



Assemblée générale

Distr. générale
23 août 2001
Français
Original: anglais

Cinquante-sixième session

Point 111 a) de l'ordre du jour provisoire*

**Activités opérationnelles de développement :
examen triennal des activités opérationnelles
de développement du système des Nations Unies**

Examen triennal d'ensemble des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies

Rapport du Secrétaire général

Additif

Analyse de l'application de la résolution 53/192 de l'Assemblée générale

Résumé

Le présent additif complète le rapport du Secrétaire général sur l'examen triennal d'ensemble des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies (A/56/320) et contient une évaluation de l'application de la résolution 53/192 de l'Assemblée générale. Il est complété par le rapport du Secrétaire général sur les progrès réalisés dans l'exécution des plans de financement pluriannuels et l'évaluation du plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (A/56/70-E/2001/58) et par un additif à ce rapport qui présente des données statistiques globales sur les activités opérationnelles de développement pour 1999 (A/56/70/Add.1-E/2001/58/Add.1), ainsi que par un rapport préliminaire qui présente des données statistiques globales sur les activités opérationnelles de développement pour 2000 (A/56/70/Add.2-E/2001/58/Add.2).

* A/56/150.



Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1	3
II. L'évolution des situations et des défis à relever	2–10	3
III. Les ressources et le mode de financement	11–22	7
IV. Contrôle intergouvernemental des activités opérationnelles	23–31	9
V. Cadres et programmation stratégiques	32–53	11
VI. Évaluation d'impact des activités opérationnelles : renforcement des capacités et élimination de la pauvreté	54–65	16
VII. Coordination sur le terrain	66–136	19
A. Simplification et harmonisation des règles et des procédures	66–88	19
B. Renforcer le système des coordonnateurs résidents	89–97	24
C. Locaux et services administratifs communs	98–106	27
D. Suivi et évaluation	107–115	31
E. Implantation sur le terrain	116–117	33
F. Rôle des institutions spécialisées	118–121	33
G. Coopération avec la Banque mondiale et le Fonds monétaire international ...	122–128	34
H. Coopération avec les banques régionales de développement	129–136	35
VIII. Évolution des dimensions des activités opérationnelles	137–183	36
A. Aide humanitaire, consolidation de la paix et développement	137–146	36
B. Droits de l'homme, y compris le droit au développement	147–153	38
C. Technologies de l'information et de la communication	154–162	39
D. Les femmes et le développement	163–171	41
E. Dimension régionale	172–180	43
F. Coopération technique et économique entre pays en développement	181–183	45
 Tableaux		
1. État d'avancement de l'harmonisation des cycles de programmation, en mars 2001		21
2. Importance des améliorations selon l'opinion des coordonnateurs résidents		23
3. Installation de locaux communs/maisons des Nations Unies, 1996-2000		28
4. Part en pourcentage des principaux services administratifs mise en commun par les équipes de pays des Nations Unies		29
5. Dates limites d'achèvement de la mise en commun intégrale des services administratifs fixées par les équipes de pays des Nations Unies		29

I. Introduction

1. Le présent rapport contient les résultats d'une analyse détaillée de l'application de la résolution 53/192 en date du 15 décembre 1998. Il actualise l'évaluation figurant dans le rapport (E/2001/66), que le Conseil économique et social a examiné à sa session de fond de 2001. Pour que l'évaluation soit aussi complète et aussi exhaustive que possible et reflète les opinions des principaux partenaires, la présente analyse se fonde essentiellement sur les réponses à des questionnaires qui ont été communiquées¹ par 25 pays où sont exécutés des programmes, 13 gouvernements donateurs, 24 organismes des Nations Unies, 110 coordonnateurs résidents et 22 administrateurs de projet ou de programme responsables d'activités menées sur le terrain qui sont financées par le système des Nations Unies. Le rapport s'inspire également de missions d'étude d'impact réalisées dans six pays sur le thème du renforcement des capacités et de l'élimination de la pauvreté ainsi que d'une évaluation extérieure du mécanisme du plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement. Enfin, il tient compte des opinions exprimées par les États Membres à la session de fond du Conseil économique et social en 2001.

II. L'évolution des situations et des défis à relever

2. Pour beaucoup de pays, le système des Nations Unies demeure un partenaire précieux et indispensable et une source d'aide et de conseils neutre et objective. Le nouveau contexte de la coopération pour le développement, qui a considérablement changé au cours des 10 dernières années pose de nouveaux défis aux activités opérationnelles du système des Nations Unies. En particulier :

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

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

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

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

e) Le cadre et la teneur des objectifs de développement se sont élargis et approfondis; mais la croissance économique est inégale et insuffisante dans les pays les plus pauvres, ce qui constitue toujours un obstacle crucial à la réalisation de ces

objectifs plus ambitieux. L'individu et le développement participatif sont désormais au premier rang des préoccupations, mais l'acquisition concrète de cette primauté au moyen des politiques d'aide et de leur mise en pratique ne progresse que fort lentement;

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

g) Tout comme les droits de l'homme, le droit au développement est désormais aujourd'hui très largement accepté et l'on cherche surtout désormais à inscrire le développement dans cette perspective de légitimité. Le système des Nations Unies est désormais incité² à appuyer l'action menée à l'échelle nationale pour réaliser les objectifs de la bonne gouvernance et de la démocratisation, objectifs tenus naguère pour relever exclusivement de l'État concerné;

h) La notion de sécurité revêt désormais pour l'opinion une dimension économique et une dimension humaine. On a de plus en plus pris conscience du fait qu'il ne saurait y avoir développement durable sans paix véritable et vice versa. Le développement humain, pour tous, englobe désormais la croissance économique, la gouvernance démocratique et la justice sociale;

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

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

3. Il existe toute une gamme de voies d'acheminement et d'instruments servant à la coopération pour le développement qui sont aujourd'hui plus exploités qu'ils ne l'étaient autrefois, de sorte que le système des Nations Unies agit nécessairement aujourd'hui dans un environnement où la compétitivité est beaucoup plus intense, où

les ressources ont diminué en valeur réelle, avec des partenaires nouveaux, et il doit favoriser la réalisation d'objectifs qui sont assortis de délais.

La mondialisation

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

La libéralisation

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

Les nouveaux partenaires

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

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

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

Le Sommet du Millénaire

9. La Déclaration du Millénaire adoptée par les Nations Unies de même que certaines conférences mondiales ont défini un nouveau cadre consistant à fixer de nouveaux jalons et de nouveaux objectifs assortis de délais comme ceux qui consistent à réduire de moitié d'ici à 2015 le nombre des personnes vivant dans une pauvreté extrême et à donner à tous d'ici à la même date la possibilité de suivre un enseignement primaire. Le plus grand défi à relever est de traduire ces objectifs en mesures concrètes.

10. Si la suite donnée à cette Déclaration du Millénaire des Nations Unies incombe au premier chef aux États membres et à la communauté internationale, elle constitue également le mandat principal et le principal défi à relever pour le système des Nations Unies qui, en matière de développement, aidera les gouvernements membres et valorisera l'action menée sur le plan national pour réaliser les objectifs en question. L'Assemblée générale a demandé aux organismes et institutions du système des Nations Unies de renforcer et adapter leurs stratégies et activités pour tenir compte de la suite à donner à la Déclaration et a prié le Secrétaire général d'assurer à l'échelle du système la coordination de sa mise en oeuvre. D'où l'urgence et l'importance accrue qui s'attachent aux objectifs adoptés lors des grandes conférences des Nations Unies et le surcroît de responsabilité qui incombe au système de développement des Nations Unies, lequel doit réaliser son potentiel et être véritablement un instrument capital de la coopération internationale pour le développement, en veillant à ce que son appui aux pays bénéficiaires soit intégré aux processus nationaux.

III. Les ressources et le mode de financement

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

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

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

14. La part des organisations multilatérales a en général, jusqu'à présent, suivi le rythme de la réduction globale de l'APD, en se situant habituellement à 30 % environ du montant total de ce type d'aide. Non seulement la valeur réelle de l'aide baisse ou stagne mais son effet et son efficacité sont aussi plus étroitement surveillés qu'auparavant. Les uns tiennent pour acquis que l'aide n'est efficace que si elle s'inscrit dans le cadre d'une bonne gouvernance et d'une gestion économique de qualité et si elle va de pair avec l'une et l'autre. D'autres craignent au contraire que ce postulat débouche sur la sélection et se prête à des considérations subjectives et sans pertinence. En règle générale toutefois, on a beaucoup plus conscience qu'auparavant que l'efficacité et l'effet de l'aide ne peuvent pas être dissociés de la possibilité d'accéder à cette aide. Les preuves se multiplient qui attestent que le financement du développement est un bon investissement – politiquement et économiquement – mais l'ensemble des partisans de l'aide multilatérale ne paraît pas être dans les grandes sociétés industrielles assez puissant ni assez actif pour aider à inverser le recul.

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

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

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

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

19. Les progrès réalisés dans la voie des plans de financement pluriannuels des activités opérationnelles avaient suscité de plus vifs espoirs de voir s'inverser la tendance à la baisse des ressources de base, mais l'inversion ne s'est pas encore matérialisée. Il faut encore attendre pour pouvoir se prononcer à ce sujet en connaissance de cause mais il faut aussi soutenir et renforcer la formule des contributions pluriannuelles et l'impulsion dont s'inspire ce mouvement pour réaliser comme on le souhaite une augmentation sensible des sommes versées de donner au financement des opérations un caractère prévisible. Du point de vue de la planification

stratégique, ce mécanisme représente un grand pas en avant mais son avantage financier demeure incertain (voir A/56/70-E/2001/58).

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

21. La question fondamentale qui se pose en matière de politique à mener – et c'est une question politique aussi – est la suivante : quand on constate l'importance croissante que revêtent d'autres institutions et d'autres voies d'acheminement de la coopération pour le développement d'une part et, de l'autre, le recul constant des apports financiers du système des Nations Unies, s'agit-il d'une pure coïncidence, non concertée sinon involontaire, indissolublement liée à la façon dont les gouvernements fonctionnent, ou bien est-ce un choix politique collectif opéré consciemment par les pays donateurs? Comme le dit le Secrétaire général, faut-il que le système des Nations Unies se borne à encourager et coordonner des études sur la doctrine du développement³? Le système des Nations Unies doit-il en matière de développement se borner à sensibiliser l'opinion publique à l'échelle mondiale, à mener une action de plaider, à fixer des normes? Et le système pourrait-il même tenir durablement ce rôle sans le capital de grande confiance qu'il a pu se constituer tout au long des décennies écoulées, confiance acquise à une source d'aide et de conseils neutre et fiable intervenant en tant que telle auprès de nombreux pays se trouvant à divers stades de développement?

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

IV. Contrôle intergouvernemental des activités opérationnelles

23. Aux fins de réformer la coopération pour le développement du système des Nations Unies et d'en assurer la renaissance, il est crucial de renforcer le contrôle

intergouvernemental, tout particulièrement celui du Conseil économique et social (ECOSOC) et de l'Assemblée générale. La coopération pour le développement du système des Nations Unies est financée par les États Membres et elle est censée donner un surcroît de valeur et favoriser le développement dans les États Membres eux-mêmes. Les gouvernements arrêtent la politique à suivre par l'intermédiaire de l'Assemblée générale, assurent un contrôle concerté par l'intermédiaire du Conseil et gèrent les fonds et programmes par l'intermédiaire de conseils d'administration. Les liens réciproques entre les trois organismes intergouvernementaux sont définis dans la résolution 48/162 de l'Assemblée générale en date du 23 décembre 1994 qui indique selon quelles règles ils doivent s'acquitter chacun de leurs responsabilités.

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

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

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

26. Aux paragraphes 1 et 2 de sa résolution 1998/27 du 28 juillet 1998, le Conseil économique et social a prié les conseils d'administration de veiller à ce que les chefs de secrétariat de ces fonds et programmes incluent dans les rapports annuels qu'ils lui présentent une analyse minutieuse des problèmes rencontrés et des enseignements tirés de l'expérience. Cela lui permettrait, lorsqu'il examinerait ces rapports annuels, de recenser les problèmes, possibilités et domaines particuliers pour lesquels il pourrait assurer une coordination intersectorielle et définir des orientations générales à l'échelle du système, en faisant des propositions appropriées de manière à s'acquitter de son rôle de coordination.

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

Une brève liste récapitulative de questions

28. Dans sa résolution 50/227 du 24 mai 1996, l'Assemblée générale a dit qu'il fallait renforcer le rôle du Conseil en matière d'orientation, ce qui consiste à prêter attention aux objectifs, priorités et stratégies d'application des politiques formulées par l'Assemblée générale et par ailleurs à faire aussi porter son attention sur des questions intersectorielles et des questions de coordination. Dans sa résolution 1998/27, le Conseil a invité le Secrétaire général à prendre des dispositions pour que les chefs de secrétariat des fonds et programmes des Nations Unies lui présentent, en consultation avec le Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD), une brève liste récapitulative des questions dont dépend directement le renforcement de la coordination des activités opérationnelles et sur lesquelles les fonds et programmes demandent au Conseil de se pencher et de formuler des avis.

Réunions communes et simultanées des conseils d'administration

29. Au paragraphe 29 de sa résolution 1999/6 du 23 juillet 1999, le Conseil a recommandé de conserver la pratique qui consiste à organiser des réunions communes du Bureau du Conseil économique et social et des bureaux des conseils d'administration du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), du Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et du Programme alimentaire mondial et a prié les bureaux concernés de faire rapport sur ces réunions à leur organe directeur respectif.

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

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

V. Cadres et programmation stratégiques

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

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

34. L'élaboration du plan-cadre a été menée à bien dans 38 pays, est en cours dans 31 autres et programmée dans 25 autres encore⁴. Quant au bilan commun de pays, qui en est la condition préalable, il s'est répandu rapidement durant les deux dernières années, puisqu'il est achevé dans 84 pays, en cours dans 32 autres et programmé dans huit autres encore.

Impact sur les pays bénéficiaires

35. Selon les conclusions de l'évaluation, le plan-cadre permet au pays bénéficiaire de mieux comprendre le rôle du système dans le développement, en rendant compte de son approche de la coopération et en désignant les domaines d'action prioritaires. Comme l'ont confirmé les représentants gouvernementaux de quelques pays bénéficiaires dans lesquels il a été lancé, le processus peut créer des possibilités de traiter les questions délicates (droits de l'homme, personnes déplacées dans leur propre pays et stratégies de rechange en matière de développement), moyennant un dialogue ouvert et franc avec les interlocuteurs nationaux. Quand il repose sur les priorités nationales, il peut aussi améliorer l'intégration des programmes du système à la stratégie nationale. Dans certains pays où le gouvernement y avait été pleinement associé dès le début, le bilan commun de pays et le plan-cadre ont renforcé la coordination entre parties prenantes nationales.

36. Pour le gouvernement, les organisations du système et les autres parties prenantes, le bilan commun de pays constitue souvent un document de référence de caractère général qui peut aussi être un outil de concertation très efficace, en permettant de mieux suivre la réalisation des objectifs internationaux dans le pays considéré et en contribuant au partage de l'information. Il ouvre la voie au renforcement des capacités sur le plan des compétences statistiques en mettant au jour les lacunes que présentent les données et les contraintes qui imposent un appui à l'appareil statistique national⁵. Bilan commun et plan-cadre peuvent jouer un rôle important en aidant le pays en développement considéré à assurer le suivi et la mise en oeuvre des résultats des grandes conférences des Nations Unies.

37. Il ressort de l'évaluation qu'il n'y a pas assez de données de fait montrant que le plan-cadre apporte une contribution à la définition des politiques nationales en améliorant la planification du développement et la conception de la politique en la matière, ou favorise une coordination nationale plus efficace, soit des politiques nationales de développement, soit de l'aide extérieure, et qu'il n'est pas non plus toujours synchronisé avec la planification nationale.

38. Il est indispensable que la participation nationale soit totale dès le début, à toutes les phases du bilan commun de pays et du plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, afin de garantir un impact positif sur le pays bénéficiaire, mais jusqu'ici, les résultats sont mitigés. Dans certains cas, le gouvernement est engagé à fond dans l'opération, mais dans d'autres il se borne à donner officiellement son consentement ou à faire des observations sur les produits finis – et il en va de

même à un plus haut degré encore des organisations de la société civile. Lorsque la participation nationale est limitée, l'impact positif du bilan commun sur les capacités n'est guère manifeste. Il est nécessaire d'aller de l'avant dans l'emploi des deux instruments, en leur donnant davantage de cohérence, tant au niveau national, dans le pays considéré, que par rapport à la communauté des donateurs.

39. L'une des préoccupations majeures est l'alourdissement des « coûts de transaction », tant pour le pays intéressé que pour les organisations du système qui sont associées à l'élaboration et au contrôle de l'application du bilan commun et du plan-cadre. Il ressort de l'évaluation que les deux exigent des ressources considérables, un surcroît de travail et des compétences supplémentaires, qui représentent des coûts additionnels qui ne peuvent se justifier que par une efficacité accrue des activités d'appui au développement des Nations Unies, grâce à une réduction des chevauchements et des doubles emplois.

Impact sur le système des Nations Unies

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

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

42. La participation du système aux processus de bilan commun et de plan-cadre a parfois été très importante, mais elle reste inégale. Celle des institutions ou entités des Nations Unies, y compris les commissions régionales, qui ne sont pas directement représentées dans le pays, est limitée, et c'est préoccupant. L'intervention des institutions de Bretton Woods dans les bilans communs et les plans-cadres, très efficace dans certains cas, n'est pas identique dans tous les pays. Les nouvelles technologies de l'information créent des possibilités inédites d'accroître l'efficacité et les liaisons internes du système en renforçant la coopération dans toutes les directions entre le siège et le terrain.

43. Du point de vue qualitatif, l'évaluation du bilan commun et du plan-cadre n'aboutit pas à des conclusions uniformes. La qualité technique s'améliore, mais à des degrés divers. Bien souvent, les documents sont vagues, se cantonnent dans les généralités et ne précisent pas les objectifs, le résultat escompté et les délais à respecter pour les secteurs retenus comme prioritaires, ou ne comportent pas de contrôle automatique de l'exécution. Quelques-uns n'ont pas de fil conducteur, ne reposent pas sur une base de données satisfaisante, omettent des facteurs clefs du développement et ne couvrent pas tous les secteurs à traiter. Si l'on veut réunir les connaissances requises pour produire des bilans communs et des plans-cadres de qualité, il faudra peut-être améliorer la structure des compétences des équipes de pays et exploiter davantage la palette des compétences et l'éventail des perspectives disponibles au sein du système des Nations Unies, à l'image des différents mandats de chaque organisation, afin d'être en mesure de répondre plus efficacement aux besoins divers des pays bénéficiaires de programmes dans un cadre d'action commun.

Bilan commun/plan-cadre et programmation par pays

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

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

46. Le bilan commun et le plan-cadre étaient censés abaisser les coûts de transaction par un « effet de substitution », en réduisant les procédures prescrites pour l'élaboration d'un même programme de pays. Les fonds et programmes ont fait quelques progrès concrets dans ce sens, mais la préparation d'un programme de pays relève encore de plusieurs procédures distinctes. Les différentes organisations et le Groupe des Nations Unies pour le développement confirment que cette question doit avoir la priorité absolue. À l'heure actuelle, le Groupe encourage des initiatives visant à simplifier les procédures d'approbation des programmes (A/56/70-E/2001/58, par. 67 et 117). Néanmoins, il n'y a pas dans les faits d'indication systématique que le remplacement escompté soit en cours à l'échelle du système dans toutes les organisations.

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

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

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

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

Rapports avec les autres cadres

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

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

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

52. Le plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement peut servir de point de départ pour forger une réaction plus cohérente et plus homogène du système des Nations Unies aux programmes d'investissements sectoriels et aux approches sectorielles adoptés par les gouvernements. Les approches sectorielles offrent un moyen d'étendre l'application de l'approche-programme, et ce que le bilan com-

mun de pays peut apporter à leur élaboration a déjà été souligné, mais il faut réfléchir encore aux conséquences que bilan commun et plan-cadre impliquent tous deux pour les travaux concernant un secteur particulier. La difficulté, en ce qui concerne les approches sectorielles, est de savoir comment traiter les questions transsectorielles : le bilan commun et le plan-cadre fournissent précisément un cadre pour établir ces liaisons entre les différents secteurs.

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

VI. Évaluation d'impact des activités opérationnelles : renforcement des capacités et élimination de la pauvreté

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

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

56. Certaines grandes conclusions tirées de cette évaluation d'impact figurent dans le rapport principal sur l'examen triennal d'ensemble (A/56/320). La première est la suivante : si le dosage des politiques et la capacité institutionnelle sont bien adaptés à la situation et que l'aide internationale est adéquate, la pauvreté peut être sensiblement et rapidement réduite et le système des Nations Unies peut jouer un rôle très

important dans ce processus. L'appui donné par le système des Nations Unies au renforcement des capacités a été à cet égard un élément important. La deuxième conclusion est la suivante : les ressources nécessaires à une réduction de la pauvreté font défaut, tant sur le plan national que sur le plan extérieur. Le profit que l'on pourrait tirer à l'échelle nationale, régionale et mondiale d'une augmentation des ressources consacrées à une authentique réduction de la pauvreté devrait donc être considérable. La troisième conclusion est qu'il existe une relation étroite entre le renforcement des capacités et le contrôle national, tant au stade de la conception qu'à celui de l'exécution. À ce sujet, il serait extrêmement utile de mobiliser comme il convient les organismes nationaux, les bénéficiaires locaux et les gouvernements.

57. Une leçon essentielle à retenir est qu'une fois que l'environnement qui convient est en place, le système des Nations Unies peut aider les pays bénéficiaires à s'atteler avec succès à la solution de problèmes fondamentaux qui se situent au centre même des préoccupations de portée mondiale, telle l'élimination de la pauvreté.

58. C'est ainsi, par exemple, que, à en croire une étude de cas, un certain pays est manifestement parvenu à réduire la pauvreté et le système des Nations Unies a fortement favorisé cette réduction. Les principaux éléments du succès ont été les suivants : le gouvernement intéressé tenait très fermement la barre politique et son interaction avec le système des Nations Unies pendant toute la période a bien fonctionné. Le système des Nations Unies était quant à lui l'un des acteurs d'une transformation centrale de la société en question. Il a eu son mot à dire tant pour l'adoption de la politique à suivre que sur le plan de l'exécution. L'équipe de pays des Nations Unies était dotée des compétences voulues ou a pu les mobiliser et elle a également bénéficié pendant une période cruciale, au début, d'une direction très ferme. On aura pratiqué là le renforcement des capacités au meilleur sens de l'expression et au sens le plus large.

59. Dans d'autres cas, on constate également très clairement qu'il y a un impact et des réalisations sous forme de création ou de renforcement de capacités nettement favorisé par les activités opérationnelles du système des Nations Unies. Toutefois, ces exemples sont moins solides, moins complets et plus sensibles aux aléas de la conjoncture et au manque de ressources. Ces limites du succès restent imputables à la fois à des contraintes internes et à des éléments extérieurs qui s'additionnent. Mais toutes les évaluations signalent la contraction des ressources et l'entrave à l'efficacité qu'elle représente. Pour que l'action menée pour éliminer la pauvreté et renforcer les capacités donne de bons résultats, il faut qu'existe au sein de la société considérée un minimum de ressources disponibles, qui ne doit d'ailleurs pas nécessairement être fourni par le système des Nations Unies.

60. Le système a contribué à élargir la notion de renforcement des capacités qui ne vise plus seulement la mise en valeur des ressources humaines mais aussi le renforcement et le perfectionnement des institutions et des organisations. De récentes décisions de l'Assemblée générale incitent à l'adoption de directives sur le renforcement des capacités qui soient valables pour tout le système. Or les évaluations donnent à penser que le renforcement des capacités est toujours conçu comme le domaine réservé du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Le principe qui en fait un élément indispensable des activités opérationnelles n'est pas encore totalement adopté par le système.

61. De même, l'interprétation du concept même d'élimination de la pauvreté a elle aussi évolué. L'Organisation internationale du Travail (OIT), l'UNICEF et le PNUD ont tous leur part dans cette évolution qui consiste à renoncer à la notion simple de pauvreté par rapport au revenu au profit d'une notion qui englobe l'accès aux ressources et aux services, tout particulièrement les services sociaux, ainsi que les potentialités de chacun, les droits et l'intégration. Les objectifs adoptés par le Sommet du Millénaire au sujet de la pauvreté témoignent de cette évolution. L'approche retenue a un caractère plus nettement opérationnel et aide la communauté internationale ainsi que les pays bénéficiaires à s'atteler aux problèmes de façon plus concrète et plus vaste, c'est une approche qui vise à répondre aux besoins des pays, des communautés, des individus.

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

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

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

65. Les études ont permis de constater que des progrès ont été réalisés dans la mise au point d'instruments et outils de conception, de suivi et d'évaluation. Certains de ces outils sont bien adaptés à des projets assortis d'objectifs clairs, étroitement définis, qui imposent, en vue de leur exécution, de suivre une trajectoire claire et prévisible. Toutefois, ces outils sont moins utiles quand la trajectoire précise à suivre pour l'exécution n'est pas parfaitement connue au départ et que les objectifs sont

nécessairement imprécis et en constante évolution, comme c'est souvent le cas avec le renforcement des capacités. La création et le renforcement d'institutions sont des processus continus et ne sont pas normalement assortis de délais arrêtés une fois pour toutes, dont le début et la fin sont parfaitement définis. Quand une organisation est créée ou renforcée, il n'est pas toujours commode ni rentable de déterminer à quel instant précis elle accède à l'autonomie. En outre, toute organisation de ce type fait partie du système socioéconomique, lequel est lui aussi en évolution constante et continuera de l'être, que l'intervention ait lieu ou non. Cette intervention a pour objet de modifier la nature d'un ou plusieurs éléments du système ou de leur totalité et de modifier aussi leur performance. Cela étant, c'est la performance du système dans le temps qui doit être au centre du suivi et de l'évaluation. La Déclaration du Millénaire définit d'importants repères en vue de ce suivi et de cette évaluation à l'échelle du système. Mais il faut encore se donner à tâche, par exemple, de traduire les finalités générales de la Déclaration en objectifs chiffrés dont on se servira au niveau de l'organisme d'exécution, du pays ou de la région. Par exemple, il existe une matrice d'indicateurs dont les équipes de pays des Nations Unies se servent pour établir les bilans communs de pays. Cette matrice fournit des objectifs quantifiables qui sont utiles. Mais l'un des enseignements à tirer des évaluations réalisées est qu'une bonne partie de ce qui est indispensable n'est guère transposable en chiffres, même quand des observateurs compétents et qualifiés peuvent constater et enregistrer les besoins correspondants. La difficulté que suscite l'évaluation de l'impact global des activités opérationnelles tient à ce qu'il faut faire appel à un dosage judicieux d'analyses quantitatives et d'appréciations qualitatives afin de mieux comprendre les progrès réalisés.

VII. Coordination sur le terrain

A. Simplification et harmonisation des règles et des procédures

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

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

l'harmonisation des règles et des procédures au sein du système de développement des Nations Unies.

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

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

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

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

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

Tableau 1
**État d'avancement de l'harmonisation des cycles de programmation,
 en mars 2001**

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

73. Réuni en juin 2000, le Conseil d'administration du PNUD/FNUAP a adopté une série de principes essentiels pour faciliter le jeu de la complémentarité dans la programmation, et en particulier les mécanismes d'approbation des programmes. Ces principes sont les suivants : a) simplifier les procédures actuelles en vue de réduire la charge que les programmes imposent aux pays bénéficiaires et aux équipes des Nations Unies dans ces pays; b) stimuler les effets de synergie entre les programmes des organismes partenaires du Groupe des Nations Unies pour le développement; c) promouvoir la décentralisation; d) faire en sorte que les conseils d'administration s'acquittent de leur obligation redditionnelle en étant informés suffisamment tôt; e) assurer un rôle central aux bilans communs de pays/plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement comme base de l'élaboration des programmes.

74. En outre, il serait insuffisant de s'en tenir exclusivement à l'harmonisation au sein du système des Nations Unies, car celle-ci doit faire partie intégrante de tous les efforts en la matière qui doivent coïncider avec les activités des autres partenaires extérieurs en matière de développement, organismes multilatéraux, donateurs bilatéraux et ONG internationales.

75. Quelques efforts d'harmonisation interinstitutions ont déjà été faits, surtout pour l'élaboration d'accords sur des directives communes. Des mécanismes interinstitutions comme le Comité consultatif des questions relatives aux programmes et aux opérations (CCQPO)⁶ et le Groupe des Nations Unies pour le développement ont joué un rôle actif dans ces initiatives⁷. On relève quelques progrès dans la décentralisation et la délégation de pouvoirs, mais ils sont inégaux entre les fonds et programmes et les institutions spécialisées, ce qui continue de rejaillir négativement sur les processus de décision au niveau des pays.

76. Les institutions spécialisées des Nations Unies ont procédé à une vaste refonte de leurs structures, notamment la décentralisation des responsabilités au niveau des

pays. Néanmoins, il faut progresser davantage dans l'harmonisation des procédures, en particulier dans le cadre du Comité administratif de coordination (CAC).

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

78. En septembre 2000, le Groupe de travail du CCQPO sur le système des coordonnateurs résidents des Nations Unies a approuvé le projet de note d'orientation sur la programmation conjointe et il a décidé d'étendre l'étude de ce sujet au système des Nations Unies tout entier, en désignant l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) comme chef de file pour conduire le processus. Le Groupe de travail est convenu que cette note d'orientation, qui comporte un choix d'options à la carte, ainsi que les autres révisions nécessaires pour tenir compte de la participation d'un groupe plus nombreux d'organisations des Nations Unies, mériterait d'être entérinée à l'échelle de tout le système. En novembre 2000, l'UNESCO a organisé à cette fin une réunion informelle, dont l'une des principales décisions aura été de lancer une opération pilote de programmation conjointe pour mettre le projet de note d'orientation à l'essai sur le terrain dans sept pays⁸.

79. Des procédures ont été mises au point pour les examens à mi-parcours conjoints des programmes et plans-cadres de pays et elles sont à présent mises à l'essai sur le terrain dans deux pays⁹ par les équipes respectives de pays, l'objectif étant de les diffuser à l'usage de tous les intéressés en 2001. Dès que les cycles de programmation auront été harmonisés, les examens à mi-parcours conjoints de chaque programme et plan-cadre de pays seront beaucoup plus faciles à mener à bien, et la charge que l'examen des programmes de pays des différents fonds et programmes imposait jusqu'ici aux gouvernements participants devrait en principe s'en trouver considérablement réduite.

80. Question particulièrement importante, on s'est préoccupé d'obtenir un traitement équitable des employés des différents organismes travaillant dans le même pays et qui souvent exercent des fonctions similaires. Une note d'orientation sur les procédures administratives applicables au personnel national engagé au titre de projets a déjà été élaborée au début de 2001, dans le cadre du Groupe des Nations Unies pour le développement, pour traiter essentiellement les questions du niveau de rémunération et du taux de l'indemnité journalière de subsistance de cette catégorie de personnel. Cette note envisage des consultations entre les organismes intéressés sur les barèmes de traitement qui pourraient être appliqués par tous les organismes des Nations Unies et étudie la possibilité de faire des enquêtes sur les marchés du travail et la main-d'oeuvre nationale d'un pays qui serviraient de base à l'établissement des barèmes de salaires applicables au personnel national engagé pour des projets¹⁰. De plus, une définition commune du personnel national engagé au titre de projets a pu être arrêtée. Neuf pays¹¹ ont été retenus pour l'essai sur le terrain, à partir des renseignements figurant dans les rapports annuels des coordonnateurs résidents. Dans ces pays, le système des Nations Unies a pris des initiatives pour harmoniser et coordonner les politiques et procédures administratives à appliquer au personnel national recruté localement¹².

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

La situation vue du terrain

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

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

Tableau 2

Importance des améliorations selon l'opinion des coordonnateurs résidents

(En pourcentage)

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

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

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

86. Bien que l'on puisse mesurer l'harmonisation déjà réalisée, il reste beaucoup à faire pour alléger la charge des bureaux de pays et de leurs homologues nationaux. Les retards pris dans le lancement des bilans communs de pays/plans-cadres des

Nations Unies pour l'aide au développement auront été autant d'occasions manquées d'élaborer des programmes mieux coordonnés. Les partenaires des plans-cadres continuent à essayer de trouver des moyens de simplifier encore les procédures et pratiques existantes sans que le respect de l'obligation redditionnelle et la qualité en souffrent. Ils s'attachent en particulier à simplifier la documentation, à alléger la procédure de présentation de rapports et à coordonner des activités de programmation à l'échelon national telles que les examens à mi-parcours, l'élaboration des programmes de pays et l'exécution des programmes.

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

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

B. Renforcer le système des coordonnateurs résidents

89. Durant les trois années considérées, toutes les dispositions de la résolution 53/192 ont été mises à exécution, et des progrès ont été réalisés sur plusieurs fronts : amélioration de la procédure de sélection des coordonnateurs résidents, révision du système de notation, meilleure communication avec les bureaux extérieurs qui en outre ont été mieux appuyés, amélioration de la coordination sur le terrain de l'équipe de pays et, sur demande, renforcement de l'appui aux gouvernements par le système en vue de coordonner l'aide étrangère dans la poursuite des objectifs de développement. Dans leurs réponses à un questionnaire qui leur avait été adressé en vue de l'examen triennal, 47 coordonnateurs résidents sur un total de 107 estimaient que les mesures de réforme prises pour renforcer le système avaient donné de nombreux résultats et 59 % d'entre eux, qu'elles avaient permis, jusqu'à un certain point, d'obtenir des résultats positifs. Un seul voyait très peu de résultats.

La fonction de coordonnateur résident

90. Pour élargir la base de recrutement des coordonnateurs résidents et renforcer la participation de toutes les organisations du système des Nations Unies à cette fonction, de nouvelles dispositions ont été prises par l'intermédiaire du Groupe consultatif interinstitutions. Le centre d'évaluation des compétences a été chargé de voir dans quelle mesure celles des candidats correspondaient à la définition d'emploi pour s'assurer que les candidats qualifiés ayant le profil requis seraient inscrits dans un fichier. Lorsqu'un poste de coordonnateur résident devient vacant, le Groupe consultatif présente sa recommandation à l'Administrateur du PNUD¹³. Depuis l'entrée en activité, en octobre 1998, du centre d'évaluation des compétences,

144 candidats parrainés par les organisations membres du CAC ont été soumis à cette évaluation, qu'il a été convenu d'étendre à tous les coordonnateurs résidents, déjà en poste ou nommés ultérieurement pour achever l'opération en 2002. Ces mécanismes mettent l'accent sur l'action collective afin que tous les organismes des Nations Unies s'investissent dans le système des coordonnateurs résidents.

91. Pour encourager d'autres fonctionnaires que ceux du PNUD à oser se lancer à la recherche d'un poste de coordonnateur résident, le Groupe consultatif interorganisations s'est aussi efforcé d'améliorer l'équilibre entre hommes et femmes parmi les candidatures, en proposant des mesures spéciales pour nommer des femmes à ces postes [qui ont été adoptées en juin 2000 par le Comité consultatif pour les questions relatives aux programmes et aux opérations (CCQPO)]. Tous les membres du CAC sont convenus qu'il faudrait tâcher davantage de distinguer les candidats internes qui promettent, y compris parmi les fonctionnaires de la classe P-4, et que, d'ici là, il faudrait prendre aussi en considération les candidatures extérieures.

92. À ce jour, parmi les coordonnateurs résidents en poste, 23 viennent d'organismes des Nations Unies autres que le PNUD, et l'on compte 29 femmes, dont trois n'ont pas encore pris leurs fonctions¹⁴. Il ressort d'une évaluation faite par le centre qu'à une seule exception près toutes les organisations intéressées considèrent le nouveau mécanisme de sélection, notamment l'évaluation des compétences, comme une amélioration par rapport aux procédures antérieures et le jugent beaucoup plus satisfaisant du point de vue des relations entre institutions.

93. De son côté, le système de notation a lui aussi été amélioré. Un nouveau système de notation des coordonnateurs résidents, reposant sur l'expérience acquise avec les précédents, se met en place; il comporte la notation des coordonnateurs résidents par les chefs de secrétariat des organisations membres du CAC, l'évaluation à 180°¹⁵, qui en est à la phase pilote dans 10 pays, et l'institutionnalisation de l'auto-évaluation des équipes de pays des Nations Unies dans les rapports annuels des coordonnateurs résidents. L'établissement des rapports annuels est l'occasion pour les coordonnateurs résidents et les équipes de pays d'évaluer eux-mêmes leurs résultats au regard des plans de travail annuels.

Les équipes de pays

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

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

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

96. En vue de mieux appuyer les activités sur le terrain, le CAC et le Groupe des Nations Unies pour le développement ont redoublé d'efforts pour améliorer la communication avec les coordonnateurs résidents et les équipes de pays et pour leur fournir des orientations, des formations ainsi qu'un appui technique et un encadrement administratif : a) en adoptant un certain nombre de directives et de notes d'orientation sur les principales questions relatives aux opérations et aux programmes, b) en assurant le contact avec les bureaux extérieurs au moyen de RCNet, qui a été amélioré, et de DevLink, lancé tout récemment¹⁶, c) en simplifiant le mécanisme de gestion de la formation et en révisant le matériel de formation utilisé pour la journée d'initiation des coordonnateurs résidents, pour y intégrer la contribution des bureaux extérieurs, y compris les commissions régionales, aux bilans communs de pays/plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement et d) en continuant à fournir aux coordonnateurs résidents des ressources affectées aux activités de coordination dans le cadre du PNUD.

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

C. Locaux et services administratifs communs

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

Locaux communs/maisons des Nations Unies

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

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

Tableau 3
Installation de locaux communs/maisons des Nations Unies, 1996-2000

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

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

Services communs

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

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

Tableau 4
Part en pourcentage des principaux services administratifs mise en commun par les équipes de pays des Nations Unies

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

Tableau 5
Dates limites d'achèvement de la mise en commun intégrale des services administratifs fixées par les équipes de pays des Nations Unies

(En pourcentage)

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

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

terrain dans quelques pays pilotes, à partir de 2001, en vue de les affiner encore et de préparer le lancement de l'opération à l'échelle mondiale.

Enseignements tirés et obstacles à surmonter

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

a) Beaucoup de locaux existants sont trop exigus pour accueillir le personnel des quatre membres du Comité exécutif du Groupe des Nations Unies pour le développement;

b) Dans bien des cas, l'emménagement dans une maison des Nations Unies risque, dans un premier temps, d'avoir des conséquences financières très inégales, en faisant faire des économies à certaines organisations et des frais supplémentaires à d'autres. Un appui financier à ces opérations s'impose par conséquent, surtout les premiers temps, où les frais d'installation peuvent fort bien éclipser les réductions de coûts à long terme;

c) Il faut explorer plus avant et plus résolument la possibilité d'obtenir des gouvernements des locaux appropriés et prêts à être occupés sans devoir payer un loyer, car c'est la formule la plus économique pour créer une maison des Nations Unies;

d) La construction par les organisations participant au Groupe des Nations Unies pour le développement de bâtiments à usage de bureaux sur des terrains offerts par le gouvernement à cet effet est au contraire généralement la formule la plus hasardeuse et la moins appréciée;

e) Le recours aux services de spécialistes et techniciens extérieurs s'est révélé utile pour l'analyse des propositions des équipes de pays;

f) L'harmonisation des conditions et modalités des accords de base de coopération passés par les partenaires du Groupe des Nations Unies pour le développement pour la fourniture d'espaces de bureaux faciliterait les négociations avec les gouvernements;

g) Pour faciliter la mise en place de services communs au niveau des pays, il est nécessaire d'harmoniser les services administratifs et de dispenser une formation aux pratiques administratives et aux services communs;

h) Il faudrait tirer davantage parti des progrès rapides de la technologie pour renforcer la cohésion et la coopération au niveau des pays, par exemple en partageant les services informatiques, en mettant sur pied un réseau mondial d'information sur les enseignements tirés de l'expérience et sur les bonnes pratiques et en créant le cas échéant, faute de mieux, des maisons des Nations Unies virtuelles.

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

D. Suivi et évaluation

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

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

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

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

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

s'efforce d'établir un lien entre ses activités et les objectifs quantitatifs énoncés au Sommet mondial pour les enfants.

112. Dans sa résolution 55/162 du 14 décembre 2000 concernant la suite à donner aux résultats du Sommet du Millénaire, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général d'établir sans tarder des orientations à long terme et des points de repère pour l'application de la Déclaration du Millénaire dans les organismes des Nations Unies. Elle a précisé également qu'il conviendrait que tous les rapports soient axés principalement sur les résultats obtenus et les jalons qui ont été posés, que soient relevées les lacunes constatées dans l'application de la Déclaration du Millénaire et définies les stratégies permettant d'y remédier, et qu'on y mette l'accent sur les questions intersectorielles et les thèmes polyvalents touchant le développement et la paix et la sécurité.

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

114. Toutefois, les institutions spécialisées qui poursuivent des buts sectoriels et les organismes des Nations Unies qui s'occupent de questions intersectorielles comme le VIH/sida, l'abus de drogues ou le renforcement des capacités doivent faire davantage et mettre au point des repères, objectifs et indicateurs qui serviront à l'élaboration de programmes nationaux et, s'il y a lieu, de programmes régionaux axés sur l'atténuation de tous les aspects de la pauvreté. Le volet « renforcement des capacités » des programmes d'élimination de la pauvreté appelle un travail supplémentaire en vue de l'élaboration d'indicateurs appropriés. Comme indiqué dans la publication issue de la première série d'évaluations¹⁷, un système d'évaluation ou une batterie d'indicateurs en matière de renforcement de capacités ne peut se borner à appliquer les systèmes de mesure étroits, réducteurs et en quelque sorte mécaniques que l'on rencontre parfois dans la communauté internationale pour le développement. Des systèmes de suivi inappropriés risquent de déformer la conception et la gestion des programmes et de porter atteinte à la performance recherchée par la plupart des participants.

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

E. Implantation sur le terrain

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

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

F. Rôle des institutions spécialisées

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

119. Une des difficultés auxquelles le fonctionnement du système se heurte tient au fait que la plupart de ses capacités techniques et opérationnelles sont concentrées au siège pour être ensuite déployées en fonction des besoins et des demandes des bureaux de pays. Or, les ressources et leur localisation devraient s'accorder à tous les niveaux – au niveau mondial, au niveau régional et au niveau national – avec les fonctions et responsabilités. Il existe certes d'importantes tâches mondiales qui exigent une forte présence au niveau mondial, mais les connaissances techniques requises pour répondre aux demandes des pays devraient se trouver à portée de main. Des contraintes budgétaires ont amené en fait certaines institutions à réduire leur personnel au niveau des pays. Pourtant, l'axe du développement ne peut être que local et il

devrait en être de même, dans une large mesure, du savoir-faire du système des Nations Unies en matière de coopération pour le développement. L'action normative des institutions et le rôle qu'elles jouent à l'échelon mondial en tant que groupe de réflexion sont essentiels, mais ils doivent s'exercer pour répondre à des demandes et situations concrètes, ces deux aspects devant se compléter.

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

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

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

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

123. Pendant la période considérée, une étude exploratoire conjointe a été entreprise concernant les relations entre les organismes des Nations Unies et les institutions de

Bretton Woods, ce qui a permis d'examiner nombre de recommandations applicables au niveau des grandes orientations, du siège et des opérations dans les pays¹⁸.

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

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

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

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

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

H. Coopération avec les banques régionales de développement

129. Dans sa résolution 53/192, l'Assemblée générale a engagé les banques régionales de développement et tous les fonds et programmes du système des Nations Unies à travailler davantage ensemble. Dans l'état actuel, cette coopération est plutôt limitée, mais un vaste champ s'ouvre devant elle.

130. La grande majorité des coordonnateurs résidents et des gouvernements considèrent que les échanges d'informations entre les organismes des Nations Unies et les banques régionales sont relativement développés. Ils sont nombreux aussi à estimer qu'il existe une certaine collaboration entre les organismes des Nations Unies et les banques pour ce qui est des programmes et projets, ainsi que de l'appui apporté aux gouvernements pour renforcer leur capacité de coordonner les interactions avec les

donateurs et de mobiliser des ressources. Dans certains cas, les organismes des Nations Unies sont associés à la formulation, à la conception, à la supervision et à l'exécution de projets des banques régionales.

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

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

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

134. La Banque interaméricaine de développement continue à collaborer étroitement avec la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, ainsi qu'avec d'autres organismes des Nations Unies opérant au niveau des pays, notamment en vue d'appuyer l'intégration économique de l'Amérique latine.

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

136. À cet égard, il doit être possible de combiner la puissance financière et le savoir-faire des banques régionales avec les capacités d'analyse, les activités de plaidoyer, les compétences techniques et autres des organismes des Nations Unies. Grâce aux atouts propres à chacune d'elles, les diverses institutions devraient pouvoir mieux coordonner l'action qu'elles mènent en vue de répondre aux demandes des pays et d'en accroître l'impact.

VIII. Évolution des dimensions des activités opérationnelles

A. Aide humanitaire, consolidation de la paix et développement

137. Les interventions dans des situations de crise et d'après crise, qui constituent une partie importante de l'action menée par les organismes des Nations Unies au niveau des pays pendant ces 10 dernières années, continueront à représenter pour le système des Nations Unies une tâche difficile, qui se situera de plus en plus au carrefour de la paix et du développement, de l'établissement de la paix et de la consolidation de la paix, des droits de l'homme et de l'aide humanitaire, des secours et de la reconstruction. Selon une estimation, pas moins de 45 pays se trouveraient dans

des situations spéciales en matière de développement. L'Assemblée générale a demandé que soit adoptée une approche intégrée, qui comprenne l'utilisation précoce d'instruments de développement dans des situations d'urgence humanitaire.

138. En 1999, le Conseil de sécurité a invité le Conseil économique et social à contribuer à la mise au point d'un programme de soutien à long terme en faveur d'Haïti. En 2000, l'Assemblée générale a prié le Conseil économique et social d'envisager la création d'un groupe consultatif sur les pays d'Afrique sortant d'un conflit, et le Conseil devrait donner suite à cette requête lors du débat de haut niveau qu'il consacrerait à l'Afrique lors de sa session de fond de 2001. Dans la déclaration du Président faite à l'issue de la séance consacrée par le Conseil de sécurité en février 2001 à l'élaboration d'une approche intégrée de la consolidation de la paix, le Conseil indique que la consolidation de la paix comprend une gamme étendue de programmes et de mécanismes touchant à la politique, au développement, à l'aide humanitaire et aux droits de l'homme (voir S/PRST/2001/5).

139. Comme indiqué dans le rapport du Secrétaire général concernant la suite donnée au rapport du Groupe sur les opérations de maintien de la paix des Nations Unies (A/55/502), presque tous les organismes des Nations Unies, y compris les institutions de Bretton Woods, prennent part, d'une façon ou d'une autre, à la consolidation de la paix, étant donné que la gamme étendue d'activités mises en jeu ont trait aussi bien à la politique, qu'aux opérations militaires, ou à la diplomatie, au développement, aux droits de l'homme, à la protection de l'enfant, à l'équité entre les sexes, à l'aide humanitaire, etc.

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

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

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

143. En ce qui concerne la coopération pour le développement, il faut noter que les coordonnateurs résidents, qui opèrent dans les pays avant, pendant et après les crises, peuvent de ce fait contribuer grandement à faire en sorte qu'elle se poursuive sans discontinuité.

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

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

146. Convaincu que les conflits constituent l'obstacle le plus important au développement durable, le Groupe des Nations Unies pour le développement s'efforce d'incorporer les notions de consolidation de la paix et de prévention des conflits dans les bilans communs de pays, les plans-cadres et les plans de secours d'urgence ou de redressement, ce qui ne peut se faire sans une coopération étroite avec les pouvoirs publics et la société civile.

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

147. Dans sa résolution 53/192, l'Assemblée générale a reconnu que les droits de l'homme, y compris le droit au développement, jouent un rôle important dans les efforts de coopération pour le développement déployés par les organismes des Nations Unies¹⁹.

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

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

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

151. Le système des Nations Unies s'est engagé à adopter une approche plus explicite et cohérente en matière de droits de l'homme. Alors que certains organismes s'y emploient activement depuis longtemps, d'autres n'ont pas encore pleinement assimilé les implications de pareille évolution.

152. Dans les directives qu'il a adoptées en 1999 pour les bilans communs de pays et les plans-cadres, le Groupe des Nations Unies pour le développement demande aux organismes des Nations Unies d'être attentifs à tout ce qui concerne les droits de

l'homme lorsqu'ils arrêtent leurs programmes de coopération pour le développement, ce qui a amené les institutions, par la suite, à élaborer un document comportant des directives et des éléments d'information connexes concernant les droits de l'homme à l'intention des coordonnateurs résidents. Au nom du CAC, le CCQPO a approuvé le document en mars 2000. Il y est question des droits de l'homme sous le rapport des principes et des mécanismes, de la prise de contact avec les gouvernements et de l'aide qui peut leur être fournie, ainsi que de la façon d'intégrer les droits de l'homme aux programmes de travail.

153. Les demandes de coopération technique liées aux droits de l'homme se multipliant et évoluant, les bilans communs de pays et les plans-cadres se sont avérés utiles pour mobiliser l'attention sur ces questions. On considère de plus en plus que les droits de l'homme, qui constituaient jusqu'ici un domaine bien défini de l'assistance technique, devraient être intégrés aux grands domaines thématiques de la coopération pour le développement, en particulier sous l'angle de la pauvreté, de l'équité entre les sexes et de la gouvernance. Il faut donc renforcer la capacité des équipes de pays de se saisir des questions relatives aux droits de l'homme.

C. Technologies de l'information et de la communication

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

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

156. Malgré le retard accumulé et tous les obstacles, les nouvelles technologies sont pleines de promesses et d'occasions à saisir. Les technologies de l'information, dont le coût ne cesse de diminuer, exigent moins de capitaux et sont d'un prix plus abordable pour des sociétés moins riches. Elles peuvent également aider à surmonter l'obstacle qui tient au coût élevé d'une infrastructure matérielle perfectionnée et qui entrave le développement de nombreux pays. L'infrastructure, qui demeure indispensable, repose aujourd'hui sur le savoir, des travailleurs et des exploitants agrico-

les instruits qui savent comment obtenir l'accès à l'information, la rechercher et l'utiliser.

157. Il est possible aujourd'hui de remédier dans les régions reculées au manque chronique d'écoles, d'enseignants, de médecins et de marchés par le biais des écoles virtuelles, de la télémédecine et de la télévente. L'Internet fournit aux exploitants agricoles et aux travailleurs un accès instantané à l'information dont ils ont besoin. Il peut ouvrir les portes du marché aux petites et moyennes entreprises sans qu'il soit besoin d'une infrastructure coûteuse. C'est un instrument puissant au service de l'atténuation de la pauvreté et du renforcement des moyens d'action des personnes pauvres, faibles et vulnérables. Dans le domaine vital de la productivité agricole et de la sécurité alimentaire, la biotechnologie et les nouvelles techniques agricoles offrent des possibilités immenses parce qu'elles s'attachent moins à l'espace et à l'échelle et davantage aux variétés cultivées. Elles se prêtent à des applications par de petits agriculteurs et des cultivateurs de terres à faible rendement, c'est-à-dire la plupart des paysans pauvres. Les techniques de télédétection permettent de situer avec une grande précision tout ce qui se trouve sur le sol et constituent un outil incomparable pour les planificateurs et administrateurs.

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

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

160. Le communiqué ministériel adopté à l'issue du débat de haut niveau par le Conseil économique et social à sa session de fond de 2000 présente une brève synthèse de l'état actuel des connaissances, ainsi que des initiatives prises par différents partenaires. Approuvé dans la Déclaration du Millénaire, il constitue ainsi un texte important pour les organismes des Nations Unies. Le Conseil a demandé que soit

établi un groupe d'étude sur les technologies de l'information et de la communication chargé de faire connaître ces technologies comme un instrument efficace au service du développement. Dans la foulée, le Secrétaire général a créé un groupe de conseillers de haut niveau en matière des technologies de l'information et de la communication et mené des consultations à l'échelle mondiale; au vu des résultats de celles-ci, le Conseil a autorisé le Secrétaire général à mettre en place le groupe d'étude. En dehors du système des Nations Unies, il faut signaler l'importante initiative intergouvernementale prise par le Groupe des huit pays les plus industrialisés qui consiste à créer le Groupe d'experts sur l'accès aux nouvelles technologies (GEANT). Le prochain Sommet mondial de la société de l'information, qui sera organisé en 2003 sous l'égide de l'Union internationale des télécommunications (UIT), examinera le rôle que peuvent jouer les télécommunications, les investissements et la technologie en créant l'infrastructure d'une société de l'information et en réduisant la fracture numérique.

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

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

D. Les femmes et le développement

163. Aux paragraphes 25, 46 et 47 de sa résolution 53/192, l'Assemblée générale a souligné qu'il importait d'intégrer une démarche soucieuse d'équité entre les sexes

dans toutes les activités opérationnelles du système des Nations Unies et encouragé l'adoption de mesures propres à assurer un équilibre entre les sexes au Secrétariat. Durant la période de trois ans considérée, cette question a retenu toujours davantage l'attention et certains progrès ont été réalisés.

Intégration de la sexospécificité

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

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

166. L'élaboration des bilans communs de pays et des plans-cadres offre à tous les organismes des Nations Unies la possibilité d'intégrer une démarche soucieuse d'équité entre les sexes dans leurs activités opérationnelles. Le Sous-Groupe de la parité des sexes du Groupe des Nations Unies pour le développement s'est très tôt employé activement dans ce sens en veillant à l'élaboration des directives pour la formulation des bilans communs de pays/plans-cadres ainsi qu'à leur application à titre expérimental. La question de l'équité entre les sexes a donc pu être intégrée comme il convient dans les directives pour la formulation des bilans communs de pays et des plans-cadres et les indicateurs des bilans communs de pays sont bien ventilés par sexe.

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

168. Les réponses apportées sur le terrain au questionnaire permettent de confirmer qu'au niveau des projets, une attention spéciale est effectivement portée aux femmes²⁰. Plusieurs organismes ont souligné le fait que les projets menés au niveau des

collectivités dans le cadre des programmes d'atténuation de la pauvreté, tels que les projets concernant la microfinance et les ressources réutilisables, sont habituellement axés sur les femmes. À titre d'illustration, on peut citer l'initiative pour l'éducation des filles lancée par le Secrétaire général de l'ONU en avril 2000, qui vise à organiser une campagne soutenue pour permettre aux filles d'avoir un meilleur accès à une éducation de qualité grâce à un partenariat associant tant des organismes des Nations Unies que des organismes extérieurs.

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

170. Des efforts ont été également déployés dans le domaine de la formation et du renforcement des capacités²¹. L'UNICEF et le Bureau des Nations Unies pour le contrôle des drogues et la prévention du crime ont mis au point des directives internes à l'intention des administrateurs de programmes. Le PAM a organisé des ateliers sur l'équité entre les sexes. UNIFEM a élaboré un document directif sur l'intégration de la dimension sexospécifique dans les bilans communs de pays et les plans-cadres, qui servira à la conception d'un module de formation à l'École des cadres des Nations Unies. Malgré ces progrès, ce domaine demeure pour nombre d'organismes l'un des plus difficiles à aborder. Généralement, les fonctionnaires des organismes des Nations Unies ont besoin d'une formation plus poussée à cet égard pour prendre conscience de la dimension sexospécifique, collecter avec efficacité des données qui doivent être ventilées par sexe et ensuite les analyser, ainsi que pour diffuser de bonnes pratiques²².

Améliorer l'équilibre entre les sexes

171. Une instruction administrative (ST/AI/1999/9) concernant les mesures spéciales à prendre pour recruter des femmes a été publiée en vue d'accélérer l'instauration d'un équilibre entre les sexes au Secrétariat de l'ONU. Les femmes sont désormais mieux représentées à la classe D-1, où leur nombre est passé de 77 (28,4 %) le 31 décembre 1999 à 88 (30 %) au 30 novembre 2000 (pour plus de détails, voir E/CN.6/2001/4). De même, le Comité exécutif du Groupe des Nations Unies pour le développement a approuvé des mesures spéciales en vue de recruter des candidates au poste de coordonnateur résident (adoption par le CCQPO en juin 2000). Actuellement, 29²³ des 140 postes de coordonnateur résident sont occupés par des femmes.

E. Dimension régionale

172. Dans sa résolution 53/192, l'Assemblée générale insiste sur la nécessité croissante d'intégrer les dimensions régionale et sous-régionale aux activités opérationnelles de développement des Nations Unies, et engage les coordonnateurs résidents, agissant en étroite consultation avec les gouvernements, à associer les commissions

régionales de plus près au bilan commun de pays et au Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement.

173. Les recherches menées en vue de l'élaboration de l'examen triennal ont montré que les dimensions régionale et sous-régionale étaient davantage intégrées que par le passé aux activités des organismes des Nations Unies, y compris les rapports annuels des coordonnateurs résidents. Cette évolution tient compte, en partie, du fait que les questions liées à la mondialisation revêtent des aspects régionaux. Par ailleurs, les résultats régionaux ont retenu l'attention lors des examens quinquennaux des conférences mondiales des Nations Unies. Enfin, le rapport consacré par le Secrétaire général en 1998 à la coopération régionale et la résolution connexe 1998/46 du 31 juillet 1998 du Conseil ont contribué à accroître dans une certaine mesure l'intérêt et les activités pertinentes.

174. Conformément à la demande de l'Assemblée, les directives concernant les bilans communs de pays et les plans-cadres adoptées en 1999 mentionnaient la participation des commissions régionales. En 2000, des stages de familiarisation aux plans-cadres ont été organisés pour chacune des commissions régionales en vue de stimuler leur participation aux bilans communs de pays et aux plans-cadres. Les effets bénéfiques de ces stages commencent à apparaître.

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

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

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

178. Les efforts portent également sur le resserrement des liens avec d'autres organisations régionales et interrégionales, comme l'Organisation de l'unité africaine (OUA), la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), l'Organisation de la Conférence islamique (OCI) ou le Commonwealth britannique,

que l'on encourage à se préoccuper davantage de certaines questions. L'UNICEF et le PAM indiquent qu'ils agissent dans ce sens.

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

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

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

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

c) Les coordonnateurs résidents devraient s'assurer que tous les bilans communs de pays et plans-cadres prennent dûment en considération la dimension régionale, y compris la participation des commissions régionales²⁴;

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

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

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

F. Coopération technique et économique entre pays en développement

181. L'Assemblée générale, dans sa résolution 53/192, et le Conseil économique et social, dans sa résolution 2000/6 du 28 juillet 2000, ont tous deux demandé instamment aux organisations et aux institutions des Nations Unies de redoubler d'efforts pour intégrer les modalités de la coopération technique et économique entre pays en développement (CTPD/CEPD) à leurs activités opérationnelles. Pendant la période considérée, selon des rapports récents (pour plus de détails sur l'intégration de la CTPD, voir TCDC/12/1, TCDC/12/2 et TCDC/12/3) du Groupe spécial pour la coopération technique entre pays en développement du PNUD, les organismes des Nations Unies ont continué d'être des agents de promotion importants de la coopération technique et économique entre pays en développement et de jouer un rôle de catalyseur à cet égard, chacun dans son domaine de compétence.

182. Toutes les organisations et institutions des Nations Unies ont créé des centres de coordination de la CTPD. Beaucoup d'entre elles ont mis au point de nouveaux instruments d'intégration de la CTPD conformément aux directives révisées²⁵ et aux indicateurs communs pilotes des résultats²⁶. Certaines, comme la FAO, le Pro-

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

183. Le PNUD a continué de fournir le principal soutien à la CTPD par le biais de ses programmes nationaux, régionaux, interrégionaux et mondiaux. La plupart des programmes régionaux qu'il a exécutés étaient des initiatives relevant de la CTPD. Le fait que plus de 50 % des cadres de coopération de pays se sont référés aux modalités de la CTPD atteste que celle-ci intervient de plus en plus souvent dans la programmation du PNUD. En outre, la coopération Sud-Sud a été considérée comme une des priorités du plan d'entreprise de l'Administrateur pour 2000-2003.

Notes

- ¹ Au 15 août 2001.
- ² Voir, par exemple, résolution 55/43 de l'Assemblée générale, par. 7.
- ³ Voir la déclaration prononcée par le Secrétaire général lors d'une réunion ministérielle de haut niveau du PNUD consacrée à l'avenir de l'aide au développement, New York, 11 septembre 2000.
- ⁴ Information reçue au 26 juillet 2001. Source : Bureau du Groupe des Nations Unies pour le développement.
- ⁵ Voir E/CN.3/2001/16.
- ⁶ Dans le cadre de la réforme du Comité administratif de coordination en cours, un nouveau comité de haut niveau des programmes, qui remplace le CCQPO, et un comité de haut niveau de la gestion ont été créés.
- ⁷ Parmi les directives adoptées par le CCQPO, on retiendra les directives relatives au fonctionnement du système des coordonnateurs résidents (1999), une note d'orientation à l'intention du réseau des coordonnateurs résidents concernant le suivi des conférences mondiales sur le terrain (1998) et les directives relatives au Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (1999) et au bilan commun de pays (1998), respectivement.
- ⁸ Ghana, Jordanie, Kazakhstan, Mozambique, Népal, Philippines et République démocratique populaire lao.
- ⁹ Madagascar et Roumanie.
- ¹⁰ Les autres points sur lesquels il serait possible de parvenir à une harmonisation sont les modalités contractuelles, les procédures de recrutement, les assurances et les méthodes d'évaluation des résultats.
- ¹¹ Bangladesh, Brésil, Cambodge, Jordanie, Kazakhstan, Myanmar, Népal, Ouzbékistan et Zimbabwe. Le nombre des organismes participant aux efforts d'harmonisation varie d'un pays à

l'autre. Au Zimbabwe, par exemple, tous les organismes des Nations Unies y ont pris part. Au Myanmar, le PNUD, le FNUAP, le PAM, le Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues (PNUCID), l'OMS et la FAO s'y sont associés.

- ¹² Le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets gère environ 3 000 agents nationaux engagés au titre de projets. De son côté, le PNUD estime que le nombre de ceux qu'il emploie n'atteint sans doute pas moins de 30 000. L'OMS n'a pas de régime spécial pour ces agents, bien qu'il lui soit possible d'en recruter en vertu de dispositions qui correspondent *grosso modo* à la définition retenue.
- ¹³ L'Administrateur du PNUD est désigné par le Secrétaire général pour gérer et financer le système des coordonnateurs résidents. C'est lui qui, en dernier ressort, soumet au Secrétaire général la candidature qu'il a retenue.
- ¹⁴ Il y a à l'heure actuelle 130 coordonnateurs résidents.
- ¹⁵ Par évaluation à 180 degrés, on entend l'information sur les résultats fournie aux coordonnateurs résidents des Nations Unies par les membres de l'équipe de pays et celle qu'en retour ceux-ci reçoivent des coordonnateurs résidents. Il s'agit d'une opération d'information réciproque entre collègues.
- ¹⁶ Ces sites s'ajoutent aux sites Intranet et Internet de l'ONU et de toutes les organisations membres du CAC, sans compter le site du CCQPO sur lequel on peut trouver les directives, rapports et documents de session ainsi que l'information connexe; voir E/2000/46/Add.1, par. 60 et 61.
- ¹⁷ Voir *Nations Unies, Capacity-Building Supported by the United Nations : Some Evaluations and Some Lessons* (publication des Nations Unies, numéro de vente : 99.II.A.4).
- ¹⁸ Voir E/1998/61.
- ¹⁹ L'Assemblée générale a pris note à cet égard des activités des fonds et programmes des Nations Unies qui visent à apporter aux pays bénéficiaires une assistance technique répondant à leurs besoins et à leurs priorités sur les plans économique et social, notamment l'élimination de la pauvreté et la promotion des droits de l'homme, y compris le droit au développement, pour leur permettre de parvenir à une croissance économique soutenue et à un développement durable, conformément à ses résolutions sur la question et aux décisions prises lors des récentes conférences des Nations Unies. Elle a aussi souligné que ces activités devaient être entreprises à la demande des gouvernements bénéficiaires intéressés, dans le strict respect des mandats des fonds et programmes considérés qui devraient recevoir des contributions accrues de la part des pays donateurs.
- ²⁰ Selon 99 % des coordonnateurs résidents, 91 % des pays bénéficiaires et 100 % des donateurs ayant répondu au questionnaire, les activités des organismes des Nations Unies ont effectivement été axées sur les femmes et les filles vivant dans la pauvreté.
- ²¹ Au sein de l'organisation Women Watch, un service se charge de renseigner les intéressés sur le matériel pédagogique disponible (<www.col.org/GenderResources>).
- ²² On peut citer à cet égard le registre des pratiques optimales « Good Practice Compendium » (<www.unifem.org/goodpractices>), qui est le fruit d'une initiative interinstitutions, et Women Watch (<www.un.org/womenwatch>), qui est tenu à jour par la Division de la promotion de la femme du Secrétariat de l'ONU et bénéficie de l'appui de plusieurs autres organisations.
- ²³ Ce chiffre comprend 26 femmes en fonction et trois qui ont été nommées. Le Centre des Nations Unies pour les établissements humains et le FNUAP ont eux aussi leur site Web sur les bonnes pratiques.
- ²⁴ En consultation avec les commissions régionales, le Groupe des Nations Unies pour le développement s'emploie concrètement à faire progresser l'action dans ce domaine en encourageant tous les coordonnateurs résidents à associer les commissions régionales, dès le départ, à l'élaboration des bilans communs de pays et des plans-cadres.

- 25 Dans sa décision 1998/284 du 31 juillet 1998, le Conseil économique et social a pris acte de la note du Secrétaire général transmettant les directives révisées pour l'examen des politiques et procédures concernant la coopération technique entre pays en développement.
 - 26 Pour les indicateurs communs pilotes des résultats, voir TCDC/12/3, annexe.
-