de la coopération technique et économique entre pays en développement et de jouer un rôle de catalyseur à cet égard, chacun dans son domaine de compétence.

183. Toutes les organisations et institutions des Nations Unies ont créé des centres de coordination de la CTPD. Beaucoup d'entre elles ont mis au point de nouveaux instruments d'intégration de la CTPD conformément aux Directives révisées²² et aux indicateurs communs pilotes des résultats²³. Certaines, comme la FAO, le Programme spécial pour la sécurité alimentaire ou le Programme de promotion des échanges Sud-Sud du Centre du commerce international, se sont attachées à concevoir et à appuyer des programmes de CTPD novateurs et caractéristiques propres à garantir la viabilité et un plus grand impact. La plupart des activités de CTPD dans lesquelles les organisations et institutions des Nations Unies, y compris les commissions régionales, ont joué un rôle de catalyseur se sont situées aux niveaux sous-régional, régional et interrégional. La constitution de réseaux du savoir et le soutien à des centres d'excellence semblent avoir été les moyens auxquels la plupart des organisations ont recouru de préférence pour renforcer les capacités, échanger les meilleures pratiques et des connaissances spécialisées, mener des recherches communes et mettre sur pied un dialogue sur des questions présentant un intérêt général ou un intérêt sectoriel pour un grand nombre de pays en développement, comme le commerce, les droits de propriété intellectuelle, la population, les services postaux et le VIH/sida.

184. Le PNUD a continué de fournir le principal soutien à la CTPD par le biais de ses programmes nationaux, régionaux, interrégionaux et mondiaux. La plupart des programmes

régionaux qu'il a exécutés étaient des initiatives relevant de la CTPD. Le fait que plus de 50 % des cadres de coopération de pays se sont référés aux modalités de la CTPD atteste que celle-ci intervient de plus en plus souvent dans la programmation du PNUD. En outre, la coopération Sud-Sud a été considérée comme une des priorités du plan d'entreprise de l'administrateur pour 2000-2003.

IX. CONCLUSIONS

185. Le plus grand défi que doit relever aujourd'hui le système des Nations Unies pour le développement consiste à accroître sa capacité de s'adapter, de manière à répondre avec agilité et souplesse à un environnement mondial en mutation rapide. Les organismes des Nations Unies ne sauraient prétendre être des agents du changement s'ils sont eux-mêmes incapables de changer. Pour être capables de relever de nouveaux défis, ils doivent se lancer des défis à eux-mêmes. La conception et la culture du système des Nations Unies pour le développement ont évolué dans l'espace d'un demi-siècle, et ce, de plus en plus pour tenir compte de situations concrètes et dans la foulée des choix politiques opérés par les États membres. Ils ont fait preuve d'une grande capacité de résistance dont ils peuvent s'enorgueillir. Toutefois, sous l'empire d'une autre façon de concevoir la dynamique du développement, de plans d'action mondiaux intersectoriels, d'objectifs assortis d'un calendrier précis et de mandats qui s'entrecroisent, les organismes des Nations Unies doivent adopter une approche et des méthodes de travail plus collectives et mieux coordonnées que dans le passé, ce qui doit renforcer leur synergie et accroître l'impact de leurs activités. En définitive, ils doivent contribuer au développement national en s'intégrant aux processus nationaux. La modification du contexte mondial et les nécessités nationales appellent une approche plus intégrée.

186. Pour permettre au système de déployer pleinement ses capacités opérationnelles, il est indispensable de surmonter deux obstacles, l'un interne et l'autre extérieur. S'il est vrai que l'identité institutionnelle favorise les activités de plaidoyer et une vision dynamique, contribuant ainsi à un développement multidimensionnel, il n'en demeure pas moins qu'un attachement excessif à l'identité et à la légitimité institutionnelles peut entraver une approche intégrée et globale. Les organismes des Nations Unies devraient s'attacher à renforcer leur synergie et intégrer leurs efforts pour mieux répondre aux besoins de développement des pays par des initiatives et des programmes conjoints. Les réformes entreprises à ce jour ont permis d'avancer dans cette direction, mais ce processus appelle un élargissement et un approfondissement. Un cadre de coopération pour le développement qui serait plus cohérent et mieux intégré devrait également permettre au système d'appuyer plus systématiquement les efforts déployés par les pays en développement pour relever les défis de la mondialisation et trouver la place qui leur revient dans l'économie mondiale. Cependant, il faut surmonter à cet égard un obstacle de taille, à savoir la préférence toujours plus marquée pour des financements spécifiques à court terme du développement, ce qui porte atteinte à la masse critique des ressources et compromet une utilisation judicieuse des contributions en vue d'une approche plus intégrée. Le processus de réforme devra viser à résoudre ces questions jumelles.

187. Les ressources, toutes nécessaires qu'elles soient, ne suffisent pas à garantir l'efficacité. Or, une utilisation efficace acquiert encore davantage d'importance à une époque de pénurie. Cela exige de la part des organisations une culture faisant une large place à la préparation et à la coopération, comme cela ressort de certaines études d'évaluation d'impact. La réforme du système des Nations Unies pour le développement vise non seulement à améliorer la cohérence

interne et l'impact institutionnel, mais davantage encore à mener à bien les grands programmes d'action concrets et à fournir aux États membres un soutien et des services meilleurs. Les réformes entreprises jusqu'ici vont dans le bon sens. Le processus devrait se déplacer, aller des locaux communs à un cadre d'action commun, du paradigme de la programmation à la participation, du processus au contenu, de la coordination à la cohérence, de l'échange d'informations au partage des connaissances spécialisées et de l'exécution nationale au renforcement des capacités. La notion de programmation conjointe devrait être élargie, de manière à inclure les collectivités du pays. La forme et le processus devraient être définis plus directement par le but et la fonction. L'instrument qu'est le plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement constitue une base de lancement pour de nouveaux progrès.

188. Le présent examen triennal fournit une occasion incomparable d'amorcer un dialogue parmi les États membres sur l'ensemble des questions dont dépend l'avenir de la coopération des Nations Unies pour le développement.

Notes

- ¹ Voir par exemple la résolution 55/43 de l'Assemblée générale au paragraphe 7.
- ² Voir la déclaration prononcée par le Secrétaire général lors d'une réunion ministérielle de haut niveau du PNUD consacrée à l'avenir de l'aide au développement, New York, 11 septembre 2000.
- ³ Le Conseil est saisi d'un rapport distinct sur ce sujet à sa session de 2001; voir aussi E/CN.3/2001/16.
- ⁴ L'Administrateur du PNUD est désigné par le Secrétaire général pour gérer et financer le système des coordonnateurs résidents. C'est lui qui en dernier ressort soumet la candidature qu'il a retenue au Secrétaire général.
- ⁵ Il y a à l'heure actuelle 130 coordonnateurs résidents.
- ⁶ Par évaluation à 180°, on entend l'information sur les résultats fournie aux coordonnateurs résidents des Nations Unies par les membres de l'équipe de pays et celle qu'en retour ceux-ci reçoivent des coordonnateurs résidents. Il s'agit d'une opération d'information réciproque entre pairs.
- ⁷ Ces sites s'ajoutent aux sites Intranet et Internet de l'ONU et de toutes les organisations membres du CAC, sans compter le site du CCQPO, où l'on peut trouver les directives, rapports et documents de session et autres informations connexes; voir E/2000/46/Add.1, par. 60 et 61.
- ⁸ Dans le cadre de la réforme en cours du CAC ont été créés un nouveau comité de haut niveau des programmes, qui remplace le CCQPO, et un comité de haut niveau de la gestion.
- ⁹ Parmi les directives adoptées par le CCQPO, on retiendra les directives relatives au fonctionnement du système des coordonnateurs résidents (1999), une note d'orientation à l'intention du réseau des coordonnateurs résidents concernant le suivi des conférences mondiales sur le terrain (1998) et les directives relatives au plan-cadre des Nations Unies pour le développement (1999) et au bilan commun de pays (1998), respectivement.
- ¹⁰ Ghana, Jordanie, Kazakhstan, Mozambique, Népal, Philippines et République démocratique populaire lao.
- ¹¹ Madagascar et la Roumanie.
- ¹² Les autres points sur lesquels l'harmonisation serait peut-être faisable sont les modalités contractuelles, les procédures de recrutement, les assurances et les méthodes d'évaluation des résultats.
- ¹³ Bangladesh, Brésil, Cambodge, Jordanie, Kazakhstan, Myanmar, Népal, Ouzbékistan et Zimbabwe. Le nombre des organismes participant aux efforts d'harmonisation varie d'un pays à l'autre. Au Zimbabwe, par exemple, tous les organismes des Nations Unies y ont pris part.

Au Myanmar, le PNUD, le FNUAP, le PAM, le Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues (PNUCID), l'OMS et la FAO s'y sont associés.

¹⁴ Le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets gère environ 3 000 agents nationaux engagés au titre de projets. De son côté, le PNUD estime que le nombre de ceux qu'il emploie n'atteint sans doute pas moins de 30 000. L'OMS n'a pas de régime spécial pour ces agents, encore qu'il puisse en recruter en vertu de dispositions qui correspondent en gros à la définition retenue.

¹⁵ Voir Nations Unies, *Capacity-Building Supported by the United Nations: Some Evaluations and Some Lessons* (New York, 1999) (Le renforcement des capacités appuyé par les organismes des Nations Unies: quelques évaluations et quelques enseignements).

¹⁶ L'Assemblée générale a pris note à cet égard des activités des fonds et programmes des Nations Unies qui visent à apporter aux pays bénéficiaires une assistance technique répondant à leurs besoins et à leurs priorités sur le plan économique et social, notamment l'élimination de la pauvreté et la promotion des droits de l'homme, y compris le droit au développement, pour leur permettre de parvenir à une croissance économique soutenue et à un développement durable, conformément à ses résolutions sur la question et aux décisions prises lors des récentes conférences des Nations Unies, et souligné que ces activités [devaient] être entreprises à la demande des gouvernements bénéficiaires intéressés, dans le strict respect des mandats des fonds et programmes considérés, qui devraient recevoir des contributions accrues de la part des pays donateurs.

¹⁷ Selon 99 % des coordonnateurs résidents, 91 % des pays bénéficiaires et 100 % des donateurs ayant répondu au questionnaire, les activités des organismes des Nations Unies ont été axées sur les femmes et les filles vivant dans la pauvreté.

¹⁸ Une section de l'organisation Women Watch fournit des informations et des liens concernant les matériels pédagogiques disponibles (www.col.org/GenderResources).

¹⁹ On peut citer à cet égard le «good practices compendium» (www.unifem.org/goodpractices), qui est le fruit d'une initiative interinstitutions, et Women Watch (www.un.org/womenwatch), qui est tenu à jour par la Division de la promotion de la femme du Secrétariat de l'ONU et bénéficie de l'appui de plusieurs autres organisations.

²⁰ Ce nombre comprend 26 femmes en fonctions et trois qui ont été nommées. Le Centre des Nations Unies pour les établissements humains et le FNUAP ont, eux aussi, leurs sites Web sur les bonnes pratiques.

²¹ Le Groupe des Nations Unies pour le développement, en consultation avec les commissions régionales, s'efforce concrètement d'accroître les progrès dans ce domaine en encourageant tous les coordonnateurs résidents à associer les commissions régionales, dès le départ, à l'élaboration des bilans communs de pays et des plans-cadres.

²² Dans sa décision 1998/284, le Conseil économique et social a pris acte de la note du Secrétaire général transmettant les Directives révisées pour l'examen des politiques et procédures concernant la coopération technique entre pays en développement.

²³ Pour les indicateurs communs pilotes des résultats, voir TCDC/12/3, annexe.
