



**Assemblée générale
Conseil économique et social**

Distr. générale
20 septembre 2005
Français
Original: anglais

**Assemblée générale
Soixantième session
Points 57 et 130 de l'ordre du jour
Activités opérationnelles de développement
Corps commun d'inspection**

**Conseil économique et social
Session de fond de 2005
29 juin-27 juillet 2005
Point 3 de l'ordre du jour
Activités opérationnelles du système
des Nations Unies au service
de la coopération internationale
pour le développement**

**Mesures pour améliorer la performance globale
du système des Nations Unies à l'échelle des pays
(deuxième partie)**

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre aux membres de l'Assemblée générale le rapport du Corps commun d'inspection intitulé « Mesures pour améliorer la performance globale du système des Nations Unies à l'échelle des pays, deuxième partie ». JIU/REP/2005/2 (Part II).



**QUELQUES MESURES POUR AMÉLIORER L'ACTION
DU SYSTÈME DES NATIONS UNIES DANS LES PAYS**

Deuxième partie

Rapport établi par

Doris Bertrand

Corps commun d'inspection

Genève, 2005



Nations Unies, Genève, 2005

Conformément au paragraphe 2 de l'article 11 du Statut du Corps commun d'inspection, le présent rapport a été «mis au point après consultation entre les inspecteurs, de façon que les recommandations formulées soient soumises au jugement collectif du Corps commun».

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Principaux sigles et acronymes		iv
AVIS AU LECTEUR.....		v
RECOMMANDATIONS POUR LA DEUXIÈME PARTIE.....		v
I. PROMOTION DU PARTENARIAT POUR AMÉLIORER L'ANALYSE, LA PLANIFICATION, L'EXÉCUTION DES PROGRAMMES ET LES RÉSULTATS.....	1–29	1
II. SIMPLIFICATION ET HARMONISATION DES PROCÉDURES	30–67	10
A. Les travaux du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE.....	35–44	12
B. Les travaux du Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUM).....	45–67	16
III. RATIONALISATION DE LA PRÉSENCE SUR LE TERRAIN	68–108	23
A. Nécessité de confier un rôle clairement défini et sans équivoque au coordonnateur résident.....	68–92	23
B. Locaux et services communs – La Maison des Nations Unies	93–95	31
C. Établissement de bureaux communs et d'une coopération par délégation et redéfinition des compétences.....	96–108	32
IV. SUIVI DES ACTIVITÉS OPÉRATIONNELLES DE DÉVELOPPEMENT.....	109–111	36
V. MESURES DESTINÉES À ACCROÎTRE LA TRANSPARENCE DES OPÉRATIONS DU SYSTÈME DES NATIONS UNIES – CRÉATION DE SITES WEB.....	112–114	37
VI. HARMONISATION DE LA COLLECTE DES FOND EXTRABUDGÉTAIRES ET DES RESSOURCES À DES FINS SPÉCIALES	115–117	38
VII. OBSERVATIONS FINALES.....	118–120	39
Annexe I Les 13 indicateurs d'harmonisation et d'alignement du Comité d'aide au développement.....		40
Annexe II Nouveaux instruments et nouvelles procédures du Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUM).....		42

PRINCIPAUX SIGLES ET ACRONYMES

APD	Aide publique au développement
CAC	Comité administratif de coordination (remplacé par le CCS)
CAD	Comité d'aide au développement (OCDE)
CCI	Corps commun d'inspection
CCQPO	Comité consultatif pour les questions relatives aux programmes et aux opérations
CCS	Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (a remplacé le CAC)
CFPI	Commission de la fonction publique internationale
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
DAES	Département des affaires économiques et sociales (ONU)
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
FMI	Fonds monétaire international
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
GCMP	Groupe consultatif mixte des politiques (de l'ex-CAC)
GNUD	Groupe des Nations Unies pour le développement
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
ONU-Habitat	Programme des Nations Unies pour les établissements humains
PAM	Programme alimentaire mondial
PNUAD	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance

AVIS AU LECTEUR

En raison des limites fixées pour le nombre de pages, ce rapport est présenté en deux parties: la première fait l'historique de la réforme du système, en mettant l'accent sur les activités opérationnelles. La deuxième traite des questions suivantes et contient des recommandations visant à améliorer la situation:

- Promotion du partenariat pour améliorer l'analyse, la planification, l'exécution des programmes et les résultats;
- Simplification et harmonisation des procédures;
- Rationalisation de la présence sur le terrain;
- Suivi des progrès des activités opérationnelles pour le développement;
- Amélioration de la transparence.

Les première et deuxième parties forment un tout et doivent être lues ensemble. Chacune contient des recommandations distinctes. Le résumé figure dans la première partie.

RECOMMANDATIONS POUR LA DEUXIÈME PARTIE

Recommandation 1 (voir la première partie du rapport)

Promotion du partenariat pour améliorer l'analyse, la planification, l'exécution des programmes et les résultats (voir les paragraphes 1 à 29)

Recommandation 2 (voir les paragraphes 5 et 8)

L'Assemblée générale devrait demander aux organes directeurs des organismes des Nations Unies (fonds, programmes et institutions spécialisées) d'envisager l'adoption de mesures visant à promouvoir le partenariat. Ces organismes devraient en particulier:

- a) Favoriser l'alignement des programmes sur les priorités, les systèmes et les procédures des pays partenaires, chaque fois que possible;
- b) Participer activement à l'élaboration et à l'application des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) ou d'instruments équivalents afin de mieux les axer sur les objectifs de développement du Millénaire, et d'aider chaque pays à devenir maître de son développement, en mettant à profit leurs avantages comparatifs et leurs compétences spécialisées, ainsi que l'expérience acquise lors de l'établissement d'autres instruments des Nations Unies (comme les bilans communs de pays, les plans-cadres pour l'aide au développement et les rapports nationaux sur la réalisation des objectifs de développement du Millénaire);
- c) Veiller à ce que toutes ces mesures soient complémentaires, en vue de réduire les coûts de transaction, surtout pour les pays partenaires;

d) Veiller, quand des stratégies nationales de développement¹ sont en place, à ce que priorité soit donnée à l'amélioration de ces instruments du point de vue analytique et opérationnel.

Recommandation 3 (voir les paragraphes 7, 9 et 13)

Le Secrétaire général devrait charger les coordonnateurs résidents et/ou les organismes sectoriels chefs de file de veiller à ce que tous les membres du Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD), y compris ceux qui sont peu présents ou n'ont pas de représentation sur le terrain, collaborent étroitement et activement aux travaux des équipes des Nations Unies dans les pays.

Il faudrait aussi demander aux coordonnateurs résidents de mettre à profit l'expérience analytique et les connaissances acquises par les commissions régionales et par d'autres entités internationales, régionales ou sous-régionales à vocation d'orientation pour l'établissement des bilans communs de pays, des plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement, des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté ou d'instruments analogues.

Unification progressive des instruments par pays pour améliorer les résultats des programmes

Recommandation 4 (voir les paragraphes 14 à 19)

L'Assemblée générale devrait prier les organismes des Nations Unies (représentés au Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS)) d'étudier les moyens d'établir progressivement une seule «analyse de base» et un seul «plan général d'exécution» par pays.

Cette unique analyse, qui regrouperait les études et les cadres de programmation établis par les différents organismes avec les pays partenaires, ainsi que par les membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, porterait sur tous les aspects du développement et guiderait l'action des acteurs internationaux (bilatéraux, multilatéraux et régionaux), en fonction de leurs avantages comparatifs respectifs. Comme elle aurait un caractère national, elle devrait aussi, en principe, orienter l'action des organisations non gouvernementales (ONG) et du secteur privé. Cet instrument unifié éclairerait la stratégie nationale de développement et de lutte contre la pauvreté. En adoptant une politique globale de développement, la communauté internationale devrait aussi s'employer à mettre progressivement au point un seul «plan général d'exécution» (plan d'action assorti d'une matrice de résultats) avec chaque pays partenaire, qui serait fondé sur l'analyse de base unifiée et sur la stratégie nationale de développement et de lutte contre la pauvreté. Cela permettrait une division du travail entre tous les fournisseurs extérieurs d'assistance dans chaque pays, selon leurs avantages comparatifs. Pareille démarche garantirait la prévisibilité, la transparence et la responsabilité². À tous les stades, la communauté internationale devrait investir dans le renforcement des capacités (d'analyse, d'orientation et d'exécution), de façon que les pays partenaires puissent prendre effectivement les choses en main.

¹ Par «stratégies nationales de développement», on entend les stratégies de lutte contre la pauvreté et autres stratégies globales, de même que les stratégies sectorielles ou thématiques. Cette définition est reprise de la «Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement», Paris, 2005.

² Voir également le rapport du Corps commun d'inspection intitulé «L'ONU et la méthode fondée sur les résultats: mise en œuvre de la Déclaration du Millénaire» (JIU/REP/2002/2), op. cit., deuxième partie, sect. A, Réformes entreprises par l'Organisation des Nations Unies, et recommandation 3.

**Déclaration commune des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies
pour encourager le renforcement du partenariat entre ces organismes
grâce à des mesures d'incitation et de récompense**

Recommandation 5 (voir les paragraphes 21 à 26)

Les chefs de secrétariat de tous les organismes des Nations Unies (représentés au CCS) devraient, dans une déclaration commune, engager vivement les membres de leur personnel à «accroître leur coopération, leur collaboration et la coordination de leurs activités, par une plus grande harmonisation de leurs cadres d'action stratégique, de leurs instruments, de leurs modalités et des dispositions de leur partenariat»³, et indiquer leur intention de les récompenser de cet effort.

a) Les fonctionnaires seraient appelés à étudier activement les possibilités d'initiatives communes avec d'autres organismes faisant ou non partie du CCS, en vue d'accroître l'efficacité dans la programmation et l'exécution des stratégies nationales de développement et de lutte contre la pauvreté, ainsi que dans la réalisation des objectifs de développement du Millénaire;

b) Il faut encourager l'étude des possibilités de coopération et de partenariat par des mesures d'incitation et de récompense (analogues dans tous les organismes des Nations Unies). Pour l'évaluation du travail individuel et du travail d'équipe, on devrait tenir compte de l'importance accrue accordée à la promotion du partenariat en vue d'obtenir de meilleurs résultats;

c) Tous les coordonnateurs résidents devraient, dans leurs rapports annuels, informer le CCS et le GNUD de la réaction des équipes des Nations Unies dans les pays, pour permettre un débat utile;

d) Les chefs de secrétariat devraient informer les organes directeurs respectifs de la réaction du personnel;

e) Le CCS et le GNUD devraient, selon qu'il conviendra, informer le Conseil économique et social et l'Assemblée des résultats de la déclaration commune susmentionnée. Cela permettrait aux États Membres de suivre les progrès et de faire preuve d'une plus grande cohérence dans les décisions ultérieures sur la question.

Mise à profit de l'expérience des autres: formation et mobilité du personnel

Recommandation 6 (voir le paragraphe 27)

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient définir et renforcer les possibilités de formation commune et tirer le meilleur parti de l'École des cadres des Nations Unies.

a) Les chefs de secrétariat devraient charger leur service de la gestion des ressources humaines de renforcer les possibilités de formation commune pour faire mieux comprendre les différentes méthodes de programmation, les divers modes de gestion axée sur les résultats et d'autres questions, en insistant tout particulièrement sur les aspects liés aux activités de développement menées

³ «Examen triennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies» (A/RES/59/250, 17 décembre 2004), par. 52.

par le système. Cela devrait faciliter de nouvelles initiatives conjointes dans des domaines comme l'analyse, la programmation et l'exécution, ainsi que la simplification, l'harmonisation et l'alignement, autant d'éléments essentiels pour accroître l'efficacité de l'aide au développement;

b) Les possibilités de formation offertes par l'École des cadres des Nations Unies, à Turin, devraient être mieux exploitées et ouvertes aux représentants d'organismes d'aide bilatéraux, de la Commission européenne et des institutions financières internationales, ainsi qu'aux responsables des pays développés et des pays en développement.

Recommandation 7 (voir le paragraphe 28)

Les organes directeurs des organismes des Nations Unies devraient charger leurs secrétariats respectifs d'accélérer l'étude des obstacles à la mobilité du personnel au sein du système, de chercher des solutions et de leur faire rapport à ce sujet, en application de la résolution A/RES/59/266 de l'Assemblée générale (sect. VIII, Mobilité).

Recommandation 8 (voir le paragraphe 28)

Le CCS, en coopération avec la Commission de la fonction publique internationale (CFPI), selon qu'il conviendra, devrait mettre sur pied un régime d'incitation appropriée pour favoriser la mobilité, en vue d'ouvrir des perspectives de carrière à l'échelle du système des Nations Unies, et faire rapport à ce sujet au Conseil économique et social, lors de sa session de fond et à l'Assemblée générale en 2007, dans le cadre notamment de l'examen triennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies.

Simplification et harmonisation des procédures: aller de l'avant (voir les paragraphes 30 à 67)

Recommandation 9 (voir les paragraphes 60 à 62)

Les chefs de secrétariat des organismes membres du GNUD devraient voir s'il est possible d'accentuer la délégation de pouvoir à leur représentations sur le terrain et d'intensifier la simplification et l'harmonisation au sein du système dans les domaines décrits aux paragraphes 60 à 62.

La délégation de pouvoir aux représentants sur le terrain s'inspirerait de la politique suivie par les quatre membres du Comité exécutif du GNUD (Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et Programme alimentaire mondial (PAM)) en vue de supprimer les obstacles structurels ou autres et de multiplier les initiatives et les partenariats communs avec d'autres organisations sur le terrain.

Recommandation 10 (voir le paragraphe 66)

L'Assemblée générale devrait inviter les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour le développement à renforcer et à institutionnaliser leurs relations avec le CAD de l'OCDE, éventuellement avec l'aide du Bureau du GNUD.

À cet effet, ils devraient adresser une invitation permanente au Président du CAD ou à son représentant pour qu'il participe à toutes les réunions pertinentes. L'Assemblée générale et le Conseil

économique et social feraient de même. Il devrait en résulter une meilleure circulation de l'information et, à terme, une harmonisation des décisions prises.

Recommandation 11 (voir le paragraphe 67)

Les chefs de secrétariat du GNUD devraient rendre compte chaque année à leur organe directeur des progrès accomplis en matière de simplification, d'harmonisation et d'alignement.

a) Pour donner suite aux engagements pris dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (2005), ils indiqueraient également dans leurs rapports si leur organisme a pu s'associer aux modalités pratiques plus efficaces des quatre membres du Comité exécutif qui ont ouvert la voie; quand et dans quel domaine ils ont l'intention de s'y associer; ou exposer les obstacles qui les empêchent de le faire;

b) Le secrétariat du Conseil économique et social, en collaboration avec le CCS et/ou le GNUD le cas échéant, devrait soumettre chaque année au Conseil et à l'Assemblée générale un rapport succinct sur les progrès accomplis, afin de compléter les rapports présentés chaque année au Conseil économique et social par les quatre membres du Comité exécutif.

Rationalisation de la présence sur le terrain (voir les paragraphes 68 à 108)

Nécessité de confier un rôle clairement défini et sans équivoque au coordonnateur résident

Recommandation 12 (voir les paragraphes 80 et 86)

L'Assemblée générale devrait dissocier les fonctions des coordonnateurs résidents de celles de représentant résident du PNUD et modifier les procédures relatives à leur désignation, comme indiqué au paragraphe 86.

Cela permettrait aux coordonnateurs résidents de s'acquitter pleinement des tâches qui leur incombent, leurs responsabilités à l'égard de l'ensemble du système des Nations Unies pour le développement étant clairement définies, d'où une réelle prise en main de ce dispositif par tous les organismes du système. Les directives relatives au fonctionnement du réseau des coordonnateurs résidents devraient être modifiées en conséquence.

Recommandation 13 (voir les paragraphes 87 à 91)

Les organismes du GNUD devraient, dans le cadre du système d'évaluation et de notation du coordonnateur résident et de l'équipe de pays, évaluer l'esprit d'équipe et la coopération horizontale.

Les meilleures méthodes de collaboration et les moyens employés pour favoriser le travail d'équipe devraient être signalés aux organes directeurs respectifs et reconnus à leur juste valeur. Il faudrait harmoniser à l'échelle du système les mesures d'incitation appliquées à cet égard.

**Examen du profil de compétences et de la structure hiérarchique du personnel
en poste sur le terrain**

Recommandation 14 (voir les paragraphes 92 et 101 à 103)

Les organes directeurs des organismes du GNUD devraient inviter les chefs de secrétariat concernés à procéder à un examen de la structure hiérarchique et du profil de compétences de leurs représentants et autres fonctionnaires en poste sur le terrain, et rendre également compte de cet examen à l'Assemblée générale et au Conseil économique et social.

a) L'examen de la structure hiérarchique des représentants locaux devrait tenir compte de leurs tâches et responsabilités en vue de faciliter la coopération entre les membres de l'équipe de pays et d'assurer une cohérence à l'échelle du système des Nations Unies. Il faudrait que leur niveau hiérarchique soit inférieur à celui du coordonnateur résident, celui devant avoir les pouvoirs nécessaires (liés au classement du poste) pour diriger l'équipe. Un tel alignement devrait être opéré graduellement, en tenant également compte de la situation propre au pays. Les organes directeurs concernés devraient être tenus informés des résultats obtenus;

b) Le profil de compétences du personnel en poste sur le terrain et de l'équipe de pays tout entière devrait correspondre aux besoins particuliers de développement des pays partenaires, en fonction des atouts des différents organismes.

Mise en place de bureaux communs des Nations Unies

Recommandation 15 (voir les paragraphes 96 à 100)

Le CCS devrait présenter à l'Assemblée générale et au Conseil économique et social la liste des pays où il serait souhaitable, aux fins des programmes comme sur le plan opérationnel, de mettre en place un bureau commun des Nations Unies.

a) L'examen préconisé au paragraphe 100, à effectuer conformément au paragraphe 120 du rapport A/57/387 du Secrétaire général, fournirait des renseignements sur la question de savoir si, et dans quelle mesure, des économies pourraient être réalisées au profit des fonds alloués aux programmes dans tel ou tel pays. Le pays en question devrait être consulté pour déterminer si un bureau commun lui semble en principe acceptable;

b) Le CCS rendrait compte des résultats de ces consultations à l'Assemblée générale et au Conseil économique et social au titre du suivi de la réforme du Secrétaire général et de l'examen triennal complet;

c) L'Assemblée générale et le Conseil économique et social devraient veiller à ce que ce rapport, assorti d'observations ou de recommandations, soit communiqué aux organes directeurs de tous les organismes des Nations Unies concernés pour qu'ils prennent les décisions et initiatives voulues.

Recommandation 16 (voir le paragraphe 108)

Les organes directeurs des organismes du GNUD devraient charger les chefs de secrétariat respectifs d'examiner des moyens de rationaliser encore plus leur présence sur le terrain.

Cet examen tiendrait compte des modèles appliqués par les organismes bilatéraux sous la forme d'une coopération par délégation, ainsi que des leçons à retenir de projets pilotes tels que le partenariat entre l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) et le PNUD, en vue de réduire les coûts de transaction; les résultats obtenus devraient également être communiqués, étant entendu que la part des coûts de transaction ainsi économisée serait ajoutée aux fonds disponibles aux fins de programmation pour le pays considéré. Le GNUD informerait l'Assemblée générale et le Conseil économique et social des conclusions de l'examen.

Suivi des activités opérationnelles de développement (voir les paragraphes 109 à 111)

Recommandation 17 (voir le paragraphe 111)

L'Assemblée générale devrait créer à sa soixantième session un «groupe d'étude des activités opérationnelles» chargé de superviser, de soutenir et de suivre l'évolution des activités opérationnelles telle qu'elle ressort des examens triennaux complets des activités opérationnelles.

Le groupe d'étude devrait être constitué dans un premier temps pour une période d'essai de deux ans, qui coïnciderait avec le cycle de l'examen triennal. Pour ce qui est de sa composition, de son mandat et de ses méthodes de travail, on se reportera au paragraphe susmentionné du rapport. Les États Membres seraient ainsi mieux informés des travaux interinstitutions au cours de sessions spéciales, le dialogue, la responsabilisation et la transparence se trouveraient encouragés et des décisions cohérentes seraient prises en connaissance de cause.

Mesures destinées à accroître la transparence – aider les pays partenaires à faire le bilan de l'aide extérieure

Recommandation 18 (voir les paragraphes 112 à 114)

L'Assemblée générale devrait prier les organismes du GNUD de demander à leur coordonnateur résident de créer, dans chaque pays partenaire et en collaboration avec celui-ci, un site Web public fournissant des informations complètes sur l'appui des donateurs et la présence du système des Nations Unies.

À cet effet, et en vue d'accroître la transparence, la responsabilité et la prévisibilité dans l'intérêt des États Membres, les coordonnateurs résidents devraient:

a) Aider les pays partenaires à faire le bilan de l'ensemble de l'aide apportée par les donateurs dans leur pays, en utilisant la base de données existante du CAD, complétée par des renseignements sur les autres sources de financement, tels que ceux qui émanent des ONG et du secteur privé;

b) Recueillir des informations sur les opérations des Nations Unies sur le terrain et la présence du système (structure, classes, compétences, nationalités, etc.) dans les pays de programme, ainsi que d'autres renseignements pertinents, par exemple, sur les catégories de dépenses, le type d'aide et le lieu de son utilisation.

**Harmonisation de la collecte des fonds extrabudgétaires et des ressources
à des fins spéciales (voir les paragraphes 115 à 117)**

Recommandation 19 (voir le paragraphe 117)

Le CCS devrait créer un «groupe d'étude interinstitutions» chargé de la question de la collecte des fonds extrabudgétaires et des ressources à des fins spéciales.

a) Étant donné l'incidence des ressources à des fins spéciales sur l'orientation et la cohérence des programmes, le groupe d'étude favoriserait un échange systématique d'informations et une planification appropriée et permettrait, chaque fois que possible, d'entreprendre des démarches conjointes, en particulier pour appliquer des programmes communs sur le terrain. Il témoignerait aussi, aux yeux des donateurs, de la volonté du système des Nations Unies de collaborer, d'accroître la transparence et de réduire la compétition. Le groupe d'étude pourrait aider les pays donateurs à harmoniser leurs financements;

b) Les organismes des Nations Unies pourraient recourir à ce mécanisme pour défendre la cause de la prévisibilité et de la durabilité ainsi que celle d'un système rationnel et simplifié d'information des donateurs.

I. PROMOTION DU PARTENARIAT POUR AMÉLIORER L'ANALYSE, LA PLANIFICATION, L'EXÉCUTION DES PROGRAMMES ET LES RÉSULTATS

1. Dans maintes propositions de réforme antérieures, une place centrale est accordée aux relations de l'ONU et de ses fonds, programmes et institutions spécialisées avec les institutions de Bretton Woods qui sont représentées au Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coopération (CCS) et jouent un rôle de premier plan dans la coopération pour le développement⁴. Les recommandations visant à modifier l'architecture du système et les relations institutionnelles entre ses membres pour parvenir à une division plus claire du travail se sont jusqu'à présent heurtées à des résistances. Le Secrétaire général a eu beau inviter les États Membres à «examiner attentivement l'«architecture» des institutions internationales et [à] se demander si elle est adaptée aux tâches qui nous attendent»⁵, cet appel n'a jusqu'à présent pas été suivi d'effet, ce qui montre que le remaniement du système n'est pas prioritaire pour la communauté internationale.

2. La réforme lancée par le Secrétaire général en 1997 a toutefois mis en lumière la nécessité de rapprocher toutes ces organisations. Depuis 1998, les réunions tenues au printemps par le Conseil économique et social avec les institutions de Bretton Woods offrent l'occasion d'examiner des questions présentant un intérêt mutuel. La réforme des institutions de Bretton Woods, l'établissement par celles-ci d'un cadre de développement intégré et l'adoption de la Déclaration du Millénaire par la communauté internationale tout entière, en tant que plan d'action mondial pour le développement, offrent de nouvelles possibilités et facilitent la collaboration à la lutte contre la pauvreté, qui est une priorité commune.

3. Le Secrétaire général, qui souhaiterait que l'ONU s'affirme de nouveau comme «un acteur important et indépendant dans le domaine de la politique économique et sociale»⁶, a recommandé qu'en tant que «centre mondial de réflexion novatrice et d'élaboration de consensus», l'Organisation fasse «le plus large usage possible de son potentiel d'analyse pour repérer les problèmes communs et recommander des solutions»⁷.

4. La campagne contre la pauvreté, lancée initialement par les institutions de Bretton Woods avec l'introduction des «documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté» (DSRP)⁸, offre au système des Nations Unies la possibilité de contribuer à faire de cet effort une entreprise véritablement nationale et d'aider les pays partenaires à atteindre les objectifs de développement

⁴ Voir également l'annexe de la première partie du présent rapport.

⁵ «Application de la Déclaration du Millénaire adoptée par l'Organisation des Nations Unies», rapport du Secrétaire général (A/58/323, 2 septembre 2003, par. 91).

⁶ Expression utilisée par Louis Emmerij, Richard Jolly et Thomas G. Weiss dans le document intitulé «En avance sur leur temps? Les idées des Nations Unies face aux défis mondiaux», (collection: Histoire intellectuelle des Nations Unies, Indiana University Press, 2001), qui donne des exemples de l'influence exercée par l'ONU sur les idées et sur la pratique, en particulier dans le domaine du développement.

⁷ «Rénover l'Organisation des Nations Unies: un programme de réformes», rapport du Secrétaire général (A/51/950, 14 juillet 1997), par. 129: «La contribution de l'Organisation des Nations Unies est particulièrement importante, à un moment où les modèles de développement socioéconomique et plus généralement la réflexion sur celui-ci sont en pleine évolution».

⁸ En l'absence de DSRP, les idées avancées dans le présent rapport valent pour toute autre stratégie ou tout autre plan d'action national que le gouvernement et le pays considèrent comme la base d'une politique de développement cohérente; voir également le document intitulé: «Examen triennal des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies» (A/59/85-E/2004/68, 28 mai 2004, par. 98).

du Millénaire, comme ils s'y sont engagés. L'ONU a un rôle à jouer car, de l'avis général, il faut pousser plus loin la recherche et l'analyse concernant les mesures propres à réduire la pauvreté et leur effet sur les pauvres. «La diversité des compétences et des mandats des différents organismes des Nations Unies représente une source unique d'appui aux processus nationaux qui pourrait faciliter la formulation et la mise en œuvre de la stratégie [de réduction de la pauvreté]»⁹. Cela vaut particulièrement pour les questions relatives aux droits de l'homme, à la parité des sexes et au développement durable, qui, à l'heure actuelle, ne sont pas pleinement intégrées dans les DSRP ou les stratégies équivalentes.

5. Dans un rapport antérieur¹⁰, l'Inspectrice faisait valoir que l'ONU ainsi que ses fonds, programmes et institutions spécialisées devraient prendre une part plus active à l'élaboration des DSRP. «[L]a stratégie de réduction de la pauvreté est largement acceptée par les organismes de développement et considérée comme un cadre de développement national essentiel, qui devient souvent le principal – sinon le seul – cadre de concertation nationale pour la programmation des dépenses publiques, la coordination de l'aide et la coopération avec les donateurs... Cette stratégie présente notamment l'avantage d'être axée sur les résultats et d'englober de nombreux aspects¹¹.» La note d'orientation du GNUD concernant la participation des équipes de pays aux stratégies de réduction de la pauvreté a facilité l'action des bureaux extérieurs dans ce domaine¹². Le rôle du système des Nations Unies dans les stratégies nationales de développement ou de réduction de la pauvreté demeure cependant inégal, en raison principalement de problèmes de capacité. **Voir la recommandation 2.**

6. Pour permettre aux équipes des Nations Unies dans les pays d'aider plus activement les pays partenaires à mettre sur pied une stratégie de réduction de la pauvreté (ou un plan d'action analogue) selon les principes définis dans l'évaluation indépendante de la Banque mondiale¹³, il

⁹ A/59/85-E/2004/68, op. cit., par. 102.

¹⁰ «Assurer l'accès universel à l'enseignement primaire, objectif fixé dans la Déclaration du Millénaire: Nouveaux défis à relever dans le cadre de la coopération pour le développement» (JIU/REP/2003/5), recommandation 7 et par. 93, 99, 115, 142 et 143.

¹¹ A/59/85-E/2004/68, op. cit., par. 97.

¹² Voir le document intitulé «Guidance Note – UN Country team engagement in PRSPs», du 30 août 2004.

¹³ «L'Initiative de la stratégie de réduction de la pauvreté – Une évaluation indépendante du soutien de la Banque mondiale», Département de l'évaluation des opérations de la Banque mondiale, 2004, Banque mondiale, Washington DC. Dans le «Résumé des résultats et des Recommandations» (p. xvi), il est suggéré d'apporter des changements dans trois grands domaines: «Réduire ou éliminer les exigences uniformes et encourager une plus grande personnalisation; encourager les DSRP à explorer une fourchette plus vaste d'options politiques, y compris celles destinées à augmenter la croissance; aider à définir des cadres de partenariat plus clairs autour des DSRP, avec des responsabilités tant pour les pays que pour les partenaires» (voir <http://www.worldbank.org/oed>). Voir également les résultats de l'enquête du CAD sur l'harmonisation et l'alignement, deuxième version, datée du 16 décembre 2004, chapitre premier, Aperçu des résultats de l'enquête: «... la plupart des pays émettent de sérieuses réserves quant à la qualité opérationnelle des DSRP». L'établissement des priorités et le calcul du coût des programmes laissent également à désirer. Le PNUE, dans un commentaire concernant le présent rapport encore à l'état de projet, a fait observer que les DSRP n'accordaient pas une place suffisante aux droits de l'homme et au développement durable, et a déploré que l'environnement soit considéré comme une question sectorielle et non pas intersectorielle dans nombre de ces instruments. Voir aussi «Intégration des stratégies de réduction de la pauvreté dans le cadre des Objectifs de développement du Millénaire: rôle de l'administration publique» (ECOSOC/CEPA, E/C.16/2003/5, 13 février 2003) et «Renforcement de l'administration publique pour atteindre les Objectifs du Millénaire en matière de développement, grâce à la création de partenariats» (ECOSOC/CEPA, E/C.16/2004/5, 16 janvier 2004).

faut veiller à ce que le personnel en poste sur le terrain ait le bon profil de compétences interinstitutions¹⁴, et à ce que les équipes puissent mettre pleinement à profit l'expérience et les connaissances disponibles dans tout le système, y compris celles des institutions spécialisées qui ne sont pas représentées ou qui sont peu présentes sur place¹⁵.

7. Cet argument vaut aussi pour les commissions régionales. Elles ont souvent fait valoir qu'elles devraient participer aux travaux d'analyse et de planification et que le GNUD devrait prendre les mesures nécessaires à cette fin. Des appels répétés en faveur de l'intensification de la collaboration pour appuyer les initiatives de développement à l'échelon des pays ont également été lancés dans les résolutions concernant l'examen triennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies¹⁶. **Voir la recommandation 3.**

8. Les «bilans communs de pays», instruments d'analyse communs des organismes des Nations Unies, sont axés principalement sur le développement humain et social. Bien qu'ils aient été améliorés grâce à l'adoption de principes directeurs révisés et d'un système d'appui et d'assurance de la qualité introduit par le GNUD¹⁷, ils ne traitent pas encore suffisamment des questions environnementales et économiques (commerce, investissement, technologies de l'information et de la communication, etc.) ni du système financier des pays considérés. Il a déjà été question de ces lacunes dans un rapport antérieur du Corps commun d'inspection (JIU/REP/2002/2). Il serait bon que tous les membres du CCS, en particulier les institutions de Bretton Woods, participent plus activement et, surtout, plus systématiquement à l'établissement des bilans communs. Ceux-ci y gagneraient en qualité et, entre autres, tiendraient mieux compte des contraintes macroéconomiques et financières des pays partenaires ainsi que de leurs liens avec les problèmes de développement social et humain.

9. **Il demeure essentiel d'assurer une participation optimale de tous les éléments du système des Nations Unies qui possèdent les compétences requises aux bilans communs de pays et aux plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) afin que ces instruments englobent tout l'éventail d'activités prioritaires que le système est en mesure d'appuyer efficacement à l'échelon des pays. Il faut renforcer le rôle des organismes à vocation normative, analytique ou technique qui ne sont pas représentés directement dans les pays et dont l'importante contribution n'entre généralement pas dans le cadre des priorités opérationnelles définies par le GNUD¹⁸.** Reste à voir si l'appel en faveur d'un ciblage

¹⁴ Voir également les paragraphes 101 et 102 du présent rapport sur la nécessité de mieux adapter le profil de compétences interinstitutions aux besoins des pays partenaires et de concevoir des méthodes pour ce faire.

¹⁵ «The future of Multilateralism – A Way Forward in the Economic Development Field – A UNIDO Proposal to enhance system-wide policy coherence and operational effectiveness», Vienne, mars 2004. Dans ce document, l'ONUDI plaide en faveur d'une action plus ciblée et plus approfondie du système dans le domaine du développement économique, grâce à des mécanismes de coordination volontaires, pour accroître la masse critique et l'accumulation de connaissances qui sont actuellement dispersées entre les divers organismes.

¹⁶ Voir notamment la dernière résolution de l'Assemblée générale sur cet examen (A/RES/59/250, par. 46).

¹⁷ A/59/85-E/2004/68, op. cit., par. 87. Ce système a été mis en place par le GNUD pour améliorer la qualité des bilans communs de pays et des plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement, grâce à l'établissement d'«équipes virtuelles» organisées au niveau régional avec l'appui des bureaux techniques régionaux des organismes qui siègent à son comité exécutif.

¹⁸ Question soulevée dans le document de travail intitulé «Towards a More Effective United Nations at the Country Level», établi pour le séminaire de réflexion du CCS, 29 octobre 2004.

stratégique des plans-cadres afin de les axer sur trois à cinq domaines prioritaires seulement – appel qui répond à un souci compréhensible de bonne gestion – est bien la meilleure façon d’associer tous les organismes des Nations Unies à cette entreprise commune.

10. Pour les mandats sectoriels mondiaux et les objectifs sectoriels mondiaux et régionaux, qui sont plus vastes que les objectifs de développement du Millénaire et vont souvent au-delà de ceux des DSRP et des PNUAD, l’action des institutions ou organismes devra conserver un caractère spécifique. L’important sera d’assurer la complémentarité des efforts, **tout en évitant les doubles emplois et les coûts de transaction**¹⁹.

11. Pour ce qui est des **bilans communs de pays, il faut continuer à étudier les moyens d’améliorer leur qualité et leur champ, ainsi que la question de l’intégration des analyses et évaluations subsidiaires spéciales qui continueront nécessairement d’être faites par les institutions spécialisées**. Ne pourrait-on pas envisager de donner à ces analyses une place plus importante dans les bilans communs – ce qui les enrichirait et les rendrait plus utiles encore, sans pour autant occulter ni fausser l’orientation stratégique de l’élément central dont les planificateurs et les décideurs ont besoin pour aller de l’avant? Ne serait-il pas bon de présenter ces évaluations subsidiaires en même temps que les bilans principaux? Cela serait plus conforme à la recommandation formulée par l’Assemblée générale dans sa dernière résolution sur l’examen triennal: après avoir souligné «la complémentarité du bilan commun de pays et des autres processus analytiques», l’Assemblée a demandé instamment «à tous les fonds, programmes et organismes d’éviter les doubles emplois en utilisant autant que possible le bilan commun de pays comme instrument d’analyse au niveau du pays»²⁰. La question mérite d’être creusée et doit rester inscrite à l’ordre du jour du CCS comme à celui du GNUD.

12. La pleine exploitation de l’expérience et des connaissances des entités qui n’ont pas de présence (programmes) sur le terrain contribuerait à **améliorer la qualité de l’analyse en ce qui concerne les fonctions normatives et des questions intersectorielles comme les droits de l’homme et la parité des sexes**, qui sont souvent négligés parce que les compétences et les connaissances spécialisées requises font défaut dans les équipes de pays. Dans le cas des commissions régionales, cela permettrait d’aborder **les questions transfrontalières et sous-régionales** (transports, environnement, commerce régional, intégration économique) dans une perspective plus large – ce qui, à long terme, aiderait aussi à résoudre toute une série de problèmes sociaux et à atténuer la pauvreté. **Les commissions régionales déplorent que des questions transfrontalières et sous-régionales à l’étude desquelles elles peuvent apporter une contribution utile soient souvent absentes des travaux des équipes de pays, dont beaucoup agissent indépendamment les unes des autres**²¹.

13. Les membres du CCS et du GNUD devraient donc demander à leur personnel, en particulier aux coordonnateurs résidents, de s’assurer la participation active des commissions régionales. À cet égard, il pourrait être utile **d’organiser des réunions entre les commissions régionales et les bureaux régionaux du PNUD à l’occasion des réunions régionales des coordonnateurs résidents**, ce qui offrirait une bonne occasion de mieux intégrer les aspects régionaux et sous-régionaux dans les travaux des équipes de pays et dans le système de coordonnateurs résidents. Voir la recommandation 3.

¹⁹ On citera l’exemple de l’Organisation mondiale de la santé (OMS), dont les stratégies de coopération, définies avec les pays partenaires, s’appuient sur les instruments existants comme les DSRP et leurs équivalents nationaux, sur les bilans communs de pays, sur les PNUAD et sur les objectifs de développement du Millénaire.

²⁰ A/RES/59/250, par. 48.

²¹ Cette observation est tirée des commentaires communiqués par le DAES et les commissions régionales.

14. On a consacré énormément de temps, d'énergie et de ressources à l'établissement des bilans communs de pays. D'autres acteurs internationaux du développement – des organismes bilatéraux, des organisations multilatérales comme les institutions financières internationales et des organismes régionaux comme la Commission européenne – continuent à établir leurs propres instruments de diagnostic par organisation et par pays. Le CAD a déjà déploré la **multiplication de ces instruments de diagnostic au cours des dernières années, ainsi que les doubles emplois et le manque de coordination qui s'ensuit**. Il a souligné que cela entraînait des coûts de transaction élevés à la fois pour les donateurs et pour les pays partenaires, et absorbait des ressources qui pourraient être plus utilement consacrées à l'exécution des programmes. Il a par conséquent prié instamment ses membres de mettre en commun les résultats des analyses par pays, ainsi que d'arrêter la prolifération de ces instruments de diagnostic et d'en réduire le nombre, notamment en procédant à des évaluations conjointes²².

15. **La pléthore d'instruments de diagnostic ainsi que de cadres de planification et de programmation par pays grève les ressources des organisations et, surtout, des pays partenaires et, qui pis est, compromet la maîtrise de ces instruments par les intéressés.** L'alignement des stratégies est préconisé depuis de nombreuses années car on considère que les conseils contradictoires fournis par différents éléments du système des Nations Unies font obstacle à un développement véritablement maîtrisé par les gouvernements²³.

16. Il est donc urgent que les acteurs internationaux du développement se penchent avec les pays partenaires sur la question de savoir comment **regrouper les multiples analyses et plans d'action par pays établis par les différents organismes** afin de n'avoir plus **qu'une seule analyse de base approfondie, qui soit d'excellente qualité, et un seul plan général d'exécution (assorti d'une matrice de résultats) par pays partenaire, qui serviraient de tronc commun pour l'action des institutions internationales, régionales et bilatérales. Cela renforcerait la transparence, la responsabilité et la cohérence, et, à la longue, réduirait les coûts de transaction.** Ces nouveaux instruments devraient aussi encourager l'examen de questions transnationales, transfrontalières, régionales et internationales²⁴. Ils pourraient en outre aider les pays partenaires à coordonner l'intervention des acteurs extérieurs. Il importe cependant que toutes ces institutions, de même que les donateurs bilatéraux, se fassent mutuellement confiance et ne doutent pas du professionnalisme et de l'intégrité du travail des autres²⁵.

²² DAC Good Practices Paper (Overview). Une étude effectuée dans 14 pays a montré qu'il y avait en moyenne 4,7 évaluations par pays, dont 38 % étaient faites conjointement.

²³ «Twenty-five years of development co-operation – a review of efforts and policies of the members of the Development Assistance Committee», OCDE, Paris, 1985.

²⁴ Cela vaut en particulier pour les questions concernant la santé, ainsi que l'a fait remarquer l'OMS. La lutte contre la polio en est un bon exemple: l'élimination de cette maladie exige une action mondiale et l'octroi de ressources considérables, même dans les pays où elle ne constitue pas un problème de santé majeur.

²⁵ Afin de renforcer la confiance, le réseau d'évaluation du Comité d'aide au développement suit depuis novembre 2004 une nouvelle démarche pour l'évaluation de l'action des organisations multilatérales, en se fondant sur les besoins d'information actuels et futurs des donateurs bilatéraux. Il s'agit de faire davantage d'évaluations conjointes avec ces donateurs (et également avec les organisations multilatérales) et de tenir mieux compte des résultats de leurs propres évaluations. Les principes de base de cette initiative sont les suivants: responsabilité, apprentissage mutuel, harmonisation des normes, enrichissement des connaissances, amélioration de la transparence, exploitation de la capacité des grands services d'évaluation et abaissement des coûts de transaction. Pour une meilleure connaissance des autres organisations et de leurs méthodes de travail, on devrait prévoir des activités de formation conjointes et des transferts inter et intra-organisations.

17. **Tous ces instruments devraient être résolument axés sur les objectifs de développement du Millénaire. Les pays partenaires devraient jouer un rôle directeur et prendre une part active à tous les stades de leur élaboration, ce qui garantirait l'alignement desdits instruments sur leurs besoins en matière de développement.**

18. Les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté sont des cadres généraux d'action (dans les domaines économique, financier, social et humain) et, malgré les lacunes dont il a été question plus haut, pourraient constituer la base d'un instrument unifié de développement, à condition que tous les acteurs internationaux conjuguent leurs efforts à cette fin.

19. Si l'on progresse dans l'établissement **d'une seule analyse de base et d'un seul plan général d'exécution par pays, qui soient d'excellente qualité**, les organismes des Nations Unies pourront un jour accomplir leurs tâches en se servant d'instruments communs²⁶. **L'Inspectrice sait que cela prendra du temps, mais estime que c'est dans cette direction que les acteurs internationaux du développement doivent s'orienter pour promouvoir la cohérence et faciliter une véritable prise en main par les pays**²⁷. La réalisation des objectifs de développement du Millénaire dépendra de la volonté de progresser sur cette voie. C'est dans cette optique qu'il faut lire la **recommandation 4**²⁸.

20. Lors de l'établissement du présent rapport, l'attention de l'Inspectrice a été attirée sur des exemples positifs de coopération interorganisations, comme le «cadre intégré» qui réunit la Banque mondiale, le Fonds monétaire international (FMI), l'Organisation mondiale du commerce, le Centre du commerce international, le PNUD et la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) et qui vise à fournir aux pays une assistance liée au commerce, d'une façon intégrée et coordonnée. Parmi les autres exemples de coopération interorganisations, on peut citer l'initiative de soutien aux entrepreneurs ainsi que le Pacte mondial lancé par l'ONU, qui contribuent à renforcer la confiance.

²⁶ Voir le message du Directeur du Bureau du GNUD daté de septembre 2004, selon lequel les dernières directives concernant les bilans communs de pays et les plans-cadres pour l'aide au développement (www.undg.org) s'inspirent de trois constatations fondamentales faites en 2003. Aux termes de ce message, «les bilans communs de pays et les travaux analytiques complètent, sans faire double emploi avec eux, les processus nationaux d'établissement des priorités (y compris les DSRP) «et devraient donc être dressés» après la définition des principales priorités en matière de réduction de la pauvreté»; il convient «de les harmoniser au maximum avec les processus et les plans nationaux (y compris les DSRP), en donnant aux équipes de pays la marge de manœuvre voulue pour modifier la durée du cycle (de trois à six ans)». Les équipes ont également la possibilité «de trouver un moyen plus simple d'étayer les analyses communes par pays, et d'établir une matrice des résultats du plan-cadre».

²⁷ «Examen triennal des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies», rapport du Secrétaire général (A/50/202-E/1995/76, 7 septembre 1995), recommandation 25, par. 100: «En consultation et en accord avec les gouvernements, il faudrait encourager les coordonnateurs résidents à assurer une plus grande convergence entre la note de stratégie nationale, le document-cadre de politique économique de la Banque mondiale et la déclaration d'intention du FMI. Les conclusions de ces trois instruments concernant les opérations devraient contribuer à améliorer le dialogue sur les orientations et les problèmes de fond...».

²⁸ Tout cela prendra du temps car il faudra procéder à de nombreux ajustements au sein des organismes et également dans les pays partenaires. Pour ce qui est des principes de base et des modalités, voir également le rapport du CCI publié sous la cote JIU/REP/2002/2, op. cit., deuxième partie, sect. A: Réformes entreprises par l'Organisation des Nations Unies, et recommandation 3. La Banque mondiale et le PNUD ont demandé à leur personnel de tirer le meilleur parti des analyses nationales chaque fois que cela était possible et qu'il y avait lieu.

21. De nombreuses résolutions préconisent la coordination, la coopération et des initiatives conjointes, lorsqu'elles sont possibles, non seulement entre les organismes des Nations Unies mais encore entre tous les membres du CCS. Les organes directeurs et les chefs des divers organismes, fonds, programmes et institutions des Nations Unies ont encouragé leurs secrétariats respectifs à s'orienter dans cette voie. Certains chefs de secrétariat ont fait à leur personnel des déclarations en ce sens et certains également ont signé des déclarations communes visant à favoriser la coopération sur le terrain²⁹. Cet appel a été entendu par le personnel en poste sur le terrain, mais pas toujours de la même façon. Les accords interorganisations conclus au Siège n'ont pas nécessairement le même poids sur le terrain ou ne donnent pas forcément lieu aux mêmes interprétations, l'importance qui leur est attachée pouvant varier. Les instructions données par le siège de chaque organisme ont toujours plus de poids que les instructions conjointes/interorganisations, car elles conduisent à une action concrète, à des promotions et à d'autres formes de récompense. Qui plus est, les bureaux locaux, qui ont souvent déjà beaucoup à faire pour s'acquitter des tâches assignées par leur propre organisation, considèrent les efforts de coordination et de coopération qu'on attend d'eux comme une charge supplémentaire, qui coûte du temps et de l'argent, mais n'a pas de lien direct avec les perspectives de carrière.

22. Certaines de ces déclarations ont été faites dans le cadre d'organes de coordination à l'échelle du système, comme le CCS, et d'autres dans le cadre du GNUM. Il serait certainement encore plus utile que **les déclarations sur la cohérence et la coordination soient regroupées sous forme de messages généraux valables à tous les niveaux de coordination**, car ces messages auraient plus de poids et passeraient mieux auprès du personnel, sans compter que les coûts de transaction s'en trouveraient réduits.

23. Il serait donc bon que **tous les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies représentés au CCS publient une déclaration commune appelant fermement leurs fonctionnaires, en particulier le personnel en poste sur le terrain, à «accroître leur coopération, leur collaboration et la coordination de leurs activités, par une plus grande harmonisation de leurs cadres d'action stratégique, de leurs instruments, de leurs modalités et des dispositions de leur partenariat»** et à exploiter les possibilités d'action commune et notamment de programmation conjointe chaque fois que possible³⁰. Le personnel devrait être encouragé à définir activement les possibilités de partenariat à l'intérieur et à l'extérieur de la famille élargie des Nations Unies, et à faire rapport chaque année aux organes directeurs. Les coordonnateurs résidents seraient priés d'inclure dans leur rapport annuel toute proposition concernant l'harmonisation, la simplification des politiques et procédures et, surtout, leur alignement sur les priorités, les systèmes et les procédures des pays partenaires. Cela aiderait à conférer plus de poids à la représentation sur le terrain dans les décisions ultérieures. Cette déclaration commune réaffirmerait le principe de la concertation non seulement entre les organismes des Nations Unies, mais encore entre tous les membres du CCS, y compris en particulier les institutions de Bretton Woods, qui sont largement présentes sur le terrain et ont un accès privilégié aux autorités des pays partenaires³¹.

²⁹ Voir, par exemple, la lettre sur les liens entre les objectifs de développement du Millénaire et les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté, rédigée conjointement par Shengman Zhang (Directeur général de la Banque mondiale) et Mark Malloch Brown (Président du GNUM), en date du 5 mai 2003.

³⁰ Termes repris de la résolution A/RES/59/250 de l'Assemblée générale, par. 52 et 50.

³¹ «Investir dans le développement – Plan pratique pour réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement», projet Objectifs du Millénaire des Nations Unies, 2005, Résumé, 3 – Recommandations au système international concernant l'aide à apporter au niveau du pays: «le système ne comporte pas d'approche cohérente, reposant sur les OMD, de la réduction de la pauvreté» et «il arrive souvent que les organismes des Nations Unies ne

24. Cette déclaration pourrait jeter les bases d'un **énoncé de mission commun** des Nations Unies, qui pourrait être publié pendant ou après la prochaine session de l'Assemblée générale, à la fois pour **célébrer les soixante ans d'existence de l'ONU et pour marquer l'examen quinquennal des progrès de l'application de la Déclaration du Millénaire**. À cette occasion, un engagement solennel de renforcer la collaboration, joint à une réaffirmation de la volonté d'atteindre les objectifs de développement du Millénaire, constituerait un important message adressé au grand public. Cela témoignerait aussi d'une volonté sincère de s'atteler aux tâches définies lors du Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide – harmonisation, action commune, résultats, tenu à Paris du 28 février au 2 mars 2005.

25. Par cette déclaration, les chefs des organismes membres du CCS feraient clairement comprendre la nécessité de procéder à des changements et indiqueraient sans équivoque qu'ils s'attendent à une coopération accrue et active de leur personnel, en particulier sur le terrain³², qui sera reconnue et récompensée. Le secrétariat de chaque organisme devrait informer l'organe directeur des réactions à cet appel. **Le CCS et le GNUD devraient étudier ces réactions et faire rapport au Conseil économique et social et à l'Assemblée générale³³. Cela permettrait aux États membres des divers organismes de suivre les progrès accomplis et de faire preuve d'une plus grande cohérence dans les décisions ultérieures³⁴.**

26. Les membres du CCS devraient indiquer leur volonté de prendre **des mesures d'incitation et de récompense** pour les fonctionnaires œuvrant à la coopération et à la coordination. À cette fin, il est important que les équipes de gestion des ressources humaines des divers organismes soient chargées de concevoir de telles mesures, qui pourraient prendre diverses formes: critères pour l'évaluation annuelle du comportement professionnel et les promotions, distinctions ou récompenses spéciales, lettres de félicitation, possibilités de formation, reconnaissance publique des efforts fournis, etc.³⁵. **Voir la recommandation 5.**

27. **La coopération et la coordination doivent être encouragées activement par des mesures concrètes comme la formation.** Il est prouvé que les acteurs coopèrent plus volontiers

soient pas inclus dans les activités locales des institutions de Bretton Woods et des banques régionales de développement, qui tendent à être mieux en mesure de conseiller les gouvernements car elles fournissent les ressources les plus importantes», Voir le site Web <http://www.unmillenniumproject.org/html/about.shtm>.

³² Conformément à la recommandation formulée dans le rapport de 2005 sur le projet Objectifs du Millénaire des Nations Unies, «Investir dans le développement – Plan pratique pour réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement», Résumé, Recommandations au système international concernant l'aide à apporter au niveau du pays.

³³ Comme prévu dans le document intitulé «Progrès réalisés dans l'application de la résolution 56/201 de l'Assemblée générale», rapport du Secrétaire général (E/2003/61, 9 mai 2003), chap. E.4: Relations avec les institutions de Bretton Woods, par. 47 à 52.

³⁴ Voir le document intitulé «Programmation commune» (DP/2004/30-DP/FPA/2004/8, 12 avril 2004), Résumé – Éléments de décision: «Les membres du Conseil d'administration souhaiteront peut-être prendre des mesures pour instaurer des conditions propices à la programmation commune: [...] d) en poursuivant de façon cohérente les activités de simplification et d'harmonisation aussi bien en tant qu'États membres du Conseil d'administration que comme membres des conseils d'administration des fonds, programmes et institutions spécialisées.».

³⁵ Le CAD s'est déjà engagé dans cette voie. Voir le document intitulé «Work proposal on incentives for harmonization in aid agencies» (note du Royaume-Uni), Room document 6/Rev.1 établi pour la cinquième réunion de l'Équipe de projet sur l'harmonisation et l'alignement, tenue les 6 et 7 juin 2004. Voir le site Web http://www.oecd.org/departement/0,2688,en_2649_15577209_1-1-1-1-1,00.html.

lorsqu'ils ont une meilleure connaissance réciproque de leurs politiques, instruments de programmation et mode de gestion, aussi est-il proposé que les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies chargent leurs services du personnel respectifs **d'organiser des possibilités de formation commune, en particulier pour le personnel en poste sur le terrain, en mettant tout particulièrement l'accent sur les questions liées aux activités de développement menées par le système. Les organismes d'aide bilatéraux et les institutions financières internationales devraient être invités à participer à cet effort. Il serait également bon de prévoir des possibilités de formation pour les représentants des pays développés et des pays en développement qui déterminent la politique à suivre aux niveaux national et international.** La formation dans des domaines qui relèvent tout particulièrement de la compétence de l'ONU – développement durable, développement humain, droits de l'homme, intégration des femmes et parité des sexes – serait profitable à tous car ces questions ne reçoivent pas toujours l'attention prioritaire voulue dans l'analyse, la planification et l'exécution des activités. Cela permettrait aux participants d'enrichir mutuellement leurs connaissances, d'en apprendre plus sur d'autres organisations, de mieux comprendre les obstacles apparents ou réels à la coopération et aussi d'étudier les possibilités de simplifier et rationaliser les politiques et procédures et de les aligner sur les processus nationaux. Pareille formation aiderait à établir une «culture d'entreprise» commune. Il convient de tirer le meilleur parti de l'École des cadres des Nations Unies à Turin. **Voir la recommandation 6.**

28. La formation, pour importante qu'elle soit, ne saurait toutefois remplacer les connaissances acquises par le personnel autorisé à travailler pour une autre organisation pendant un certain temps – prêt, détachement ou contrat de travail temporaire. La promotion **de la mobilité interorganisations et à l'échelle du système** aiderait aussi à trouver des candidats aptes à exercer la fonction de coordonnateur résident. Cela encouragerait également la naissance d'une culture d'entreprise commune et aiderait à mieux comprendre la nécessité de la concertation – qui est l'objectif déclaré de la réforme du système des Nations Unies et la clef de ses activités de développement. Le CCS a déjà entrepris des travaux concernant la mobilité interorganisations et à l'échelle du système³⁶, travaux qu'il faut encourager pour accélérer les progrès. **Les obstacles aux deux types de mobilité devraient être signalés aux organes directeurs respectifs en vue de trouver des solutions et d'aller plus rapidement de l'avant.** Le CCS et ses mécanismes (le Réseau Ressources humaines et le Groupe de travail sur la mobilité du Comité de haut niveau chargé des questions de gestion), en coopération avec la CFPI s'il y a lieu, devraient s'employer sans retard à créer des conditions propices, notamment en mettant en place un système d'incitation approprié qui contribuerait à ouvrir **des perspectives de carrière à l'échelle du système des Nations Unies.** Les progrès devraient être portés à la connaissance du Conseil économique et social et de l'Assemblée générale en 2007, notamment dans le cadre de l'examen triennal. **Voir les recommandations 7 et 8.**

29. La rationalisation, l'harmonisation et la simplification des politiques et procédures et leur alignement sur les systèmes des pays partenaires sont également indispensables pour accroître l'efficacité de l'action du système des Nations Unies dans les pays en développement³⁷.

³⁶ «Baseline Survey on Inter-agency Mobility» (CEB/2004/HLCM/19, 21 juin 2004), «Measures to improve system-wide mobility» (CEB/2004/HLMC/3, 12 février 2004). Voir également les documents CEB/2004/HLCM/14 du 1^{er} juin 2004 et CEB/2004/HLCM/25 du 16 septembre 2004. Le projet interorganisations soutenu par le GNUD visant à établir des réseaux d'aide aux conjoints expatriés dans les lieux d'affectation hors siège, auquel le Secrétariat de l'ONU a participé, est un excellent exemple de collaboration concrète concernant un aspect de la mobilité (emploi du conjoint).

³⁷ «État d'avancement des mesures proposées par le Secrétaire général dans son rapport intitulé *Renforcer l'ONU: un programme pour aller plus loin dans le changement*», rapport du Secrétaire général (A/58/351, 5 septembre 2003).

II. SIMPLIFICATION ET HARMONISATION DES PROCÉDURES

30. Depuis de nombreuses années, la communauté internationale se préoccupe de la simplification et de la rationalisation des procédures. On se souviendra qu'au paragraphe 32 de l'annexe de sa résolution 32/197, résolution marquante qu'elle a adoptée en 1977, l'Assemblée générale a demandé «de prendre des mesures pour parvenir à une uniformité aussi poussée que possible des procédures administratives, financières et budgétaires, ainsi que des procédures concernant le personnel et la planification, y compris la mise en place d'un système commun de passation des marchés, une harmonisation des cycles des budgets et des projets, un régime unifié d'administration du personnel et un système commun de recrutement et de formation». À l'alinéa *d* du paragraphe 28 de la même annexe, elle a dit que les mesures de restructuration devraient servir à favoriser, notamment, l'«efficacité maximale et [la] réduction des dépenses d'administration, entraînant un accroissement proportionnel de la part des ressources disponibles pour répondre aux besoins précis des pays bénéficiaires en matière d'assistance». Elle a réaffirmé par la suite la nécessité de réduire au minimum la charge administrative et financière imposée aux gouvernements des pays bénéficiaires qui s'efforcent effectivement de suivre et de coordonner les programmes et les projets et de maximiser leur complémentarité et d'éviter les doubles emplois, de façon à accroître l'effet positif de ces activités sur le développement des pays en développement³⁸. À la lecture de cette résolution et d'autres résolutions sur le même sujet, on ne peut que se féliciter de la constance de la pensée et de la persistance de la demande tout en déplorant qu'il ait fallu des dizaines d'années pour que le système enregistre quelques progrès, bien qu'un grand nombre de ces résolutions aient été adoptées par consensus.

31. Pendant de nombreuses années, tant l'Assemblée générale que le Conseil économique et social ont continué à se pencher sur cette question³⁹. Lors de ses examens triennaux des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies, en 1989, 1992, 1995, 1998 et 2001, l'Assemblée générale a de nouveau appelé à l'adoption de mesures et de réformes dans ce domaine. Elle a formulé la plus ambitieuse d'entre elles à cet égard au paragraphe 33 de sa résolution 47/199 du 22 décembre 1992, dans lequel elle a demandé que les mécanismes de coordination interinstitutions, en particulier le Groupe consultatif mixte des politiques (GCMP) de l'époque, se mettent d'accord avant le 1^{er} juillet 1994 sur un manuel commun des procédures applicable à tous les organismes des Nations Unies, répondant aux caractéristiques de l'approche-programme. Tout le système d'établissement des rapports – présentation, règles et procédures, périodicité – devait être simplifié et harmonisé en vue de promouvoir le renforcement des capacités nationales et, comme indiqué au paragraphe 29, d'«intégrer les différents apports d'assistance extérieure à leur processus de développement». Cette demande n'a débouché sur aucun résultat concret⁴⁰, l'exercice ayant été jugé trop coûteux, contraignant et non rationnel,

³⁸ Résolution 44/211 de l'Assemblée générale intitulée «Examen triennal d'ensemble des orientations des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies», A/RES/44/211, 22 décembre 1989.

³⁹ Voir le seizième alinéa du préambule et le paragraphe 19 de la résolution 42/196 de l'Assemblée générale, le dix-septième alinéa du préambule et le paragraphe 14 de la résolution A/RES/44/211, le paragraphe 33 de la résolution A/RES/47/199, le paragraphe 45 de la résolution A/RES/50/120 et le paragraphe 31 de la résolution A/RES/53/192 ainsi que le paragraphe 12 de la résolution 1999/6 du Conseil économique et social. Au sujet des procédures de programmation et des cycles des projets, de la décentralisation des pouvoirs, du rôle des bureaux de pays et des modalités d'exécution, voir en particulier le paragraphe 14 de la résolution A/RES/44/211. Au paragraphe 4 de sa résolution 1998/27 du 28 juillet 1998, le Conseil économique et social a demandé que les chefs de secrétariat des fonds et programmes des Nations Unies, en consultation avec le GNUD, lui présentent, à sa session de fond annuelle, une brève liste récapitulative des questions dont dépend directement le renforcement de la coordination des activités opérationnelles.

⁴⁰ Au paragraphe 77 et suivants du document A/50/202-E/1995/76, *op. cit.*, le Secrétaire

étant donné que tous les organismes des Nations Unies ne faisaient pas partie du GCMP. On a estimé en revanche qu'il faudrait établir un manuel commun en formulant des directives distinctes applicables à l'ensemble du système des Nations Unies dans un certain nombre de domaines où un accord pouvait être dégagé⁴¹. La résistance au changement explique le peu de progrès enregistré en la matière. Les directives à l'échelle du système élaborées dans le cadre de l'ancien Comité consultatif pour les questions relatives aux programmes et aux opérations (CCQPO) de l'ex-CAC (devenu le CCS), étaient centrées sur «les principes, les concepts, les modalités et les approches, et [...] ne traitaient des procédures spécifiques que d'une manière indirecte»⁴².

32. De nouveaux efforts visant à renforcer la maîtrise et le développement des capacités grâce à la simplification et à la normalisation des procédures ont également été accomplis par le Comité du développement en 2001⁴³, lors du Sommet du Millénaire et de la Conférence de Monterrey sur le financement du développement ainsi qu'à l'occasion des examens triennaux complets des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies en 2001 et 2004.

33. Dans la perspective plus large d'améliorer l'efficacité de l'aide au développement et donc de contribuer à atteindre les objectifs du Millénaire, les responsables des institutions multilatérales ou bilatérales de développement et les représentants du FMI, d'autres institutions financières multilatérales et des pays partenaires se sont réunis à Rome les 24 et 25 mars 2003 et ont élaboré un nouveau programme d'harmonisation dans la Déclaration de Rome sur l'harmonisation. Ils y ont souligné que, pour continuer d'améliorer l'efficacité de l'aide au développement, il est indispensable d'harmoniser les politiques, procédures et pratiques opérationnelles des institutions susmentionnées avec celles en vigueur dans les pays partenaires. Des recherches et des données de plus en plus nombreuses montrent que la vaste gamme de conditions et procédures mises en place

général déclarait que «le degré d'harmonisation continue de faire problème». Certains progrès avaient certes été accomplis en ce qui concerne la délégation de pouvoirs accrus aux bureaux extérieurs, mais celle-ci s'était opérée à des degrés divers, «des écarts considérables pouvant être constatés d'un organisme à l'autre. Cette disparité des règles, procédures et modes de présentation a en outre pour effet de retarder les progrès dans des domaines importants tels que la coordination et l'approche-programme, et impose de surcroît aux gouvernements une charge superflue.». Dans la recommandation 17, il était suggéré que les règles et procédures qu'il conviendrait de simplifier en priorité devraient être déterminées notamment en fonction «de la charge qu'elles imposent aux pays bénéficiaires». La recommandation 18 portait sur l'utilité d'un manuel commun applicable à l'ensemble du système et le calendrier pour sa mise au point finale.

⁴¹ «Progrès réalisés dans l'application de la résolution 47/199 de l'Assemblée générale», E/1994/64/Add.1, 25 mai 1994, par. 91 à 100.

⁴² «Simplification et harmonisation des règles et procédures régissant les activités opérationnelles de développement» E/2002/59, 14 mai 2002, sect. IV, par. 10.

⁴³ «Communiqué du Comité du développement», avril 2001. Les 24 membres du Comité du développement, en principe ministres des finances, représentent l'ensemble des membres de la Banque mondiale et du FMI. Le Comité passe en revue l'état du développement et donne des avis aux conseils des gouverneurs de la Banque mondiale et du FMI. Les ministres ont souligné qu'il importait d'harmoniser les politiques et procédures opérationnelles de la Banque mondiale, des autres banques multilatérales de développement et des bailleurs de fonds bilatéraux. Le Comité a souligné qu'il fallait agir plus rapidement, tout en continuant d'appliquer des normes appropriées, pour harmoniser les modalités de gestion de l'aide, en particulier pour aider les pays à faible revenu à appliquer leurs documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté. Les ministres ont noté que l'harmonisation des programmes des différents pays constituait une approche pragmatique susceptible d'accélérer le démarrage des activités et ils ont encouragé tous les partenaires pour le développement à s'en remettre de plus en plus aux processus de planification et de budgétisation propres des États emprunteurs. Voir également le rapport intitulé «Harmonization of Operational Policies, Procedures and Practices: Experience to Date» (DC2001-006), 13 avril 2001.

par les bailleurs de fonds pour préparer, acheminer et suivre l'aide au développement sont à l'origine de coûts de transaction non productifs pour les pays partenaires qui concourent à réduire davantage leurs capacités et à diminuer les effets de l'aide au développement. Ces pratiques bouleversent même parfois les priorités nationales de développement et contournent le budget de l'État, les cycles de planification des programmes et des projets ainsi que les dépenses publiques et les systèmes de gestion financière. Les signataires de la Déclaration de Rome étaient d'avis que ces questions appelaient une action urgente. Les signataires de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement (2005) ont réaffirmé les engagements pris à Rome et renouvelé leur détermination à accélérer les progrès accomplis en matière d'appropriation, d'harmonisation, d'alignement, de résultats et de responsabilité mutuelle.

34. Dans le présent rapport, nous faisons le point de la situation et formulons des recommandations pour aller de l'avant sur cette question importante, en particulier dans le système des Nations Unies. Les travaux essentiels réalisés au sein du CAD de l'OCDE, qui regroupe les principaux donateurs bilatéraux et la Commission européenne et dirige par ailleurs les travaux du GNUD et des institutions de Bretton Woods, seront brièvement rappelés.

A. Les travaux du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE

35. En janvier 2001, le CAD a mis en place un groupe d'étude⁴⁴ ayant pour mission d'examiner les moyens de dispenser l'aide avec plus d'efficacité par une simplification et une harmonisation des procédures des donateurs («Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité – Document sur les bonnes pratiques: une référence du CAD», 2003)⁴⁵. L'étude repose sur une évaluation des besoins menée en collaboration avec un ensemble très divers de pays en développement représentant plusieurs régions du monde et différents niveaux de développement. Les pays partenaires ont relevé les facteurs de contrainte ci-après, dans l'ordre d'importance qu'ils leur attribuaient: priorités et systèmes définis par les donateurs, difficultés posées par les procédures des donateurs, manque de coordination des pratiques des donateurs, temps excessif requis pour les procédures, retards dans les décaissements, manque d'information, exigences excédant les capacités nationales. En conséquence, ils ont proposé d'y répondre par les mesures suivantes: les donateurs devraient harmoniser leurs procédures, ils devraient les aligner sur celles des pays partenaires, faire preuve d'une plus grande transparence et simplifier leurs procédures. Ces propositions ont été ensuite reprises dans la Déclaration de Rome susmentionnée, que le Forum de haut niveau sur l'harmonisation a adoptée en 2003, indiquant la voie qu'il convenait de suivre.

36. Le **Groupe de travail du CAD sur l'efficacité de l'aide**, qui regroupe des organismes bilatéraux, la Banque mondiale, le FMI, les banques régionales de développement, les organismes des Nations Unies et 14 pays partenaires⁴⁶ est devenu le pôle international pour les travaux à

⁴⁴ CAD. Pour de plus amples renseignements, notamment la liste des documents relatifs aux bonnes pratiques, voir le site Web à l'adresse suivante: <http://www.oecd.org/dac>.

⁴⁵ Ont été associés aux travaux du groupe d'étude non seulement les membres du CAD et ses observateurs (Banque mondiale, PNUD, banques régionales de développement, Partenariat stratégique pour l'Afrique et Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD)), mais également des pays en développement. En avril 2003, le CAD a remplacé le groupe d'étude dont le mandat n'était que de deux ans par le groupe de travail sur l'efficacité de l'aide et les pratiques des donateurs, dont les principaux travaux en 2003-2004 ont été consacrés à la mise en œuvre du programme d'harmonisation de Rome, à l'alignement des pratiques des donateurs, au renforcement des capacités de passation des marchés, à la gestion des finances publiques, au déliement de l'aide, à la mesure, au suivi et à la gestion des résultats. Voir: «Les dossiers du CAD: Coopération pour le développement – rapport 2003», OCDE, 2005.

⁴⁶ En Afrique: Éthiopie, Maroc, Mozambique, Niger, Sénégal, Tanzanie, Zambie (pays visés

mener durant la période séparant le Forum de Rome du **Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide: harmonisation, alignement et résultats**, accueilli par le Gouvernement français à Paris, du 28 février au 2 mars 2005, qui a adopté la **Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide**. La Déclaration a fixé des objectifs pour 2010 avec une nouvelle réunion d'examen en 2008. Le Groupe de travail a reçu pour mandat «de suivre et de rendre compte des progrès accomplis, et de faciliter et de soutenir la concrétisation des engagements pris dans la Déclaration de Rome» et «ses travaux s'articulent autour de cinq axes», comme indiqué dans le rapport 2004 du CAD sur la coopération pour le développement:

- L'harmonisation et l'alignement (équipe de projet);
- La gestion des finances publiques (activité conjointe);
- La gestion axée sur les résultats en matière de développement (activité conjointe);
- Le renforcement des capacités de passation des marchés dans les pays partenaires (Table ronde avec la Banque mondiale);
- Le suivi des progrès concernant le déliement de l'aide⁴⁷.

37. À la **Réunion de haut niveau du CAD tenue en avril 2004**, les ministres et responsables d'organisations se sont engagés à modifier sensiblement la façon dont leurs organismes et bureaux extérieurs gèrent la fourniture de l'aide. Cet engagement a été réaffirmé par les ministres des pays de l'OCDE, réunis à Paris les 3 et 4 mai 2005 dans une déclaration intitulée «Optimiser le développement – Déclaration de l'OCDE sur le suivi de la Déclaration du Millénaire des Nations Unies et du Consensus de Monterrey». Dans le communiqué d'octobre 2004 de la **Réunion annuelle du Comité du développement du FMI et de la Banque mondiale**, les ministres se sont engagés à profiter de la réunion prévue pour donner suite à la réunion de Rome (le **Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide: Harmonisation, alignement et résultats**) pour «traduire les accords [de Rome] par des engagements clairs avec un calendrier précis» et ont préconisé «la mise au point d'indicateurs et de critères pour suivre la participation de tous les partenaires à cet effort au niveau des pays».

38. Selon **Les dossiers du CAD: Coopération pour le développement – Rapport 2004**, 60 pays partenaires et 40 organismes bilatéraux et multilatéraux participent actuellement à des activités en matière d'harmonisation et d'alignement. Le CAD admet toutefois qu'aussi impressionnants que soient l'éventail et la couverture géographique de ces activités, les bonnes pratiques ne se sont pas encore généralisées. Au regard de l'engagement pris par le CAD à sa réunion de haut niveau de 2004 d'opérer des changements en profondeur, «les progrès accomplis ne se sont pas encore suffisamment accélérés pour déboucher sur la mise en œuvre rigoureuse et systématique des bonnes pratiques»⁴⁸. C'est ce qui ressort notamment des résultats d'une enquête du CAD sur l'appropriation, l'harmonisation et l'alignement effectuée par l'équipe de projet du CAD sur l'harmonisation et l'alignement⁴⁹ dans les 14 pays partenaires associés, à l'aide de

par le Partenariat stratégique pour l'Afrique – Étude du CAD); en Asie: Bangladesh, Cambodge, République kirghize, Viet Nam; en Amérique latine: Bolivie, Nicaragua; dans la région du Pacifique: îles Fidji (voir le site Web du CAD: <http://www.oecd.org/dac>.)

⁴⁷ Richard Manning, «Coopération pour le développement, rapport 2004», OCDE, 2005.

⁴⁸ Ibid., p. 76.

⁴⁹ D'autres sources confirmant cette appréciation sont mentionnées dans le *Rapport 2004 sur la coopération pour le développement*, p. 76 (informations tirées des travaux de facilitation menés par les pays membres du CAD et des activités en matière d'harmonisation et d'alignement conduites par d'autres pays partenaires, sous la direction de la Banque

questionnaires élaborés autour de 13 indicateurs pour examiner les progrès accomplis sur les trois principaux aspects retenus dans la Déclaration de Rome:

- 1) L'appropriation: capacité du gouvernement de prendre en mains ses programmes de développement, les pays partenaires fixant les priorités;
- 2) L'alignement: mesure dans laquelle les programmes des donateurs soutiennent les politiques de développement du pays partenaire et utilisent ses systèmes et procédures, s'alignant ainsi sur ses priorités et utilisant les systèmes nationaux;
- 3) L'harmonisation: mesure dans laquelle les donateurs adoptent des dispositifs communs, procèdent à des échanges d'informations et simplifient leurs procédures.

39. Le troisième aspect, l'harmonisation, a trait à la relation entre les donateurs. Les 13 indicateurs⁵⁰ répertoriés pour ces trois aspects par l'équipe de projet du CAD doivent aussi inspirer les travaux à l'ONU. Certains pays donateurs du CAD les utilisent déjà pour évaluer les résultats des organisations multilatérales en vue de décider du volume de l'appui qu'ils leur apportent⁵¹.

40. Il ressort de l'enquête du CAD que si les donateurs tant multilatéraux que bilatéraux s'appuient beaucoup plus sur les stratégies de lutte contre la pauvreté ou les plans nationaux de développement, l'alignement des programmes d'aide extérieure sur les priorités des pays partenaires demeure difficile, notamment la capacité de les modifier à partir de l'examen des stratégies de lutte contre la pauvreté et/ou d'autres mécanismes nationaux. Il est plus préoccupant de constater que de nombreux donateurs voient dans les insuffisances des systèmes nationaux un obstacle majeur à leur utilisation au lieu de les considérer comme un point de départ «pour un renforcement ciblé et harmonisé des capacités s'inscrivant dans un plan précis d'alignement progressif sur les systèmes nationaux», ce qui constituerait la meilleure méthode à adopter en de telles circonstances⁵².

41. Par ailleurs, la résistance au changement des méthodes de travail rend, semble-t-il, de nombreux organismes donateurs moins aptes à collaborer, à partager les informations, les pratiques optimales et les analyses de pays, et à exécuter des activités communes d'évaluation et de suivi. Il faut déplorer le refus manifeste de partager les analyses de pays, ou la méfiance à le faire, car une telle mise en commun permettrait de renforcer les fondements des stratégies nationales de développement et de lutte contre la pauvreté ou de dispositifs analogues qui, selon l'enquête, demeurent largement insuffisants. Une amélioration de la coopération et des synergies entre les donateurs et les pays partenaires permettrait également d'accroître leur valeur

mondiale).

⁵⁰ Voir l'annexe I du présent rapport.

⁵¹ Le MOPAN (*Multilateral Organisations Performance Assessment Network*), créé en 2002 et qui a consacré en 2003 son étude expérimentale à la santé, en utilise un certain nombre. Les organisations étudiées étaient l'OMS, l'UNICEF, la Banque mondiale et les banques régionales de développement, telles que la Banque africaine de développement (BAfD), la Banque asiatique de développement (BAsD) et la Banque interaméricaine de développement (BID). Ce réseau informel de donateurs qui partagent la même optique, établi pour analyser les résultats des organisations multilatérales au niveau national, réunit l'Allemagne, la Canada, le Danemark, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse.

⁵² Voir également le *Rapport 2004 sur la coopération pour le développement*, p. 78.

opérationnelle⁵³ dont la faiblesse semble être l'un des principaux inconvénients relevés dans l'enquête.

42. D'autres exemples de décalage entre les engagements pris par les services centraux et la manière dont ils sont transposés dans la pratique à l'échelon local ont trait, contre toute attente, à ce que le CAD qualifie dans son rapport d'«activités faciles à harmoniser, par exemple en réalisant des travaux diagnostiques/analytiques conjoints, en rationalisant les missions, en réduisant au minimum les coûts de transaction à la charge des pays partenaires grâce à la coopération déléguée et en alignant leur planification sur les cycles budgétaires des pays partenaires»⁵⁴.

43. Les missions sur le terrain se poursuivent semble-t-il sans discontinuer, comme si l'absence de confiance était la règle et un suivi permanent par les différentes institutions dès lors nécessaire. En 2003, le Cambodge et le Viet Nam ont reçu 400 missions de donateurs, le Nicaragua 289 et la Bolivie 270, le Bangladesh 250, la République kirghize et la Tanzanie 230, l'Éthiopie et le Maroc 200, le Sénégal 150, le Mozambique 140, la Zambie 120 et le Niger 90. La même année, Fidji a reçu 30 missions de donateurs. Un faible pourcentage de toutes ces missions étaient des missions conjointes. Cela montre bien que de nombreux donateurs continuent, semble-t-il, à suivre la routine plutôt que les pratiques optimales du CAD, qu'ils ne se font pas suffisamment confiance les uns les autres ni qu'ils ne font confiance aux pays partenaires dont les capacités sont obérées par une surveillance constante. Cela montre également que, dans ces pays, les donateurs, malgré leurs déclarations, n'admettent pas véritablement les mécanismes destinés à conférer aux pouvoirs publics la maîtrise de leur développement. Le bilan de la rationalisation des diagnostics ainsi que celui du partage des informations semble également assez médiocre.

44. Une leçon importante à tirer de cette enquête du CAD qui n'a pas encore été pleinement assimilée est la nécessité d'**investir pour que les pays partenaires soient en mesure de prendre en mains les programmes en renforçant les capacités nécessaires et en transférant les connaissances et les savoir-faire appropriés**, en particulier dans les domaines prioritaires de l'harmonisation et de l'alignement. Il s'agit de la gestion des finances publiques, de l'élaboration du budget, de l'exécution et de la coordination de l'aide. Dans le rapport 2004 sur la coopération pour le développement il est dit qu'il faut que «les donneurs trouvent ensemble des moyens de mettre en œuvre et de gérer des programmes d'aide qui renforcent les capacités au lieu de les amoindrir». Si la communauté des donateurs veut vraiment que les pays partenaires acquièrent la maîtrise de leur développement, ce sont ces domaines qu'il faut privilégier. Bien entendu, le bilan mitigé des membres du CAD dans ces domaines n'est pas d'un grand secours lorsque les donateurs bilatéraux insistent pour que les organisations multilatérales et, surtout les pays partenaires, changent leurs façons de faire. Il n'est donc pas surprenant que l'on demande de plus en plus aux donateurs de se soumettre aux mêmes normes que celles qu'ils demandent aux pays en développement de respecter⁵⁵.

⁵³ «Overview of the Survey results», avant-projet, 12 novembre 2004 «Les stratégies de lutte contre la pauvreté ne sont généralement pas assez rigoureuses pour que les mécanismes d'évaluation des résultats se fondent dessus ni pour que les modalités du suivi annuel constituent le moyen d'un système national de suivi et d'information plus efficace».

⁵⁴ «Rapport 2004 sur la coopération pour le développement», op. cit., p. 78.

⁵⁵ Voir «Investir dans le développement: Plan pratique pour réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement», projet objectifs du Millénaire des Nations Unies, résumé, p. 46, tableau 4: Recommandations à suivre pour réformer le partenariat pour le développement «Les donateurs doivent respecter eux-mêmes les normes qu'ils entendent imposer aux pays en développement, ce qu'un examen indépendant démontrerait»; voir également l'«Indicateur d'engagement en faveur du développement» élaboré par Nancy Birdsall du Center for Global Development, Washington, mai-juin 2003, publié dans *Foreign Policy Review*. Voir <http://www.foreignpolicy.com/story/files/story2540.php?PHPSESSID=>

B. Les travaux du Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD)

45. En 2002, dans sa résolution 56/201⁵⁶, que l'on peut qualifier de résolution essentielle sur la simplification et l'harmonisation des activités, l'Assemblée générale a prié les fonds et programmes des Nations Unies et les institutions spécialisées d'accorder un rang de priorité élevé à la simplification et à l'harmonisation de leurs règles et procédures et de prendre des mesures concrètes en vue de réduire les doubles emplois et les coûts de transaction pour les gouvernements et pour l'ONU. Il faudrait également réduire les coûts de transaction qui résultent de la multiplicité et de la complexité des procédures et des conditions à remplir et qui constituent des charges très lourdes pour les pays partenaires et pour le système des Nations Unies. L'ensemble du programme de simplification et d'harmonisation a pour objet d'accroître l'efficacité et l'efficience de la coopération pour le développement, de contribuer à une plus grande efficacité organisationnelle, de répondre mieux aux besoins des pays bénéficiaires et de renforcer son impact⁵⁷.

46. Le programme de simplification et d'harmonisation devrait aussi permettre au système des Nations Unies d'appuyer au mieux les pays pour qu'ils atteignent les objectifs du Millénaire tels qu'énoncés dans les stratégies nationales de développement et/ou de lutte contre la pauvreté.

47. Dans la résolution précitée, l'Assemblée générale a reconnu les responsabilités particulières des mécanismes interinstitutions, notamment le Conseil de coordination des chefs de secrétariat (par. 65) et le Comité exécutif du GNUD (par. 62), priant le premier «d'examiner les conditions à remplir pour assurer la poursuite de la simplification» et le second «de faciliter l'élaboration et la réalisation [du] ... programme de travail».

48. Déplorant la lenteur des progrès et la résistance au changement, l'Assemblée générale a entrepris de définir clairement le programme et de rendre le système des Nations Unies responsable de l'obtention de résultats concrets. Elle a prié «les fonds et programmes des Nations Unies et les institutions spécialisées ... de prendre des mesures concrètes dans les domaines suivants: la décentralisation et la délégation de pouvoir; la réglementation financière; les procédures d'exécution des programmes et des projets, et en particulier les conditions relatives au contrôle et à l'établissement des rapports; les services partagés dans les bureaux communs de pays; et le recrutement, la formation et la rémunération du personnel national de projet»⁵⁸. En demandant que ces mesures soient intégralement exécutées avant la fin de 2004, l'Assemblée générale a montré l'importance et l'urgence qu'elle y attachait.

49. Depuis lors, le Comité exécutif du GNUD⁵⁹ a établi son programme de travail et l'a soumis au Conseil économique et social à ses sessions de fond de 2002, 2003 et 2004⁶⁰. Ce

[7e0cf4ed7cd3b2b1054993b30efeb87d.](#)

⁵⁶ «Examen triennal des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies», A/RES/56/201, 21 décembre 2001, sect. VI, Simplification et harmonisation des règles et procédures.

⁵⁷ Ibid., IV: Bilan commun de pays et Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (par. 45) «Demande instamment aux organismes des Nations Unies, quand ils établissent le bilan commun de pays et appliquent le Plan-cadre, de prendre des mesures pour simplifier et harmoniser les modalités de programmation et d'évaluation afin de réduire les coûts de transaction et d'éviter d'alourdir les formalités et la charge de travail pour les pays bénéficiaires et pour les équipes des Nations Unies».

⁵⁸ Ibid., VI, par. 60.

⁵⁹ Le Comité exécutif, qui forme le noyau du GNUD, est composé des quatre fonds et programmes qui relèvent directement du Secrétaire général, à savoir le PNUD, l'UNICEF, le FNUAP et le PAM.

programme de travail vise à éliminer les règles et procédures superflues, en indiquant des critères, des attributions et un calendrier pour suivre les progrès accomplis⁶¹.

50. Des consultations approfondies ont eu lieu afin de dégager un plan de travail qui bénéficierait de l'appui sans réserve et de l'implication la plus large de tous les organismes membres du GNUD et de leur personnel, en particulier au niveau des pays. Ces consultations ont mis en évidence un certain nombre de possibilités à exploiter et de difficultés à surmonter, mais aussi une certaine crainte face aux risques possibles. Il est utile d'énumérer ces difficultés et ces possibilités car cela donne une bonne idée des travaux à entreprendre. Le programme de simplification et d'harmonisation doit y répondre pour réussir, et les États Membres devront les prendre en considération dans leurs décisions.

51. Pour le personnel hors siège interrogé, **les avantages et possibilités** étaient notamment les suivants:

- Renforcement des complémentarités;
- Définition des principaux domaines et des objectifs communs pour lesquels le système des Nations Unies dispose d'un avantage comparatif;
- Accroissement de l'efficacité et de l'efficience;
- Appui renforcé aux efforts des pays pour atteindre les objectifs du Millénaire;
- Amélioration de l'image de l'ONU dans son ensemble;
- Transparence et responsabilisation accrues.

52. **Parmi les principales difficultés et les principaux risques**, ont été cités:

- Une moindre qualité des analyses de situation;
- Le fait que l'exécution des programmes dépend du mandat de l'organisme considéré, de sa stratégie, de son style de travail et de ses relations passées avec les gouvernements et la société civile;
- Une souplesse et un pragmatisme amoindris à l'échelon national (étant donné que, de l'avis général, certains organismes sont moins décentralisés ou plus lents dans l'exécution des programmes);

⁶⁰ «Consolidated lists of issues related to the coordination of operational activities for development, 2002», E/2002/CRP.1, 18 juin 2002, E/2003/CRP.1, 2 juillet 2003 et rapport sur le séminaire de Greentree, 6 janvier 2004, soumis comme document de séance à la session de fond du Conseil économique et social en juillet 2004.

⁶¹ Une approche-projet a été adoptée dans ce cadre, avec une équipe composée des responsables du Comité exécutif pour diriger et faciliter les travaux d'un groupe de travail. Ces responsables bénéficient du concours d'un groupe de référence constitué de spécialistes des divers domaines en question (gestion administrative, ressources humaines, gestion des programmes, etc.). L'étude des différences ainsi que des analogies dans les modalités et les procédures des divers fonds et programmes a permis de recenser celles qui entravent l'efficacité et l'efficience des organisations et des programmes, en vue de les rationaliser et de les simplifier.

- Un risque de perte de crédibilité en raison d'un nivellement par le bas des activités communes de programmation et de l'apparente hétérogénéité entre les systèmes de responsabilisation des divers organismes des Nations Unies;
- La divergence entre cycles de programmation et cycles de pays;
- L'abandon d'un contrôle rigoureux de l'utilisation des ressources financières par le bénéficiaire;
- La variabilité des systèmes de contrôle financier;
- La variabilité des pratiques de suivi et d'information en ce qui concerne les transferts de fonds aux gouvernements, question dite de «l'exécution nationale»;
- Le risque que des modes communs de présentation des rapports entravent la mobilisation des ressources auprès du secteur privé;
- La question de la notoriété de l'organisme et donc des possibilités de mobilisation de fonds;
- La limitation des efforts de mobilisation et de communication;
- L'analyse coûts-avantages du programme de simplification et d'harmonisation;
- Les différents niveaux d'informatisation;
- Le surcroît de concertation ressenti comme un fardeau supplémentaire par les agents de terrain déjà assaillis d'exigences de leur siège et surchargés d'autres tâches de coordination.

53. Il faut reconnaître que les réformes ont au début entraîné un surcroît de travail à la fois pour le siège et pour le personnel de terrain, qui n'a pas été compensé par une augmentation proportionnelle des ressources. **En dépit de ces difficultés, des progrès importants ont été réalisés, en particulier en ce qui concerne la définition des problèmes et l'élaboration de directives et d'instruments pour les résoudre. Il s'agit maintenant de les mettre en œuvre.**

54. Le GNUD et son Bureau ont contribué à amorcer les réformes. Les membres du Bureau (qui fait office de secrétariat et est accueilli par le PNUD) sont prêtés ou détachés par les diverses organisations participantes. Le Bureau compte 41 fonctionnaires⁶². Le montant des ressources dont le fonds de coordination des Nations Unies pour les pays avait besoin en 2005 s'élevait à 1 721 045 dollars des États-Unis et devrait passer à 1 807 097 dollars des États-Unis en 2006. Il est intéressant de noter que les dépenses au titre de la simplification et de l'harmonisation, notamment les opérations sur le terrain, devraient passer de 1 480 000 dollars en 2004 à 905 000 dollars en 2005 et à 825 000 dollars en 2006. Cette diminution continue semble indiquer

⁶² Au 15 mars 2005, les fonctionnaires du Bureau se répartissaient comme suit: 4, dont le Directeur, assuraient le secrétariat du GNUD et du Comité exécutif, 4 s'occupaient d'opérations de gestion courante, 9 de questions de politique générale et de normes mondiales de la qualité, 7 de l'appui aux capacités de coordination, 8 des nouveaux instruments du GNUD et des communications et 9 des questions de crise et de lendemains de conflit.

que les instruments seront progressivement mis en place et que l'appui nécessaire pour faciliter la mise en œuvre n'exigera plus le même volume de ressources⁶³.

55. Le Bureau du GNUD a élaboré un grand nombre d'instruments et de procédures nouveaux qui ont été adoptés dans les domaines ci-après⁶⁴:

- 1) Planification des programmes: bilan commun de pays, version révisée des directives du PNUAD publiée en décembre 2003, notamment la matrice de résultats du PNUAD, note d'orientation sur la programmation conjointe (décembre 2003) et directives à l'intention des équipes de pays des Nations Unies qui élaborent les bilans communs de pays et les PNUAD en 2004 (octobre 2003);
- 2) Élaboration et approbation des descriptifs de programme de pays et des plans d'action des programmes de pays;
- 3) Exécution des programmes, notamment modalités financières: modalités harmonisées de transfert des ressources, plans de travail annuels harmonisés;
- 4) Programmation commune, clarification des concepts et des problèmes, nouvelles modalités de gestion des fonds;
- 5) Suivi et évaluation: plan et calendrier de suivi-évaluation du PNUAD;
- 6) Rapports: rapports types établis à l'intention des donateurs sur l'exécution des programmes et des budgets.

56. L'équipe spéciale du Comité exécutif a créé un jeu d'instruments de simplification et d'harmonisation dans tous les domaines susmentionnés et créé un service d'assistance pour répondre aux problèmes et préciser les questions⁶⁵. Les informations communiquées au Conseil économique et social⁶⁶ distinguent les instruments utilisés ponctuellement et ceux appliqués tout au long du cycle de programmation⁶⁷.

57. Les quatre membres du Comité exécutif, le PNUD, le FNUAP, l'UNICEF et le PAM ont été les premiers à relever les défis de la simplification et de l'harmonisation, tels qu'exposés dans la Déclaration de Rome sur l'harmonisation. À leur réunion de janvier 2004 ils sont notamment parvenus à dessiner la voie à suivre. Ils ont utilisé les instruments susmentionnés ainsi que deux nouveaux outils de gestion de programme de pays (les plans d'action des programmes de pays et des plans de travail annuels) dans six nouveaux pays⁶⁸, à l'occasion d'un nouveau PNUAD commencé début 2004. Après avoir été mis en œuvre dans ces

⁶³ Voir «The United Nations Country Coordination Fund in 2003, Report to Donors», Bureau du GNUD, avril 2004, annexe 3, 2004-2006 Funding Requirements.

⁶⁴ Voir le site Web du GNUD à l'adresse suivante: <http://www.undg.org/>.

⁶⁵ Voir, notamment, MDGNet <http://www.undg.org/content.cfm?id=80>, GlobalNet (GlobalNet Digest) <http://www.undg.org/content.cfm?id=844>, DevInfo (sur la base de ChildInfo de l'UNICEF, etc.).

⁶⁶ «Consolidated lists of issues related to the coordination of operational activities for development», E/2003/CRP.1, 2 juillet 2003.

⁶⁷ Voir l'annexe II du présent rapport.

⁶⁸ Bénin, Équateur, Kenya, Niger, Pakistan et Sierra Leone.

pays, les nouveaux instruments devraient être adoptés par 17 pays début 2005, 19 autres en 2006 et 45 autres en 2007⁶⁹.

58. **La programmation et la mise en œuvre communes sur le terrain constituent un défi majeur en raison de la diversité des méthodes et procédures de programmation et de gestion qui perdure dans l'ensemble du système des Nations Unies pour le développement.**

59. Lors de missions sur le terrain, l'Inspectrice s'est rendu compte que les représentants locaux souhaitaient vivement aller au-delà des mécanismes consultatifs et coopérer davantage au niveau des projets et des programmes, en fonction de leurs avantages comparatifs respectifs. Ils déploraient les obstacles mis à **des interventions intégrées dans des zones démunies communes** du pays partenaire (constituant des programmes ou projets pilotes appelés à être ultérieurement étendus)⁷⁰, alors qu'une telle intégration contribuerait à améliorer l'image des activités de coopération du système des Nations Unies en faveur du développement. La dispersion des efforts, conjuguée à la limitation des moyens financiers, empêchait, pensaient les personnes interrogées, les organismes des Nations Unies de démontrer l'efficacité de leur action sur le terrain. Une efficacité accrue et des résultats plus visibles plaideraient en revanche auprès des autorités du pays partenaire en faveur d'une transposition de ces activités à une plus grande échelle.

60. Par ailleurs, d'énormes différences persistent entre les structures et les systèmes d'administration (ainsi que dans leurs méthodes de gestion et de programmation comme évoqué ci-dessus) qui ont évolué au fil des ans pour répondre aux mandats et aux missions propres des différentes organismes. Cela pose de véritables problèmes pour la coopération sur le terrain en matière de projet et de programme. Une importante difficulté concerne **la délégation de pouvoir du siège aux bureaux extérieurs. Les quatre membres du Comité exécutif du GNUD (PNUD, FNUAP, UNICEF et PAM) jouent un rôle moteur dans ce domaine. Ils ont déjà décentralisé leurs opérations** et transféré des programmes ainsi que l'autorité financière à leurs représentations sur le terrain. On a fait observer à l'Inspectrice que ce sont l'UNICEF et le PAM qui sont allés le plus loin sur la voie de la décentralisation, l'accompagnant d'une grande souplesse dans l'exécution qui s'adapte aux nouveaux besoins et à l'évolution de la situation dans les pays⁷¹. En revanche, d'autres organismes ont été encouragés par leurs organes directeurs à conserver ces pouvoirs au siège.

61. Le pouvoir d'engager des dépenses au titre des programmes et celui de dépenser effectivement les budgets correspondants, après approbation des organes directeurs, varie encore, semble-t-il, selon les membres du GNUD, ce qui n'est pas sans conséquence, ni sur la capacité ni sur la rapidité avec lesquelles ils peuvent exécuter ces programmes, et surtout, entreprendre des initiatives conjointes avec d'autres organisations sur le terrain. **La délégation de pouvoir est un facteur, certes important, pour créer un environnement favorable à la programmation commune.** Comme on l'a déjà observé⁷², une autre condition propice à la programmation

⁶⁹ Le nombre de programmes qui seront ultérieurement lancés varie et pourrait être différent lors de la publication du présent rapport. Il importe donc de se reporter aux sites Web pertinents.

⁷⁰ Voir «Maximisation des effets bénéfiques des projets de coopération technique relatifs aux ressources en eau pour les communautés cibles: remédier au décalage entre les niveaux normatif et opérationnel dans le système des Nations Unies» (études de cas dans deux pays africains), JIU/REP/2002/4, rapport du CCI, Genève 2002, recommandation 6.

⁷¹ C'est ce qu'a indiqué le PAM qui a mentionné le pouvoir délégué à ses directeurs de pays pour exécuter le programme de pays approuvé par le Conseil d'administration ainsi que le pouvoir de ses directeurs régionaux de l'adapter le cas échéant aux besoins locaux à l'intérieur d'une fourchette nutritive déterminée.

⁷² Voir «Programmation commune», DP/2004/30-DP/FPA/2004/8, 12 avril 2004: résumé.

commune serait de favoriser «l'application de procédures administratives communes, notamment des méthodes communes de calcul des coûts indirects, compte tenu du fait que ces coûts peuvent différer d'un organisme à un autre en fonction de la structure des coûts adoptée par les uns et par les autres». Il convient que les organes directeurs des différents organismes accordent à cette question l'attention qu'elle mérite.

62. La **nécessité d'une meilleure harmonisation concerne en outre le recouvrement des coûts⁷³ et les achats⁷⁴, ainsi que la question plus large de l'exécution nationale** au sujet de laquelle, malgré l'adoption en 1998 par l'ensemble du système des Nations Unies des directives générales CAC-CCQPO, les différentes organisations continuent à appliquer des procédures et des conditions variables. De nouvelles directives sont en cours d'élaboration. Il faut également accélérer l'harmonisation à l'intérieur des pays en ce qui concerne **le recrutement, la rémunération et la formation des agents engagés au titre de projets sur le plan national, ainsi que les clauses des contrats de consultants** dans la mesure où ces paramètres influent sur l'exécution des programmes et projets communs ou concertés lorsqu'il est nécessaire de faire appel à de tels agents. Il serait bon que le système adopte une conception unique afin que ces questions de personnel soient traitées de manière équitable. Les citoyens, qui après tout financent l'aide publique au développement (APD) par leurs impôts, auraient en effet du mal à comprendre pourquoi les modalités contractuelles, les niveaux de rémunération et les conditions d'emploi devraient être différents selon les organismes des Nations Unies pour un travail équivalent. **La question de l'exode des cadres scientifiques et techniques** qui quittent le service de l'État pour trouver un meilleur emploi dans les organismes bilatéraux ou multilatéraux d'aide est une question qui mérite d'être examinée. **Voir la recommandation 11.**

63. Si d'importants progrès ont été accomplis, beaucoup reste cependant à faire pour continuer à simplifier et à harmoniser et, à terme, en cueillir les fruits sous forme d'une réduction des coûts de transaction. C'est aussi un domaine où les engagements doivent se concrétiser sur le terrain. **Il s'agit toujours d'obtenir l'implication la plus large et la plus motivée des organisations participantes et de leur personnel**, en particulier sur le terrain, si l'on veut continuer à aller de l'avant. Les membres du Comité exécutif du GNUD doivent s'investir davantage, également dans le cadre du CCS, pour démontrer à leurs homologues **les possibilités et avantages qu'offrirait une coopération accrue ainsi que la rationalité économique des outils simplifiés. Ils doivent contribuer à résoudre les problèmes propres aux organismes et qui découlent de leur mandat. Les donateurs devraient sanctionner les progrès accomplis en accroissant leur concours financier.**

64. Il convient toutefois de souligner que **l'harmonisation n'est pas une fin en elle-même** et que tout processus de ce type comporte des coûts, en particulier au début, et a également ses limites. Le programme d'harmonisation et de simplification ne doit donc pas devenir un dogme pour des organisations qui n'en retireraient que des avantages minimes sur le plan de la capacité d'exécution. Les programmes sont de nature différente selon les organisations et les pays n'attendent pas d'elles des services identiques. **Il s'agira toujours d'évaluer les gains**

⁷³ «Comptabilisation des recettes du PNUD provenant du recouvrement des coûts», DP/2005/CRP.4, 10 janvier 2005, documents où sont proposés différents éléments devant permettre de rendre la comptabilisation plus transparente et où il est indiqué aux paragraphes 3 et suivants que les taux standard appliqués par le PNUD aux fins du recouvrement des coûts sont de 3 % en moyenne pour la participation des pays de programme aux coûts et de 5 à 7 % pour la participation de tiers aux coûts et les fonds d'affectation spéciale.

⁷⁴ Voir «Pratiques en matière d'achats dans le système des Nations Unies», JIU/REP/2004/9, rapport du CCI, Genève 2004.

d'efficacité que l'organisation considérée et ses pays partenaires sont en droit d'attendre⁷⁵ et non pas de poursuivre une fin en soi. Les mécanismes ne sont en vérité utiles que s'ils répondent à l'objectif concret des programmes en vue duquel ils ont été créés. C'est la forme qui est subordonnée à la fonction et non pas l'inverse.

65. Plus la matière est difficile à maîtriser, **plus les administrations ont tendance à prendre les moyens pour les fins, ce qui est dangereux** car ils nécessitent des ressources qui pourraient être mieux employées à l'exécution des programmes et parce que cela revient à esquiver la réalité, à savoir que les véritables résultats n'ont pas été atteints. En outre, il importe **d'éviter d'abuser des schémas et des modèles préfabriqués**. Il faut parvenir à créer des modèles utiles au plus grand nombre possible de membres du GNUD **sans plaquer de solution toute faite**.

66. On ne s'étonnera pas d'apprendre que **certains organismes des Nations Unies seraient beaucoup mieux inspirés d'entreprendre des initiatives communes avec des institutions financières internationales, des organes régionaux (comme la Commission européenne) ou des donateurs bilatéraux qu'avec d'autres organisations du GNUD**. En conséquence, il importerait davantage de procéder à une harmonisation avec ces organismes. Il faut tenir compte de cet aspect. **L'harmonisation devrait donc s'inscrire de plus en plus dans le cadre plus large de la communauté internationale des donateurs, représentée au sein du CAD, et rechercher de plus en plus l'alignement**, encore plus indispensable pour accroître l'efficacité de l'aide. Il est donc **essentiel de renforcer les liens avec le CAD**. Vu l'importance capitale de progrès au sein de cette instance pour tous les organismes membres du GNUD, ces derniers devraient être amenés à participer plus activement aux travaux du Comité que par le passé. À l'heure actuelle, c'est le PNUD qui sert de lien entre le CAD et le GNUD. Il serait bon de réfléchir aux moyens de dynamiser le rôle du Bureau du GNUD. On pourrait lui demander de rester en liaison étroite avec la Direction du développement de l'OCDE, de servir de canal d'information vers tous les autres membres du GNUD et d'assurer le meilleur suivi possible de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Il est donc recommandé d'institutionnaliser la relation avec le CAD. **À cet effet, le Président de cet organe ou son représentant devrait désormais être invité en permanence aux sessions de l'Assemblée générale et du Conseil économique et social (débat de haut niveau et débat sur les activités opérationnelles) ainsi qu'aux réunions des conseils d'administration des membres du GNUD, afin de favoriser la circulation de l'information et l'harmonisation**. Le CCS et le GNUD devraient envisager d'inviter régulièrement le Président du CAD ou son représentant aux réunions pertinentes. Une telle procédure serait mutuellement enrichissante et encouragerait de nouveaux progrès. Voir la recommandation 10.

67. Tous les chefs de secrétariat du GNUD **qui ne le font pas encore devraient rendre compte chaque année à leur organe directeur des progrès accomplis en matière de simplification et d'harmonisation**⁷⁶. Ils devraient signaler les domaines dans lesquels ils ont pu s'associer aux modalités pratiques de simplification et d'harmonisation des quatre membres du Comité exécutif qui ont ouvert la voie, et ceux dans lesquels ils ont l'intention de le faire, ou sinon, **indiquer les obstacles qui les en empêchent**. Un tel débat **permettrait d'informer les États Membres des limites et des coûts de l'exercice**. Le secrétariat du Conseil économique et social, en collaboration avec le CCS et/ou le GNUD le cas échéant, devrait soumettre chaque année au Conseil et à l'Assemblée générale un rapport succinct sur l'état de la situation, sur la

⁷⁵ Cette préoccupation en ce qui concerne les coûts de transaction de la coordination a été exprimée par l'Assemblée générale au paragraphe 56 de sa résolution intitulée «Examen triennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies», A/RES/59/250, 22 décembre 2004.

⁷⁶ Il s'agit des membres du Comité exécutif du GNUD qui font déjà rapport chaque année au Conseil économique et social.

base de ces nouveaux rapports d'activité qui complèteraient les rapports que présentent déjà chaque année les quatre membres du Comité exécutif au Conseil économique et social. Grâce à l'ensemble de ces rapports, les **États Membres sauraient dans quel secteur et de quelle façon encourager la coopération interinstitutions, dans un souci de cohérence et d'harmonie, et mieux évaluer les conséquences de leurs décisions. Voir la recommandation 11.**

III. RATIONALISATION DE LA PRÉSENCE SUR LE TERRAIN

A. Nécessité de confier un rôle clairement défini et sans équivoque au coordonnateur résident

68. L'origine de la notion de coordonnateur résident remonte au «consensus tripartite» de 1970 (résolution 2688 (XXV) de l'Assemblée générale) qui confiait au représentant du PNUD un rôle de coordonnateur et de responsable. Cette notion a été par la suite développée et affinée dans différentes résolutions, la plus marquante étant la résolution 32/197 intitulée «Restructuration des secteurs économique et social de l'Organisation des Nations Unies» de 1977⁷⁷, ainsi que dans les résolutions 44/211, 47/199, 50/120, 52/203, 52/12B, 53/192, 56/201 et, plus récemment, 59/250⁷⁸.

69. Le système des coordonnateurs résidents de l'ONU est en outre examiné périodiquement par le Conseil économique et social qui, dans bon nombre de ses résolutions, en a souligné l'importance. Dans la section «Mieux travailler ensemble» de sa proposition de réforme globale s'inscrivant dans la durée⁷⁹, le Secrétaire général définit le réseau des coordonnateurs résidents comme la «clef de voûte de la coordination sur le terrain». Ce réseau a été officiellement mis en place en 1981. Dans la partie VII de la résolution 56/201, exclusivement consacrée au réseau des coordonnateurs résidents, l'Assemblée générale a réaffirmé qu'il était un mécanisme important pour le fonctionnement du système des Nations Unies au niveau des pays et qu'il devait être considéré comme un élément essentiel pour la coordination effective et rationnelle des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies. Cela a été réitéré dans la résolution 59/250 où, au paragraphe 54, l'Assemblée «demande instamment aux organismes des Nations Unies d'apporter un soutien financier, technique et organisationnel accru au système du coordonnateur résident et prie le Secrétaire général, en consultation avec les membres du Groupe des Nations Unies pour le développement, de veiller à ce que les coordonnateurs résidents disposent bien des ressources nécessaires pour jouer leur rôle efficacement».

⁷⁷ Le paragraphe 34 des Conclusions et recommandations du Comité spécial de la restructuration des secteurs économique et social du système des Nations Unies figurant dans l'annexe de la résolution 32/197 du 20 décembre 1977 précise ce qui suit:

«La responsabilité globale et la coordination des activités opérationnelles pour le développement menées au niveau des pays devraient être confiées au nom du système des Nations Unies à un seul fonctionnaire qui serait désigné en consultation avec le gouvernement intéressé et avec son agrément, compte tenu des secteurs qui intéressent particulièrement les pays d'affectation, et qui devrait jouer le rôle de chef d'équipe et être chargé de donner, au niveau des pays, une dimension multidisciplinaire aux programmes sectoriels d'aide au développement... Sous réserve des besoins des différents pays, des mesures devraient être prises pour unifier les bureaux nationaux des différents organismes des Nations Unies.»

⁷⁸ Résolutions de l'Assemblée générale 44/211 du 22 décembre 1989, 47/199 du 22 décembre 1992, 50/120 du 20 décembre 1995, 52/203 du 18 décembre 1997, 52/12B du 19 décembre 1997, 53/192 du 15 décembre 1998, 56/201 du 21 décembre 2001 et 59/250 du 17 décembre 2004.

⁷⁹ «Renforcer l'ONU: un programme pour aller plus loin dans le changement», rapport du Secrétaire général, A/57/387 (et Corr.1), 9 septembre 2002.

70. La résolution 56/201 engageait déjà tous les partenaires du système des Nations Unies – fonds et programmes, institutions spécialisées et Secrétariat – à renforcer leur appui au réseau des coordonnateurs résidents. Les institutions financières internationales et autres partenaires de développement étaient également encouragés à soutenir ce réseau. Les coordonnateurs résidents avaient pour tâche d'entretenir des relations plus efficaces et plus substantielles avec les autorités et la société civile du pays bénéficiaire et avec les autres acteurs compétents, s'il y a lieu. Les organismes des Nations Unies, notamment ceux qui n'ont pas de représentation sur le terrain et les commissions régionales, étaient en outre priés de continuer à améliorer et à renforcer le réseau des coordonnateurs résidents, par leur aide et par une participation active à ce réseau, compte tenu de leurs mandats respectifs et en consultation étroite avec les gouvernements. Dans la même résolution, l'Assemblée encourageait les efforts visant à améliorer le réseau des coordonnateurs résidents sur le plan technique s'agissant de l'élargissement de leur recrutement, de la nomination d'un plus grand nombre de femmes à ces postes et de la vérification des compétences, ainsi que d'une meilleure formation et de la notation annuelle du personnel.

71. Le PNUD a créé un Fonds des Nations Unies pour la coordination au niveau des pays⁸⁰ en complément du Fonds de soutien au réseau des coordonnateurs résidents, qui est alimenté par les ressources de base du PNUD afin de donner aux coordonnateurs résidents et aux équipes de pays les moyens de renforcer la coordination au niveau local⁸¹.

72. D'après des rapports adressés au Conseil économique et social tant par le PNUD que par l'UNICEF⁸², d'importants progrès ont été réalisés dans l'application de la résolution 56/201. Le PNUD a fait savoir qu'il avait réaménagé et modernisé le centre d'évaluation des coordonnateurs résidents pour tenir compte de la nécessité de mieux évaluer les candidats face aux tâches complexes à assumer dans la mise en œuvre de la réforme des Nations Unies au niveau des bureaux de pays ainsi que dans des situations de crise et d'après-conflit⁸³. Selon le PNUD, les compétences requises en matière de gestion et d'encadrement ont été adaptées en fonction de l'évolution des besoins. L'égalité des sexes et la diversité culturelle ont été dûment prises en compte. Tous les coordonnateurs résidents, qu'ils soient en poste ou qu'ils l'aient été, on dû se soumettre à une évaluation pour rester en fonctions. D'après les informations fournies, le coût d'une évaluation est de 8 400 dollars. De 2001 à octobre 2004, environ 255 personnes – dont 56 % étaient des fonctionnaires du PNUD et 33 % des femmes – sont passées par le processus d'évaluation des coordonnateurs résidents. Près de la moitié d'entre eux étaient des ressortissants

⁸⁰ Le rapport du Bureau du GNUD aux donateurs signale qu'en 2003 les dépenses effectives se sont chiffrées à 15 449 131 dollars sur un montant prévu de 19 656 500 dollars, dont 6 094 000 dollars provenaient des ressources de base du PNUD. Les besoins de financement pour 2004, 2005 et 2006 sont de 25 809 408 dollars, 26 547 157 dollars et 27 880 973 dollars, respectivement.

⁸¹ «Activités opérationnelles du système des Nations Unies au service de la coopération internationale pour le développement – Progrès réalisés dans l'application de la résolution 56/201 de l'Assemblée générale», E/2002/47, 14 mai 2002, par. 29.

⁸² «Rapport annuel au Conseil économique et social, rapport de l'Administrateur du PNUD», E/2004/4-DP/2004/12, 9 décembre 2003, et «Rapport du Directeur général du Fonds des Nations Unies pour l'enfance, rapport annuel au Conseil économique et social», E/2004/3-E/ICEF/2004/4, 18 novembre 2003.

⁸³ Diverses recommandations ont été formulées dans le cadre d'une étude du centre d'évaluation des coordonnateurs résidents effectuée en juin 2004: élaborer et adopter des critères normalisés de sélection des candidats applicables à tous les organismes aux fins de l'évaluation des coordonnateurs résidents; procurer une valeur ajoutée au centre d'évaluation des coordonnateurs résidents; gérer plus efficacement le recrutement des coordonnateurs résidents; atteindre l'objectif de diversité; clarifier l'application des procédures de sélection des coordonnateurs résidents; et surtout, rendre la sélection plus transparente.

de pays en développement. En novembre 2004, environ 45 % des 131 coordonnateurs résidents, dont de nouvelles recrues, provenaient de pays en développement. Environ 26 % des coordonnateurs résidents étaient des fonctionnaires d'organismes des Nations Unies autres que le PNUD⁸⁴.

73. L'UNICEF a fait état des principaux problèmes suivants: recherche d'un équilibre entre les sexes et entre le Nord et le Sud; identification de candidats possédant le profil nécessaire dans les domaines du développement et de l'action humanitaire pour pouvoir faire face à de multiples situations d'urgence; dans certains cas, retards liés à la procédure d'agrément par le gouvernement; enfin, solutions à trouver pour éviter de limiter la carrière des spécialistes des situations d'urgence et des questions humanitaires à des postes difficiles qu'ils doivent rejoindre sans leur famille⁸⁵. **Tous ces éléments, conjugués à la nécessité de favoriser la continuité dans la présence sur le terrain, représentent un réel défi face auquel il faudra recourir tant à des moyens d'incitation qu'à des mesures de gratification.** L'affectation à tel ou tel poste de coordonnateur résident de fonctionnaires d'organismes autres que le PNUD se traduit pour ces organismes par un exode des compétences ou, ce que l'UNICEF appelle un «jeu à somme nulle», puisque la diversification des nominations peut entraîner une réduction de la diversité des effectifs au sein des organismes d'où proviennent les candidats.

74. Les coordonnateurs résidents sont également les représentants résidents du PNUD⁸⁶. **Ce double rôle, également appelé syndrome de la «double casquette», a déjà été évoqué dans un rapport antérieur du CCI intitulé «Renforcement de la représentation locale du système des Nations Unies» (JIU/REP/97/1), dans lequel le conflit d'intérêts potentiel et la menace pesant de ce fait sur l'impartialité du coordonnateur résident ont été mis en évidence.** Les questions de priorités, de loyalisme et de répartition du temps et des activités posent un problème qui a été soulevé par des personnalités étrangères au PNUD⁸⁷.

75. **L'on pourrait considérer que les principes de neutralité et d'impartialité pâtissent** du fait que le coordonnateur résident relevant de l'Administrateur du PNUD reste pleinement responsable du programme du PNUD dans le pays concerné, même dans les cas où la gestion des affaires courantes en a été confiée, lorsque cela se justifiait, à un représentant résident adjoint principal du PNUD⁸⁸. **Des problèmes de neutralité voire de conflit d'intérêts** se posent vu que, dans de nombreux pays, le PNUD administre des fonds provenant des gouvernements partenaires au titre de la participation aux coûts. Il en résulte une relation privilégiée entre le coordonnateur résident et le gouvernement en question, mais le rôle d'intermédiaire neutre qui incombe en toute rigueur au coordonnateur résident à l'égard du système des Nations Unies risque de s'en trouver compromis. On pourrait ainsi faire valoir qu'en bénéficiant d'une relation privilégiée avec un gouvernement qui met des fonds à la disposition du PNUD au titre de la participation aux coûts, il serait difficile au coordonnateur résident de faire valoir tout aussi énergiquement ou de défendre

⁸⁴ «Rapport au Conseil économique et social, rapport de l'Administrateur», E/2005/4-DP/2005/13, 29 novembre 2004, par. 28 à 32.

⁸⁵ «Rapport du Directeur général du Fonds des Nations Unies pour l'enfance, rapport annuel au Conseil économique et social», E/2004/3-E/ICEF/2004/4, 18 novembre 2003, par. 20.

⁸⁶ «ACC Guidelines on the Functioning of the Resident Coordinator System», 1999: au paragraphe 8 de ces Directives, il est précisé que le coordonnateur résident est en principe le représentant résident du PNUD, conformément aux dispositions établies en la matière par l'Assemblée générale (résolution 48/209 de l'Assemblée générale, par. 4).

⁸⁷ JIU/REP/97/1, p. 11 et 20. Le rapport retrace l'évolution du concept de coordonnateur résident et du système des coordonnateurs résidents, et examine les problèmes liés à cette double responsabilité.

⁸⁸ «ACC Guidelines on the Functioning of the Resident Coordinator System», op. cit., par. 18.

les intérêts dont d'autres organismes ont la charge si ceux-ci étaient mis en cause par ce même gouvernement. L'Assemblée générale ayant récemment demandé au paragraphe 61 de sa résolution 59/250 que, quand ils collectent des fonds, les coordonnateurs résidents s'attachent à le faire pour l'ensemble des organismes des Nations Unies au niveau du pays, il se peut que les intéressés aient encore plus de mal à concilier les tâches qui leur incombent dans le cadre de leurs responsabilités distinctes de coordonnateur résident et de représentant résident du PNUD. L'autre argument qui inciterait à retirer au PNUD la fonction de coordination des activités de l'ensemble des organismes des Nations Unies est que cela pourrait clarifier les questions de responsabilités, qui sans cela restent floues.

76. Pour saisir pleinement les **difficultés actuelles auxquelles se heurte le coordonnateur résident**, il peut être utile de décrire les responsabilités et les tâches dont il doit s'acquitter. Ainsi qu'il ressort du projet de profil d'emploi du coordonnateur résident⁸⁹, il a effectivement des fonctions très étendues. Sa principale tâche consiste à coordonner les activités opérationnelles de développement des Nations Unies au niveau du pays pour en améliorer autant que possible le rapport coût-efficacité et l'effet positif sur les efforts de développement du pays concerné. Il doit en outre coordonner les initiatives visant à promouvoir les objectifs de l'ONU dans le pays d'affectation et assurer la cohérence de toutes les activités du système des Nations Unies, qu'elles soient orientées vers le développement ou de toute autre nature.

77. Les coordonnateurs résidents reçoivent leurs lettres de créance du Secrétaire général, qu'ils sont en principe chargés de représenter et auquel ils rendent compte en dernier ressort. Le Secrétaire général a toutefois délégué à l'Administrateur du PNUD le soin de superviser et d'administrer le réseau des coordonnateurs résidents⁹⁰. Le PNUD fournit le budget nécessaire aux coordonnateurs résidents ainsi que l'essentiel de l'appui connexe au réseau des coordonnateurs résidents. Les fonctionnaires d'autres organismes sont détachés auprès du PNUD lorsqu'ils assument les fonctions de coordonnateur résident et de représentant résident.

78. Mis à part la tâche consistant à représenter le Secrétaire général dans un pays donné, le coordonnateur résident fait également office de responsable des questions de sécurité. Il représente en outre le Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA) et le Fonds des Nations Unies pour les partenariats internationaux (FNUPI). En sa qualité de représentant résident du PNUD, il représente la CNUCED, le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM), le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) et le Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat). Le coordonnateur résident peut aussi agir au nom d'autres organismes des Nations Unies non présents sur le terrain si ceux-ci le lui demandent. Dans les pays où se déroulent des opérations de secours, il est en principe désigné pour intervenir en tant que coordonnateur des opérations humanitaires des Nations Unies. En juin 2004, l'on comptait 20 coordonnateurs des opérations humanitaires, dont un seul n'était pas également coordonnateur résident. Dans les pays en proie à d'importants problèmes politiques, le coordonnateur résident assume parfois le rôle de représentant spécial adjoint du Secrétaire général.

79. Vu le surcroît de travail imposé au coordonnateur résident/représentant résident, le PNUD a commencé à désigner des directeurs de pays pour le décharger de la conduite des affaires courantes. L'Administrateur du PNUD envisage de créer 20 postes de ce type en 2005 dans les cas

⁸⁹ «Resident Coordinator: Job Description», août 2004.

⁹⁰ Il serait sans doute bon de poursuivre la réflexion sur l'utilité et la faisabilité d'une supervision plus collégiale des coordonnateurs résidents pour faire en sorte qu'un tel système appartienne autant que possible à l'ensemble des organismes des Nations Unies pour le développement, ainsi qu'il est souligné au paragraphe 59 de la résolution 59/250. Les États Membres et le CCS/GNUD devraient rester saisis de cette question.

où des responsabilités supplémentaires liées aux fonctions de représentant spécial adjoint du Secrétaire général et à l'extension des programmes de pays doivent être assumées, puis au total une quarantaine⁹¹. Au paragraphe 60 de sa résolution la plus récente sur l'examen triennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies (résolution 59/250), l'Assemblée générale prie le PNUD de nommer des directeurs de pays pour gérer ses principales activités, «en particulier dans les pays où les équipes de pays sont assez étoffées et où la question de la coordination est complexe, ou dans les situations d'urgence complexe».

80. Compte tenu de la charge de travail tant multidimensionnelle que multifonctionnelle qui pèse sur les coordonnateurs résidents, et pour les raisons indiquées ci-dessus, **il est recommandé de dissocier clairement les fonctions de coordonnateur résident des Nations Unies de celles de représentant résident du PNUD et de clarifier ses responsabilités. Il s'agit d'appuyer l'initiative de l'Administrateur du PNUD de désigner des directeurs de pays, et d'étendre cette initiative à tous les pays de programme.** Cela permettra de dissiper en partie les craintes réelles, ou perçues comme telles, de voir l'activité du PNUD nuire à l'impartialité du coordonnateur résident, qui doit tout à la fois se montrer énergique et neutre, servir et représenter toutes les parties, assumer un rôle d'intermédiaire, combiner différentes fonctions et tâches, être le catalyseur des ressources du système et une source autorisée de connaissances et de données socioéconomiques sur le pays et son «statut» au regard des objectifs du Millénaire pour le développement, et guider l'élaboration de tout plan des Nations Unies pour le pays considéré, afin que chaque organisme sache comment le replacer dans l'ensemble du dispositif en fonction des priorités nationales. Il est essentiel de dissocier le rôle de coordonnateur de la hiérarchie du PNUD de manière à faire la distinction entre l'appui à la gestion destiné au coordonnateur résident et l'administration générale du réseau des coordonnateurs résidents⁹². **Voir la recommandation 12.**

81. En le libérant de sa responsabilité à l'égard du PNUD sur les questions de financement, de programme et de gestion, le coordonnateur résident serait également **mieux à même de servir efficacement les intérêts de l'équipe de pays tout entière et ne serait plus considéré comme naturellement enclin à privilégier l'action du PNUD.**

82. La question du lieu de travail et de l'administration des affaires du coordonnateur résident est liée, mais non subordonnée à celle de l'instance dont il relève. Il y a des raisons historiques pour que le PNUD fasse office d'organisme hôte, d'administrateur et de bailleur de fonds du réseau des coordonnateurs résidents, car c'est lui qui, initialement, était chargé de les nommer. Or la situation a évolué, de plus en plus de coordonnateurs résidents venant d'autres organismes. Il pourrait donc être utile de **garder les pratiques actuelles à l'examen pour s'assurer qu'elles ne font pas obstacle à la maîtrise et à l'appropriation aussi large que possible du réseau des coordonnateurs résidents par les membres du CCS**, ce qui est essentiel à son bon fonctionnement. **Ces modalités devraient être revues de temps à autre pour s'assurer que tous les membres du CCS (et du GNUM) y souscrivent sans réserve.** Il semblerait également utile d'examiner cette question avec les pays partenaires car elle influe sur la structure des relations et du dialogue avec les organismes des Nations Unies. En tout état de cause, elle devra être traitée en fonction des avantages escomptés sur les plans de l'organisation, du financement et du développement.

⁹¹ Voir la déclaration de l'Administrateur du PNUD, Mark Malloch Brown, au Conseil d'administration du PNUD et du FNUAP, Genève, 14 juin 2004, ainsi que le résumé du séminaire du CCS sur le thème «Renforcement de l'efficacité du système des Nations Unies au niveau des pays», 29 octobre 2004, Greentree Foundation, New York.

⁹² Ibid. et groupe III (animatrice: Louise Fréchette; rapporteuse: Thoraya Obaid), par. 24. Voir également groupe II (animateur: James Wolfensohn; rapporteur: Peter Piot), par. 20.

83. On peut sans doute faire valoir qu'il serait avantageux que le PNUD continue d'accueillir le programme. L'Administrateur du PNUD est manifestement convaincu que «la logique fondamentale voulant que le PNUD soit à la fois l'hôte et le bailleur de fonds du réseau des coordonnateurs résidents reste aussi incontournable que lorsque le GNUD a été créé... Du fait de sa présence universelle au niveau des pays et de son rôle dans le développement en général, le PNUD demeure le seul organisme objectivement capable d'accueillir un système qui doit tisser des liens à l'échelon central de l'État et parmi tous les ministères»⁹³.

84. **Au bout du compte, il faudra trouver une solution qui garantisse l'indépendance des coordonnateurs résidents à l'égard du PNUD, qui maintienne le lien souhaitable avec cet organisme, enfin et surtout, pour des raisons d'économie, qui assure à l'ensemble du système des Nations Unies une maîtrise totale et sans équivoque.** Les réactions des divers membres du GNUD à la décision prise au Séminaire de Greentree de janvier 2004 par le Comité exécutif du GNUD de renforcer l'autorité formelle du coordonnateur résident en ce qui concerne la matrice de résultats du PNUAD et ses incidences⁹⁴ sont à cet égard éloquentes.

85. Certains membres du GNUD ont dit **redouter que le fait de conférer une autorité formelle et un droit de regard sur la mise au point et le suivi de la matrice de résultats du PNUAD au coordonnateur résident (actuellement, en principe, le représentant résident du PNUD)** – ce qui lui donnerait le droit de leur demander des comptes – reviendrait à conférer à une autorité et un droit de regard sur les questions de programme et de projet aux bureaux extérieurs, et qui plus est (par voie de conséquence) au coordonnateur résident, qui se trouve être le représentant d'un des principaux organismes de développement des Nations Unies. Cela risquerait d'affaiblir l'autorité et les responsabilités des conseils d'administration et des chefs de secrétariat à l'égard de l'orientation et de l'exécution des programmes, d'où un transfert d'autorité des sièges vers les bureaux extérieurs. **Ces craintes doivent être prises en considération de manière explicite et transparente dans le cadre plus large du CCS dans son ensemble.** C'est aussi un autre argument allant dans le sens de la recommandation formulée dans le présent rapport, selon laquelle les fonctions et responsabilités du coordonnateur résident doivent être clairement dissociées de celles du représentant résident. Le coordonnateur résident doit rendre des comptes au CCS dans son ensemble pour être pleinement respecté de tous les organismes des Nations Unies.

86. **Même si les instances interinstitutions compétences doivent continuer de réfléchir à d'autres modalités de gestion, d'hébergement et de financement, le présent rapport recommande de modifier les procédures de nomination du coordonnateur résident.** Actuellement, celui-ci est désigné par le Secrétaire général, après avis des membres du CCS et sur recommandation de l'Administrateur. Pour assurer une implication aussi large que possible, il est proposé qu'à l'avenir la désignation du coordonnateur résident se fasse sur recommandation des chefs de secrétariat des membres du Comité exécutif du GNUD, à savoir le PNUD, le FNUAP, l'UNICEF et le PAM, d'autant que ces organismes sont aussi, traditionnellement très présents sur le terrain. Le Secrétaire général devrait donc désigner dorénavant le

⁹³ Argument avancé dans la Déclaration de l'Administrateur du PNUD, Mark Malloch Brown, op. cit.

⁹⁴ «Report on the Greentree Retreat», Comité exécutif du GNUD, 6 janvier 2004, p. 3 et 4, et décision: «le coordonnateur résident devrait se voir accorder une plus grande autorité formelle sur la mise au point et le suivi de la matrice de résultats, autorité qu'il exercerait en coopération étroite avec les administrations nationales partenaires. Ce surcroît d'autorité est particulièrement important pour conférer une orientation stratégique au PNUAD et réduire au minimum les pressions tendant à prendre en compte les intérêts de tous les organismes indépendamment de leur importance ou de leur utilité pour les priorités du pays. Les différends suscités par l'exercice de cette autorité renforcée seraient renvoyés aux directeurs régionaux compétents, qui seraient chargés de les régler.»

coordonnateur résident après avis de tous les membres du CCS et sur recommandation des quatre membres du Comité exécutif. Les directives actuelles devraient être modifiées en conséquence pour tenir compte de ces nouvelles dispositions. Voir la recommandation 12.

87. Cela vaut aussi pour **le système de notation, auquel devraient participer toutes les parties prenantes du réseau des coordonnateurs résidents**, c'est-à-dire tous les organismes des Nations Unies (présents ou non au niveau des pays au titre de programmes) qui ont des contributions à apporter. Les représentants résidents des divers organismes, programmes, fonds et institutions spécialisées des Nations Unies présents dans un pays donné sont priés de rendre compte chaque année à leur chef de secrétariat des résultats obtenus par le coordonnateur résident. Les organismes qui ne sont pas présents sur le terrain au titre de programmes mais qui sont représentés par le coordonnateur résident, de même que ceux qui s'en remettent au coordonnateur résident pour exploiter leurs connaissances et leur expérience dans l'élaboration des stratégies de développement ou de réduction de la pauvreté de chaque pays, ou d'instruments des Nations Unies tels que les bilans communs de pays et les plans-cadres pour l'aide au développement (unités administratives du siège, commissions régionales, etc.), devraient être invités à évaluer les prestations du coordonnateur résident qui les intéressent et à en rendre compte au Bureau du GNUD.

88. À l'avenir, il faudrait que les rapports d'évaluation adressés par les **membres de l'équipe de pays des Nations Unies au siège de l'organisme dont ils relèvent fassent expressément état, entre autres, de tous les résultats qui peuvent être attribués au coordonnateur résident** et s'accompagnent d'une évaluation de ses compétences en matière d'encadrement et de coordination, d'une description des changements positifs observés dans les relations avec le gouvernement partenaire ainsi qu'avec les représentants de la société civile, et d'exemples du renforcement des capacités et de la participation accrue de la société civile et d'autres parties prenantes à la mise en place de stratégies de réduction de la pauvreté (DSRP ou instruments équivalents) visant à aider chaque pays à devenir maître de son développement. Une large place devrait être accordée à l'évaluation des résultats qu'il a obtenus en ce qui concerne la qualité des relations avec les donateurs bilatéraux et les institutions financières, et surtout la Banque mondiale et d'autres organismes tels que la Commission européenne, vu l'importance croissante de partenariats élargis sur le terrain. Il faudrait donner des exemples concrets des cas dans lesquels ce type d'interaction, de coopération ou de coordination a produit des résultats tangibles, de même que des renseignements sur la question de savoir si et en quoi le coordonnateur résident a contribué à assurer un véritable suivi des objectifs du Millénaire pour le développement, des plans d'action internationalement convenus et des objectifs des principales conférences des Nations Unies et d'autres conférences internationales.

89. Le rapport d'évaluation doit également faire état des réalisations susceptibles d'être attribuées à l'action du coordonnateur résident en matière d'harmonisation, de simplification et d'alignement. Il faudrait en donner des exemples pour recenser les meilleures pratiques à transposer *mutatis mutandis* dans d'autres pays. Dans les pays se trouvant dans une situation de conflit ou d'après-conflit/transition, le rapport d'évaluation doit faire apparaître les compétences particulières dont le coordonnateur résident en question a fait preuve. Une telle **refonte du système d'évaluation et de notation** améliorerait grandement l'information en retour sur le coordonnateur résident, qui a jusqu'ici fait défaut, ainsi qu'il est indiqué dans un rapport récent de l'Administrateur au Conseil économique et social⁹⁵.

⁹⁵ Voir E/2004/4-DP/2004/12, op. cit., par. 41: «Les informations utilisées pour l'évaluation et la notation des coordonnateurs résidents ne sont pas suffisantes et laissent à désirer». Le rapport décrit les éléments pris en considération dans une telle évaluation. «Il n'existe pas de mécanisme de remontée de l'information permettant d'évaluer la contribution apportée par les différents membres des équipes de pays des Nations Unies à l'exception du

90. Le coordonnateur résident, qui devrait pouvoir prendre connaissance de la teneur de l'évaluation susmentionnée, serait **invité à rendre compte des prestations des divers représentants résidents du système des Nations Unies et de leurs équipes**, ainsi que, dans des circonstances exceptionnelles correspondant aux deux extrémités du système de notation (excellent et médiocre), de celles de chaque membre de ces équipes. Là encore, il faudrait établir des liens avec les structures des organismes d'aide extérieurs au système des Nations Unies et formuler, s'il y a lieu, des recommandations relatives aux améliorations à apporter, en indiquant tous les éléments qui font obstacle à de meilleures prestations. De tels descriptifs devraient être étayés par des exemples probants. Actuellement, il est demandé aux organismes de fonder leurs évaluations sur quatre éléments essentiels: le plan de travail annuel, les réalisations recensées par rapport au plan de travail annuel figurant dans le rapport annuel, le cadre d'évaluation et de notation du coordonnateur résident et sa définition d'emploi⁹⁶.

91. **Ce système d'évaluation et de notation, ainsi enrichi, inciterait à miser sur la coopération et l'esprit de partenariat, que les différents organismes devraient prendre en considération et valoriser. Les mesures d'incitation et de gratification susceptibles d'être appliquées devraient être harmonisées. Voir la recommandation 13.**

92. Vu que la position hiérarchique joue encore un grand rôle dans le système des Nations Unies, **il est essentiel d'aligner, sinon d'harmoniser, le classement des postes des divers représentants locaux** qui, à l'heure actuelle, varie considérablement d'un organisme à l'autre, **de façon à faciliter la tâche du coordonnateur résident vis-à-vis des autres membres de l'équipe de pays des Nations Unies**. Les différences de niveau hiérarchique ne devraient nullement constituer une entrave à une coopération harmonieuse. Actuellement, les représentants locaux de certains organismes spécialisés disposant de ressources modiques au titre des programmes occupent des postes de rang plus élevé que les représentants des fonds et programmes des Nations Unies. Le CCS devrait examiner cette question à titre prioritaire car elle a également des incidences sur la crédibilité du système des Nations Unies au niveau local. **Il est donc recommandé que le CCS incite les organismes des Nations Unies à procéder à un examen de la structure hiérarchique de leurs représentants locaux de façon à la faire cadrer avec leurs fonctions et responsabilités, en tenant compte de la situation propre au pays partenaire**. Pour conférer au coordonnateur résident l'autorité requise, le classement du poste correspondant devrait concorder avec celui des autres membres de l'équipe de pays des Nations Unies; autrement dit, les niveaux hiérarchiques des différents représentants ne devraient pas être supérieurs à celui du coordonnateur résident, qui doit détenir l'autorité liée au classement de son poste pour diriger l'équipe⁹⁷. **Voir la recommandation 14.**

coordonnateur résident. Le travail des autres membres de l'équipe n'est pas reconnu par le système des Nations Unies.».

⁹⁶ Les procédures d'évaluation des coordonnateurs résidents et le système de notation qui leur est applicable figurent dans «ACC Guidelines on the Functioning of the Resident Coordinator System», 1999, chap. V.B; voir également le site Web <http://www.undg.org/>.

⁹⁷ Un rapport antérieur du CCI de 1997 intitulé «Renforcement de la représentation locale du système des Nations Unies» recommandait que «les chefs de secrétariat des institutions et organisations commencent à désigner tous les représentants autres que le coordonnateur résident sous le titre de “directeurs” ou “conseillers techniques principaux”. Ceux-ci continueraient à servir les intérêts et à promouvoir les activités des organismes dont ils relèvent mais feraient partie d'une équipe placée sous l'autorité du coordonnateur résident.».

B. Locaux et services communs – la Maison des Nations Unies

93. La rationalisation de la présence sur le terrain **vise à améliorer l'efficacité des activités des Nations Unies au niveau des pays et à libérer des ressources qui servent actuellement à maintenir toutes sortes de structures administratives parallèles.** On peut faire valoir qu'un regroupement des structures administratives favorisera l'intégration de la structure des programmes. L'hébergement des membres de l'équipe de pays dans des locaux communs devrait apporter des améliorations sur l'un et l'autre plans. Lancée dans le cadre de la réforme de 1997, l'initiative dite de la «Maison des Nations Unies» est censée être un élément de plus pour accroître l'efficacité et la cohésion de la présence des Nations Unies au niveau du pays. L'Assemblée générale a engagé les fonds, programmes et institutions spécialisées à s'occuper en priorité de la question des «services partagés» sur le terrain. Les efforts déployés dans ce sens ont pour objet de réaliser des économies et des gains d'efficacité grâce aux économies d'échelle, d'accroître le pouvoir de négociation, de renforcer la transparence et le suivi des responsabilités, d'améliorer la qualité des services et dernier point, mais non le moindre, de faciliter la coordination interinstitutions grâce à de meilleures relations de travail au sein de l'équipe de pays des Nations Unies, influant du même coup sur la cohésion et l'image générale du système des Nations Unies au niveau du pays. Une telle initiative vise à accroître le nombre de services communs à la disposition des divers organismes des Nations Unies, qu'il s'agisse des technologies de l'information, des services bancaires ou de voyage, du parc de véhicules, des achats, de l'administration des bâtiments ou des communications entre les membres de l'équipe de pays⁹⁸. Le GNUD a mis au point un programme pilote en 2001. Pour venir en aide aux bureaux de pays, le Comité exécutif du GNUD a créé un **Groupe de travail interinstitutions sur les locaux et les services communs** et un **nouveau site Web Maison des Nations Unies**⁹⁹ indiquant pas à pas comment créer des Maisons des Nations Unies et une **banque de données propre à chacune d'elles**¹⁰⁰.

94. Grâce au financement de donateurs, des activités de formation et de soutien ont été entreprises pour étendre cette initiative dans d'autres pays et l'étoffer. Les directives opérationnelles pour la mise en œuvre des services communs (**Operational Guidelines on the Implementation of Common Services**)¹⁰¹ du GNUD ont fait l'objet d'une mise à jour pour tenir compte des faits nouveaux survenus dans ce domaine. Le nombre des Maisons des Nations Unies a été porté à 58 au total. D'après les informations recueillies, des économies ont été réalisées dans des secteurs tels que les services d'accueil, les voyages (qui bénéficient de remises plus importantes), l'administration des bâtiments, les communications et les technologies de l'information, les achats (notamment l'achat de carburant). À cela s'ajoutent l'amélioration de la qualité et de l'efficacité des services et le renforcement de la sécurité sur le lieu de travail.

95. Dans son rapport de 2004 au Conseil économique et social, l'Administrateur a néanmoins recensé des obstacles dus à «l'insuffisance des ressources et du temps consacré par le personnel, au manque de locaux communs, aux divergences de procédures et au manque de coopération entre les institutions et de participation»¹⁰². Les autres questions se posant dans le cas d'organismes des Nations Unies solidement implantés tiennent au fait qu'elles hésitent à renoncer à des relations établies de longue date avec les fournisseurs de services du pays et aux interrogations quant au

⁹⁸ En 2001, un programme pilote a été entrepris dans les huit pays suivants: Bangladesh, Équateur, Kirghizistan, Ouganda, Philippines, Yémen, Zambie et Zimbabwe.

⁹⁹ Voir <http://www.undg.org/content.cfm?id=439>.

¹⁰⁰ Voir <http://www.undg.org/content.cfm?id=728>.

¹⁰¹ En date du 9 février 2004. Voir le site Web <http://www.undg.org>.

¹⁰² E/2004/4-DP/2004/12, op. cit., par. 33.

rapport coût-efficacité des opérations ainsi qu'aux préoccupations en matière de sécurité, qu'il convient de prendre en considération¹⁰³. Des progrès considérables ont été réalisés en 2004, ainsi qu'il ressort du résumé du rapport de la réunion sur les services communs tenue en septembre 2004 à Bangkok, qui a formulé 24 recommandations: celles-ci consistent notamment à rendre les services communs obligatoires pour les pays desservis par des membres du Comité exécutif du GNUD, à harmoniser les politiques relatives aux ressources humaines, le dispositif de vérification des comptes, les conditions financières et les méthodes budgétaires, à préconiser une participation accrue des institutions spécialisées et des institutions financières internationales et à intégrer dans les dispositions à prendre en matière de services communs obligatoires la question du VIH/sida sur le lieu de travail¹⁰⁴.

C. Établissement de bureaux communs et d'une coopération par délégation¹⁰⁵ et redéfinition des compétences

96. L'initiative consistant à établir des bureaux communs est liée mais non subordonnée à la présence physique de Maisons des Nations Unies. L'idée de réduire les frais généraux des institutions et les coûts de transaction qui incombent au gouvernement a amené le Secrétaire général à recommander de recourir davantage au «modèle du bureau commun»¹⁰⁶. Selon sa proposition, les États Membres devraient envisager à terme «d'autres formules pour [les] activités [de l'Organisation des Nations Unies] au niveau des pays» en vue d'améliorer l'aide du système des Nations Unies aux pays partenaires. Tout en insistant sur la nécessité de «sauvegarder l'originalité de l'apport de chaque organisme des Nations Unies», le Secrétaire général propose par exemple que les organismes, fonds et programmes des Nations Unies constituent un bureau

¹⁰³ Dans certains cas comme celui de l'UNESCO, le gouvernement du pays hôte prend en charge une partie des frais de fonctionnement du bureau local concerné.

¹⁰⁴ «Report on Common Services Meeting», rapport de la réunion tenue à Bangkok (Thaïlande), 27-30 septembre 2004. Dans le rapport intitulé «Resident Coordinator Annual Reports 2003: A compendium of Good Practices-UNDG Response to TCPR 2001», p. 25, les services communs le plus souvent signalés étaient, par ordre décroissant: les services de sécurité, les sites Web, les microstations terriennes, les bibliothèques virtuelles et autres services liés aux technologies de l'information, le centre de documentation/bibliothèque, le dispensaire, les services de voyage, les achats, les communications, l'entretien des véhicules, les garages, le transport de personnel, les services bancaires et d'autres services tels que salles de conférences, cafétérias, assurances et contrats. La nécessité d'harmoniser les systèmes informatiques des organismes des Nations Unies est considérée comme essentielle au bon fonctionnement des services communs.

¹⁰⁵ La méthode de la participation passive ou des pouvoirs délégués en matière de coopération est pratiquée, entre autres, par les pays nordiques, le Ministère de la coopération internationale du Royaume-Uni, les Pays-Bas et le programme irlandais d'aide en Zambie; voir le Plan d'action de la Suède pour l'harmonisation et la coordination en matière de coopération au développement, 19 juin 2003. La formule des pouvoirs délégués en matière de coopération vise à «limiter le nombre d'interlocuteurs locaux et de procédures distinctes au moyen d'accords annexes en vertu desquels un donateur est chargé de gérer l'aide au nom des autres. Cas précis des paires de donateurs bilatéraux, Suède-Norvège par exemple» dans *Emerging Issues and Draft Annotated Outline for the Second High-Level Forum Report*, 6-7 juillet 2004, par. 18. Voir le site Web <http://www.oecd.org/dac>.

¹⁰⁶ A/57/387, op. cit., par. 120. Le modèle du bureau commun est une adaptation de la notion de «bureau unique des Nations Unies» recommandée dans le «Projet des pays nordiques sur la réforme du système des Nations Unies dans les domaines économique et social (1996)», A/51/785, 27 janvier 1997. Le récapitulatif des propositions des pays nordiques (par. 1 b)) précisait ce qui suit: «À l'échelon du pays, l'intégration de la présence et des activités des Nations Unies, dans les domaines économique et social, devrait donner naissance à un système unifié et donc unique, en ce qui concerne le développement, qui devrait s'organiser dans le cadre d'un bureau unique.».

commun dans les pays où les ressources financières et humaines de l'ONU sont modestes. En accord avec le pays hôte, un «programme commun» serait mis sur pied, au titre duquel «l'ONU rassemblerait le personnel dans un bureau unique». Dans les pays de taille moyenne et les grands pays, les fonds, programmes et institutions spécialisées pourraient se regrouper autour de questions thématiques, différents «organismes hôtes» jouant un rôle de chef de file selon les secteurs. L'organisme hôte représenterait les autres entités du système qui ne sont pas présentes dans le pays. Il pourrait fournir au prix coûtant les services financiers et administratifs ainsi que les services liés au programme requis.

97. Les seuls pays dans lesquels la possibilité d'établir un bureau commun du PNUD, de l'UNICEF et du FNUAP est actuellement à l'étude sont les Maldives et le Cap-Vert¹⁰⁷. Un conseiller principal a été désigné pour faire en sorte que les bureaux communs des Maldives et du Cap-Vert deviennent une réalité. Il est à signaler que les trois membres du Comité exécutif du GNUD sont convenus d'aller de l'avant en se fondant sur un certain nombre de critères, notamment des analyses coût-avantages.

98. **L'Inspectrice est d'avis que le «modèle du bureau commun» proposé par le Secrétaire général devrait être étendu sous peu à d'autres pays.** La formule du bureau commun devrait s'avérer utile principalement dans les petits pays où le volume combiné des programmes est relativement faible, mais conviendrait également dans les pays avancés à revenu intermédiaire où les activités des différents organismes sont modestes et devraient le rester à l'avenir. L'avantage résiderait surtout dans les économies à réaliser sur les coûts de transaction engendrés par la présence de multiples organismes des Nations Unies sur le terrain. Les sommes ainsi économisées devraient venir s'ajouter aux ressources disponibles aux fins de la programmation par pays. À l'heure où l'atténuation de la pauvreté est la préoccupation majeure, il serait difficile de défendre le principe d'une présence aussi onéreuse, d'autant que les ressources allouées aux programmes n'augmentent pas de façon appréciable.

99. Dans l'esprit du Consensus de Monterrey qui confie la responsabilité principale du développement aux pays partenaires, tout en imposant aux donateurs l'obligation de leur prêter une assistance en la matière, il est bon que **la décision d'opter ou non pour la mise en place de bureaux communs revienne aux pays partenaires. Il faudrait que ceux-ci soient convaincus qu'une présence cohérente et unie des Nations Unies au sein d'un bureau commun leur serait plus profitable. En outre, la communauté des donateurs doit veiller à ce que les économies réalisées sur les coûts de transactions servent effectivement à accroître les ressources allouées aux programmes.** Si cela n'est pas le cas, les pays partenaires jugeront probablement préférable de maintenir le statu quo. L'établissement d'un bureau commun devrait être sérieusement envisagé par les organismes pour lesquels les coûts liés au fonctionnement d'un bureau distinct dans un pays donné dépassent le montant affecté à la programmation dans le même pays.

100. Vu les délais considérables à prévoir pour mettre en place des bureaux communs, **le CCS/GNUD devrait examiner la liste établie par le Groupe de travail sur les locaux communs énumérant les pays dans lesquels de tels bureaux s'avéreraient utiles pour l'ONU tant sur le plan des programmes que sur le plan opérationnel.** Les coordonnateurs résidents en poste dans les pays recensés devraient **prendre l'avis des gouvernements concernés pour déterminer s'ils jugent souhaitable que le système des Nations Unies crée à terme un bureau commun.** Il faudrait tenir compte de l'expérience des Maldives et du Cap-Vert. **Le CCS/GNUD devrait rendre compte des résultats de ces consultations au Conseil économique et social et à l'Assemblée générale dans le cadre du suivi de la réforme du Secrétaire général et de l'examen triennal complet,** en indiquant à la fois les réponses positives et les raisons invoquées en cas de refus. **Ces renseignements devraient être communiqués aux conseils**

¹⁰⁷ E/2003/61, op. cit., par. 36.

d'administration de tous les organismes des Nations Unies, à savoir les fonds, programmes et institutions spécialisées, de même que les motifs de refus. Voir la recommandation 15.

101. La création d'un bureau commun n'entraînerait pas nécessairement mais favoriserait plutôt une **redéfinition des compétences de l'équipe de pays des Nations Unies dans un pays donné**. Elle peut à vrai dire être une occasion utile de mieux adapter la structure mise en place par le système des Nations Unies dans les pays bénéficiaires «aux besoins spécifiques de ces pays en matière de développement de façon à correspondre aux programmes de coopération en cours ou projetés et non aux schémas institutionnels en usage aux Nations Unies»¹⁰⁸. Grâce aux bilans communs de pays, aux plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement et à leurs matrices de résultats, aux analyses des différentes livraisons du Rapport sur le développement humain, aux rapports sur les objectifs du Millénaire pour le développement, ainsi qu'aux stratégies nationales de développement ou de réduction de la pauvreté (DSRP et documents équivalents) déjà en place, il devrait être plus facile qu'auparavant de **prévoir les besoins d'ensemble du pays partenaire en matière de capacités et le profil de compétences correspondant du système des Nations Unies au niveau du pays en vue de fournir à celui-ci de meilleurs services fonctionnels. Une telle évaluation du profil requis doit être effectuée à l'échelon des différents organismes ainsi qu'à l'échelon interinstitutionnel** de façon à faire cadrer les capacités techniques des organismes et à parvenir à un «partage des compétences». L'examen ou la mise à jour de ces instruments, selon le cas, **offrirait des occasions d'étudier, avec le pays partenaire, le degré d'utilité des compétences actuelles de chaque organisme, tout comme le profil de compétences de l'ensemble des institutions**¹⁰⁹.

102. Compte tenu de la décision de faire davantage intervenir les commissions régionales dans les travaux menés à l'échelon des pays, de la mise en place de centres de contact sous-régionaux ou, suivant les cas, de centres régionaux de services et du recours accru à ce type de structure, de l'importance désormais accordée aux compétences locales, des échanges croissants avec les institutions de Bretton Woods et du renforcement prévu de la coordination avec les donateurs bilatéraux, il devrait être plus facile de **déterminer à terme le dosage de qualifications et le profil de compétences requis de l'équipe de pays des Nations Unies. Voir la recommandation 14.**

103. En définissant le profil de compétences de l'équipe de pays, il faudrait également tirer pleinement parti des possibilités d'accès aux réseaux de connaissances et aux données d'expérience disponibles au siège, ainsi qu'à d'autres pôles d'excellence (tels que les instituts de

¹⁰⁸ Voir «Examen triennal des orientations des activités opérationnelles de développement dans le système des Nations Unies», résolution 47/199 de l'Assemblée générale, 22 décembre 1992, par. 38 b). La résolution la plus récente sur l'examen triennal complet (résolution 59/250 du 17 décembre 2004) réaffirme au paragraphe 62 que «la présence du système des Nations Unies au niveau du pays [doit être] adaptée aux besoins particuliers du pays bénéficiaire tels que définis dans son programme de pays».

¹⁰⁹ À cet égard, il convient de mentionner que certains organismes des Nations Unies, parmi lesquels l'ONUDI, le PNUD, le FNUAP, la FAO et l'UNICEF, ont entrepris des opérations de «reconfiguration» afin de mieux préparer leur personnel à fonctionner dans un environnement en pleine mutation. Voir «Effectiveness of the United Nations development system and its operational activities: capacity of the system to provide country level support and develop national capacities», document d'information établi en prévision de la session de fond du Conseil économique et social de 2004, par. 39 et suiv. Un rapport récent d'évaluation intitulé «UNICEF's contribution to United Nations Reform and its Impact on UNICEF» de septembre 2004, établi par Steven Mendelsohn, Abby Stoddard et Alex Mackenzie, a recommandé que l'UNICEF examine dans quelle mesure il pouvait intervenir dans l'élaboration du DSRP en termes d'orientation, de formation et de ressources humaines.

l'UNESCO)¹¹⁰. L'intégration d'une démarche soucieuse de l'égalité des sexes et les droits de l'homme sont des questions qui devraient à l'avenir occuper une plus large place dans les travaux de l'équipe de pays¹¹¹.

104. Les recrutements sur des postes vacants devraient désormais tenir compte non seulement des besoins de l'organisme concerné, mais également de ceux de l'équipe de pays tout entière dans l'optique de la mise en œuvre du PNUAD. Pour que la composition de l'équipe fasse l'objet d'une planification des ressources humaines réellement axée sur l'avenir, il est **recommandé que les services de gestion des ressources humaines des membres du CCS (et du GNUD) développent et améliorent leurs échanges d'informations sur la gestion prévisionnelle du personnel de l'équipe de pays concernant les vacances de poste, les remplacements et les départs à la retraite**. Cela permettrait également de déterminer les possibilités offertes en matière de mobilité du personnel, dont il est question plus haut dans le rapport.

105. **Il faudrait autant que possible aligner les structures hiérarchiques des différents organismes des Nations Unies (suivant le principe de l'application de conditions de travail comparables – y compris le classement du poste – pour des emplois comparables)**. Pour le monde extérieur, tout comme pour le contribuable qui participe au financement du budget des organismes des Nations Unies, il serait difficile de comprendre la raison d'être et la persistance de structures qui ne permettent pas les comparaisons au sein du système des Nations Unies¹¹².

106. La **formule du bureau commun** semble être la plus indiquée **dans les pays sortant d'un conflit et les pays en transition où une action cohérente des Nations Unies est particulièrement importante**. L'on s'accorde apparemment à penser qu'une «stratégie unique et cohérente de l'ensemble des acteurs du système des Nations Unies est indispensable dans une situation de transition pour encadrer les synergies politiques et opérationnelles»¹¹³. La transition a été définie comme suit: «Pour les Nations Unies, la transition s'entend, en cas de crise, de la période où l'aide extérieure est la plus essentielle pour soutenir ou étayer un cessez-le-feu ou un processus de paix encore fragile en contribuant à créer les conditions nécessaires à la stabilité politique, à la sécurité, à la justice et à l'équité.»¹¹⁴. **De l'avis de l'Inspectrice, un bureau commun serait propice à l'élaboration d'une stratégie cohérente de ce type pour tous les intervenants du système des Nations Unies**.

107. **Considérant que la mise en place de bureaux communs contribuerait à la cohérence et à l'uniformité, l'Inspectrice recommande donc d'appliquer les mesures décrites aux paragraphes 96 à 100. Voir la recommandation 15.**

108. Une des formules à approfondir dans le cadre du système des Nations Unies pour le développement est celle des **pouvoirs délégués en matière de coopération**, déjà pratiquée par les organismes bilatéraux, qui consiste à confier à un organisme bilatéral le soin de s'occuper, dans un

¹¹⁰ Le profil de compétences de l'équipe de pays tiendra compte également dans le proche avenir du savoir-faire d'autres organisations internationales, telles que les institutions financières internationales, en vue de parvenir à une meilleure division du travail fondée sur les atouts respectifs des unes et des autres.

¹¹¹ C'est dans ces domaines que l'activité de l'équipe de pays pourrait tirer parti des connaissances et des compétences disponibles au siège, par exemple au sein de la Division de la promotion de la femme.

¹¹² Les rangs attribués aux représentants des différents organismes des Nations Unies font l'objet de la recommandation 10 du présent rapport.

¹¹³ «Report of the undg/ECHA Working Group on Transition Issues», février 2004, p. 7.

¹¹⁴ Ibid., p. 6.

pays partenaire donné, des activités de développement d'un autre organisme, ce qui permet à celui-ci d'économiser les frais liés à la mise en place de sa propre structure. De tels partenariats s'instaurent tout particulièrement au sein du groupe des pays de même tendance du CAD. Il serait utile d'étudier une telle démarche en vue de l'adapter au système des Nations Unies. Le récent **partenariat ONUDI-PNUD** présenté par l'Administrateur du PNUD à la session du Conseil d'administration de juin 2004 **s'avère à cet égard intéressant et pourrait éventuellement être élargi. D'autres accords novateurs de partenariat** ont été conclus par l'ONU-Habitat et le PNUD¹¹⁵. L'objectif de tels partenariats est de **trouver des solutions à la question de l'efficacité globale de la présence des Nations Unies sur le terrain ainsi que des compétences et capacités techniques correspondantes. Les formes actuelles de représentation à l'échelon des pays**, qu'il s'agisse de bureaux de pays, de bureaux régionaux ou de réseaux d'appui (sièges, commissions régionales, etc.), de même que leur mode de concertation au profit des pays partenaires et leur efficacité, **doivent être gardées à l'examen. Voir la recommandation 16.**

IV. SUIVI DES ACTIVITÉS OPÉRATIONNELLES DE DÉVELOPPEMENT

Création d'un «groupe d'étude des activités opérationnelles de développement» pour assurer l'application de la résolution relative à l'examen triennal complet des activités opérationnelles de développement

109. Au paragraphe 43 de sa dernière résolution relative à l'examen triennal complet des activités opérationnelles de développement¹¹⁶, l'Assemblée générale a constaté «que, en dépit de ces efforts la participation des fonds, programmes et organismes des Nations Unies aux activités opérationnelles de développement et aux mécanismes de coordination est encore très variable quant à son niveau, sa qualité et son intensité et que, pour certains organismes, elle est encore inadéquate...» tandis qu'au paragraphe 36 elle a demandé «aux fonds, programmes et institutions spécialisées des Nations Unies d'examiner les moyens de simplifier encore leurs règles et leurs formalités et à ce sujet d'accorder à la question de la simplification et de l'harmonisation un degré élevé de priorité et de prendre des mesures concrètes...» et qu'au paragraphe 34 elle a invité «les organes directeurs de tous les organismes des Nations Unies qui mènent activement des activités de coopération pour le développement, et leurs instances dirigeantes respectives, à adopter des mesures d'harmonisation et de simplification, afin de réduire sensiblement la charge administrative et les formalités qui pèsent sur les organisations et leurs partenaires nationaux du fait de la préparation et de l'application des activités opérationnelles». Un projet antérieur mentionnait la nécessité de rationaliser les procédures, d'éviter doubles emplois et gaspillages, d'alléger les obligations en matière d'établissement de rapports et de réduire les coûts de transaction des activités opérationnelles de développement.

110. Un suivi est par ailleurs prévu au paragraphe 101 de la résolution où l'Assemblée générale prie le Secrétaire général, après consultation des fonds, programmes et institutions spécialisées des Nations Unies, de soumettre au Conseil économique et social, à sa session de fond de 2005, un rapport «sur un processus de gestion approprié contenant des directives, des objectifs et des critères de référence précis ainsi que des calendriers pour l'application intégrale de la présente résolution».

¹¹⁵ «Towards a more effective United Nations...», op. cit., résumé, p. 10.

¹¹⁶ A/RES/59/250, op. cit., IV: Coûts de transaction et efficacité, par. 34 et 36 et V: Cohérence, efficacité et pertinence des activités opérationnelles de développement, par. 43, ainsi que «Examen triennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies», projet de résolution de l'Assemblée générale, A/C.2/59/L.28, 8 novembre 2004, IV, Coûts de transaction et efficacité, par. 14.

111. **Il importe que les États Membres de l'ONU et des divers organes directeurs soient en mesure de mieux suivre les résolutions pertinentes du Conseil économique et social et de l'Assemblée générale qui encadrent les travaux interinstitutions de leurs secrétariats respectifs.** Afin que les États Membres puissent s'acquitter pleinement de leurs responsabilités et superviser, c'est-à-dire accompagner, soutenir et suivre les activités d'harmonisation, de simplification et d'alignement et veiller à leur pertinence, **il est recommandé que l'Assemblée générale établisse en 2005 un «groupe d'étude des activités opérationnelles de développement», dans un premier temps pour une période d'essai de deux ans** (coïncidant avec le cycle de l'examen triennal). Le groupe d'étude serait composé des délégations dont sont issus les présidents (ou vice-présidents) des organes directeurs des membres du GNUD. La Direction de la coopération pour le développement de l'OCDE devrait être invitée à participer aux réunions. Les États Membres pourraient envisager d'inviter les délégations dont sont issus les présidents de l'Assemblée générale, du Conseil économique et social et du Comité du programme et de la coordination (CPC). Le groupe d'étude se réunirait jusqu'à trois fois par an à New York. Le Département des affaires économiques et sociales et le Bureau du GNUD lui rendraient compte des progrès accomplis, des obstacles rencontrés et des moyens de les surmonter. Les membres du groupe se chargeraient d'informer leurs homologues (présidents/vice-présidents) des divers organismes membres du GNUD. Cela contribuerait à harmoniser les décisions prises par les organes directeurs de ces derniers. **En outre, les États Membres seraient mieux informés des travaux interinstitutions durant des sessions spéciales et le dialogue, la responsabilisation et la transparence se trouveraient encouragés. Voir la recommandation 17.**

V. MESURES DESTINÉES À ACCROÎTRE LA TRANSPARENCE DES OPÉRATIONS DU SYSTÈME DES NATIONS UNIES – CRÉATION DE SITES WEB

112. **L'information concernant les ressources et les engagements est essentielle tout comme l'est la prévisibilité à leur sujet.** La divulgation d'informations sur les apports effectifs et prévus d'aide est l'un des indicateurs de la rationalisation de l'acheminement de l'aide par les donateurs. Voir l'annexe I sur les indicateurs du CAD.

113. Au cours des missions qu'elle a effectuées sur le terrain, l'Inspectrice a constaté que toutes les administrations des pays bénéficiaires ne sont pas toujours au courant de l'ensemble des données relatives aux donateurs. Comme indiqué dans un autre rapport du CCI «il a été difficile d'obtenir une série de données comparables et exactes sur le niveau et l'importance de l'aide fournie au secteur éducatif par les différents acteurs»¹¹⁷. Dans de nombreux pays, les données relatives à l'aide extérieure sont dispersées entre différentes institutions. Par ailleurs, lorsque les équipes de coordination des Nations Unies établissent des rapports sur la coopération pour le développement, ceux-ci ne contiennent pas toujours les informations les plus récentes et les plus complètes sur toutes les sources de financement. Il est donc recommandé que les membres du GNUD, et plus particulièrement les coordonnateurs résidents, **aident les pays partenaires à faire le bilan de l'ensemble de l'aide apportée par les donateurs, en utilisant la base de données existante du CAD, complétée par des renseignements sur les autres sources de financement, tels que ceux qui émanent des ONG et du secteur privé, etc. L'ensemble de ces informations devrait pouvoir être consulté sur un site Web du pays, si possible dans les langues vernaculaires, accessible au grand public. Chaque fois que possible, d'autres renseignements seraient fournis, par exemple sur les catégories de dépenses, le type d'assistance et le lieu de son utilisation.** Cela accroîtrait la responsabilité et la transparence, dans l'esprit du Consensus de Monterrey. Les difficultés techniques pourraient et devraient être surmontées en collaboration avec le CAD (OCDE). **Voir la recommandation 18.**

¹¹⁷ JIU/REP/2003/5, op. cit., par. 42 et recommandation 2.

114. Afin de mieux **connaître les opérations du système des Nations Unies** dans les pays partenaires, il est en outre recommandé que l'Assemblée générale prie les membres du GNUD d'aider les pays partenaires à créer un site Web, accessible au grand public, fournissant des informations sur la présence du système des Nations Unies, ses opérations (avec des renseignements concernant l'Équipe de coordination des Nations Unies: sa composition, ses compétences, classes, nationalités, etc.). Les coordonnateurs résidents devraient apporter une contribution appropriée. Le site Web pourrait être élargi avec le temps à d'autres informations comme recommandé au paragraphe précédent au sujet du financement extérieur. L'expérience acquise par les pays où de tels sites existent déjà devrait être communiquée afin de tirer parti de ce qui se fait de mieux. De tels sites Web pourraient contribuer à la transparence et à la responsabilisation et bénéficier aux États Membres ainsi qu'aux citoyens ordinaires. **Voir la recommandation 18.**

VI. HARMONISATION DE LA COLLECTE DES FONDS EXTRABUDGÉTAIRES ET DES RESSOURCES À DES FINS SPÉCIALES

115. Les États Membres assument une responsabilité importante de par les modalités de leurs apports extrabudgétaires ou à des fins spéciales aux organismes des Nations Unies, modalités qui peuvent contribuer soit à renforcer la cohésion du système soit le perturber. Elles peuvent en effet favoriser une stratégie cohérente des Nations Unies au niveau national. Elles peuvent aussi encourager la coopération ou favoriser la compétition et la dispersion. Souvent, les donateurs préfèrent financer des projets qui bénéficient d'un grand rayonnement; cela va à l'encontre de l'appel lancé aux organismes des Nations Unies pour qu'ils collaborent mieux et davantage et s'associent pour exécuter les programmes, d'où, nécessairement, une notoriété moindre pour chaque organisation qui évite de se mettre en avant. À l'heure actuelle, les modes de financement par des donateurs n'aident pas toujours les organismes des Nations Unies à parvenir à une démarche plus cohérente et plus rigoureuse en matière de coopération pour le développement. Il est donc nécessaire d'appeler à un accroissement des fonds destinés aux activités de base. Certes, les organismes des Nations Unies dont les ressources du budget ordinaire n'ont pas augmenté depuis des années peuvent difficilement ne pas chercher à financer des activités de projet pour lesquelles les ressources de base font défaut au moyen de fonds extrabudgétaires. De nombreuses organisations sont dans l'obligation de mobiliser des ressources supplémentaires, extrabudgétaires ou à des fins spéciales pour financer des projets pilotes novateurs et conserver leur crédibilité sur le terrain. Dans de nombreux pays partenaires, l'image et la crédibilité d'une organisation dépendent du montant des ressources qu'elle peut apporter au pays.

116. À l'heure actuelle, les divers organismes (et services) des Nations Unies qui sont en concurrence pour l'obtention de fonds ont créé des unités administratives spécialement chargées de leur collecte et des relations extérieures. L'Inspectrice préconise un renforcement de la coopération dans ce domaine. **Les services chargés des appels de fonds et des relations extérieures devraient collaborer sans cesse davantage en vue de modifier dans un sens favorable les modes de financement des donateurs (bilatéraux, secteur privé, etc.) en ce qui concerne les ressources extrabudgétaires ou à des fins spéciales.**

117. Il est donc recommandé que le CCS envisage de constituer un groupe d'étude interinstitutions chargé de la question de la collecte des fonds extrabudgétaires et des ressources à des fins spéciales. Cela permettrait de procéder à un échange systématique d'informations et à une planification appropriée et, chaque fois que possible, d'entreprendre des démarches conjointes en particulier pour appliquer des programmes communs sur le terrain. Cela témoignerait aussi, aux yeux des donateurs, de la volonté du système des Nations Unies d'accroître la transparence et de réduire la compétition. Le groupe encouragerait également une action plus cohérente et transparente du côté des donateurs. Et surtout, il permettrait aux organismes des Nations Unies **de défendre la cause de la prévisibilité et de la durabilité ainsi**

que celle d'un système d'information plus rationnel et simplifié. Les travaux du groupe d'étude pourraient préfigurer une stratégie conséquente de l'ensemble du système des Nations Unies en matière d'appel de fonds et de relations extérieures. Voir la recommandation 19.

VII. OBSERVATIONS FINALES

118. Si l'on s'intéresse à la cohérence et à la cohésion des activités de coopération du système des Nations Unies en faveur du développement, on ne peut éviter de se pencher sur le rôle des États Membres, à la fois comme donateurs et comme bénéficiaires. **Ce sont les États Membres qui sont responsables au premier chef de la cohérence et de la cohésion des activités de coopération pour le développement.** Ce sont eux, par l'intermédiaire de leurs représentants aux organes directeurs des divers organismes des Nations Unies, qui décident des mandats, priorités, méthodes de travail ainsi que de l'application. Ce sont également eux qui financent l'administration de ces organisations et fournissent les ressources (de base et autres). Il est incontestable que les modalités de financement des organisations multilatérales par les donateurs peuvent contribuer à forger ou à saper une démarche cohérente au niveau des pays.

119. On s'accorde de plus en plus à reconnaître que les donateurs bilatéraux, c'est-à-dire pour l'essentiel les 22 membres du CAD, qui assurent la quasi-totalité du financement d'un système multilatéral international toujours plus complexe fournissant environ 30 % de l'APD¹¹⁸, ont la responsabilité première d'assumer avec plus de cohérence et de rigueur leur fonction de bailleurs de fonds et d'animateurs du système des Nations Unies pour le développement. Dans tous les États Membres du système des Nations Unies, qu'ils soient développés ou en développement, les décisions relatives aux priorités et à la gestion sont souvent éparpillées entre ministères et départements. **Le renforcement de la cohérence et de la rigueur dans la prise de décisions au niveau national comme dans les instances des Nations Unies est donc indispensable dans tout processus de réforme.** Si les États Membres veulent véritablement plus de cohérence et de rigueur, ils doivent consacrer beaucoup plus d'attention à cette question. C'est une question de crédibilité pour l'ensemble de la communauté internationale du développement.

120. Le volume de l'APD a progressé mais n'a pas encore atteint les montants espérés au lendemain de la Conférence de Monterrey. Dans la limite de ces ressources, les organismes des Nations Unies entrent en concurrence en faisant valoir leurs atouts et avantages comparatifs tels que les donateurs les perçoivent¹¹⁹. Pour aller de l'avant sur la voie de **l'unité et de la détermination** de l'ensemble du système des Nations Unies, prônée par la réforme, l'idéal serait que les donateurs accroissent leur financement sur une base prévisible et durable.

¹¹⁸ Voir la note 4 de la partie I.

¹¹⁹ Voir «Examen de la coopération technique à l'ONU», A/58/382, 19 septembre 2003, pour l'évolution des pratiques utilisées par les donateurs, par. 49 et suiv.

ANNEXE I

Le Comité d'aide au développement (CAD) a élaboré les 13 indicateurs ci-après de l'harmonisation et de l'alignement pour les trois principaux aspects que constituent l'appropriation, l'alignement et l'harmonisation:

I. Appropriation: Les pays partenaires coordonnent l'aide au développement

Les pays partenaires pilotent la coordination de l'aide au développement

1. Les pays partenaires définissent leur programme de renforcement de l'harmonisation et de l'alignement;
2. Les pays partenaires pilotent les processus nationaux de coordination;

Les donateurs soutiennent les capacités des pays partenaires à gérer l'aide au développement

3. Les donateurs soutiennent les capacités des pays partenaires à gérer et à coordonner efficacement l'aide au développement.

II. Alignement: Les donateurs s'alignent sur les priorités et systèmes des pays partenaires

L'aide au développement s'accorde de plus en plus aux priorités des pays partenaires

4. Les stratégies d'aide des donateurs correspondent aux stratégies de réduction de la pauvreté ou aux programmes nationaux équivalents;

Les donateurs s'appuient sur les systèmes et les procédures des pays partenaires

5. La programmation et le décaissement du soutien budgétaire sont conformes aux priorités et aux procédures budgétaires des pays partenaires;
6. L'aide-projet est de plus en plus acheminée par les circuits et selon les procédures des pays partenaires.

III. Harmonisation: Les donateurs simplifient l'acheminement de l'aide

Les donateurs mettent en place des dispositifs communs de planification, de gestion et d'acheminement de l'aide

7. Les donateurs précisent les conditions dans lesquelles ils sont susceptibles de suspendre ou de modifier leur appui;
8. Les donateurs soutiennent des démarches sectorielles dans les principaux domaines d'action;
9. Accords dans le domaine de la coopération déléguée;

Les donateurs réduisent les missions, les examens et les rapports chaque fois que cela est justifié

10. Nombre de missions de donateurs par pays partenaires, dont missions communes;

11. Les donateurs simplifient les diagnostics;
Les donateurs font preuve de transparence dans leurs activités
12. Divulcation par les donateurs d'informations sur les apports d'aide prévus et effectifs;
13. Réalisation conjointe par les donateurs des travaux analytiques au niveau des pays.

ANNEXE II¹²⁰

Nouveaux instruments et nouvelles procédures du Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD)

A. Les instruments à utiliser une seule fois au cours du cycle de programmation sont les suivants:

Le **bilan commun de pays (CCA)**¹²¹.

Le **Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD)** en liaison de plus en plus étroite avec le mécanisme des DSRP¹²².

La matrice de résultats du PNUAD, analogue au cadre logique utilisé par de nombreux organismes des Nations Unies qui ont adopté des systèmes de gestion axée sur les résultats, montre la correspondance entre les priorités nationales et l'ensemble des contributions des Nations Unies ainsi que celles de chaque organisation. Elle recourt à une terminologie harmonisée avec celle axée sur les résultats du CAD, ce qui constitue un progrès en soi.

Le **descriptif de programme de pays**¹²³ a été harmonisé en 2002 entre les quatre fonds et programmes participants (UNICEF, PNUD, FNUAP et PAM) et comprend un accord «de haut niveau» entre les organismes et les pays au sujet des stratégies, des résultats, des ressources et des partenaires pour chaque organisme des Nations Unies en tenant compte de sa contribution au PNUAD¹²⁴.

Le **plan d'action de programme de pays**: «Plan couvrant la coopération d'une institution du ComEx du GNUD pendant la durée de son programme de pays». Il est censé remplacer les divers documents de gestion de programme de pays des organismes des Nations Unies. Une fois le descriptif de programme de pays approuvé par l'organe exécutif, chaque organisme établit un plan d'action de programme de pays harmonisé en consultation avec ses partenaires nationaux, exposant dans une présentation et une terminologie communes son programme de pays pour le cycle quinquennal suivant, y compris les principaux résultats attendus et comment ils seront atteints, décrit les accords officiels relatifs aux aspects opérationnels et administratifs et énonce les arrangements qui concernent la gestion du programme ainsi que les engagements

¹²⁰ Sauf indication contraire, toutes les citations sont tirées de la **Note d'orientation sur la programmation conjointe**, GNUD, 19 décembre 2003, annexe E: glossaire.

¹²¹ Ibid. D'après le glossaire, le CCA «est l'instrument commun qu'utilise le système des Nations Unies pour analyser le point atteint par le développement dans un pays donné et identifier les problèmes clefs de développement en mettant l'accent sur les MDG et les autres engagements, objectifs et cibles de la Déclaration du Millénaire et des conférences internationales, sommets, conventions et instruments relatifs aux droits de l'homme du système des Nations Unies».

¹²² Voir également deux autres rapports du CCI du même auteur à ce sujet, JIU/REP/2002/2 et JIU/REP/2003/5, recommandation 7. Voir le site Web du CCI à l'adresse suivante: <http://www.unsystem.org/jiu>.

¹²³ Voir «Note d'orientation sur la programmation conjointe», annexe E: glossaire, p. 28: «Description du programme de pays proposé par chaque institution siégeant au ComEx du GNUD, qui est soumis pour approbation à son Conseil d'administration». Le document «énonce les problèmes prioritaires que doit aborder le programme de coopération de l'institution, et il précise les composantes du programme, la manière dont les stratégies de programme conduiront aux résultats attendus et les ressources nécessaires».

¹²⁴ E/2003/CRP.1, op. cit., p. 6.

correspondants. Commun à tous les organismes, le plan d'action de programme de pays «contient une série d'articles et de dispositions obligatoires propres à l'institution qui régissent la gestion du programme de pays». Il est signé par l'institution des Nations Unies et le gouvernement.

Un **plan commun de suivi et d'évaluation du PNUAD** «donne une vue d'ensemble des activités de suivi-évaluation en rapport avec la poursuite des résultats au niveau national par le gouvernement, par les organismes des Nations Unies, séparément ou conjointement, et, dans la mesure du possible, par les autres partenaires au développement. Le plan de suivi-évaluation se concentre sur le suivi-évaluation des résultats du PNUAD et des résultats et des principaux produits correspondants des programmes pays et projets»¹²⁵. Dans le cadre de ce plan, une évaluation est prévue à titre d'exercice commun des Nations Unies, conjointement avec les partenaires nationaux, des résultats globaux au début de l'avant-dernière (quatrième) année du cycle de programmation.

Réunions de stratégie commune: Appelées à remplacer les quatre réunions distinctes avec les homologues nationaux pour définir les nouvelles possibilités de collaboration, notamment la programmation commune et pour «examiner le contenu des programmes de pays respectifs et [...] s'assurer de leur cohérence par rapport aux résultats» visés par le PNUAD.

B. Les instruments à utiliser tout au long du cycle de programmation en sus de ceux énumérés ci-dessus sont les suivants:

Le **plan de travail annuel présente** «les activités qui seront entreprises au cours de l'année afin d'atteindre les résultats spécifiés dans le plan d'action de programme de pays». Il comprendra «un cadre chronologique, un budget et les responsabilités relatives à la conduite des activités». Il est signé «par l'institution des Nations Unies et par les partenaires (sous-) nationaux qui exécutent les activités». Les plans de travail annuels constituent donc la base sur laquelle seront élaborées les demandes d'aide, d'examen des progrès accomplis et de transfert des ressources.

Le **rapport d'étape type** établi et destiné aux donateurs ainsi qu'aux partenaires constitue un cadre commun d'information à périodicité régulière de nature plus synthétique. Le document énonce les objectifs du programme, le mode d'exécution, les ressources nécessaires à cette fin et les résultats obtenus, il ventile aussi toutes les ressources financières et leur emploi, par donateur. Sa mise en œuvre doit permettre de réduire considérablement la charge de travail incombant aux gouvernements des pays partenaires, aux donateurs et aux organismes des Nations Unies et d'accroître la comparabilité, la transparence et la responsabilité. Pour une utilisation optimale, il importe que ce rapport type soit accepté par le plus grand nombre possible de partenaires de la coopération pour le développement, en particulier les donateurs bilatéraux mais aussi les ONG.

Modalités de transfert des ressources: Les membres du Comité exécutif (PNUD, FNUAP, UNICEF et PAM) ont commencé à harmoniser leurs procédures financières dans les différents pays partenaires, sur la base d'une évaluation commune des systèmes financiers de ces derniers. Les organismes des Nations Unies qui travaillent avec le même partenaire utiliseraient la

¹²⁵ «Le bilan commun de pays et le plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, directives pour les équipes de pays des Nations Unies préparant leurs CCA et PNUAD en 2004», octobre 2003. Cette version révisée des directives, élaborée sur la base de missions dans les pays, d'observations de certaines équipes de coordination des Nations Unies et institutions spécialisées ainsi que de groupes d'étude et conseillers juridiques de certains organismes, et mise au point en décembre 2003, a été approuvée par toutes les équipes des programmes et de la gestion – c'est-à-dire les membres du GNUM – et bénéficie de l'appui inconditionnel du PNUD, du FNUAP, de l'UNICEF et du PAM; elle a été adressée à tous les membres du GNUM par son président.

même modalité de transfert des ressources. Pour la programmation commune, plusieurs modalités ont été élaborées:

Gestion parallèle des fonds¹²⁶: «Mécanisme de gestion des fonds où chaque organisation participante au programme conjoint gère ses propres fonds, qu'ils proviennent des ressources ordinaires ou des autres ressources». Chaque organisme est censé gérer et décaisser ses propres fonds.

Gestion canalisée des fonds: Mécanisme de gestion des fonds où un/des donateur(s) et les organismes des Nations Unies participants conviennent d'acheminer les fonds par l'entremise d'une seule organisation, dénommée l'agent administratif, choisie par toutes les organisations participantes. La responsabilité programmatique et financière doit incomber à celles-ci et aux partenaires (sous-) nationaux, qui devraient gérer leurs parts respectives du programme commun.

Gestion groupée des fonds: Mécanisme de gestion des fonds dans lequel les organismes des Nations Unies participants groupent leurs fonds entre les mains d'un seul d'entre eux, appelé l'agent de gestion, qui est choisi conjointement en consultation avec le partenaire (sous-) national. Les organismes des Nations Unies financent ainsi la même activité avec le même partenaire et une organisation décaisse les fonds au nom des autres.

Approche sectorielle: «Méthode de travail entre le gouvernement et les partenaires de développement, mécanisme destiné à coordonner l'appui aux programmes de dépenses publiques, ainsi qu'à améliorer l'efficacité et l'efficacité avec lesquelles les ressources sont utilisées dans le secteur». La version révisée de la note d'orientation sur la programmation conjointe de décembre 2003 traite également de la relation entre la programmation commune et les approches sectorielles. L'appui sectoriel était l'une des priorités du GNUD pour 2004 et continue à l'être, la communauté internationale des donateurs étant de plus en plus souvent appelée à recourir à l'appui sectoriel (et budgétaire). Un groupe de travail a été constitué pour aider les équipes de coordination des Nations Unies dans ce domaine.

¹²⁶ Voir «Note d'orientation sur la programmation conjointe», annexe E: glossaire: «Mécanisme de gestion des fonds où chaque organisation participante au programme conjoint gère ses propres fonds, qu'ils proviennent des ressources ordinaires ou des autres ressources».