



Assemblée générale Conseil économique et social

Distr. générale
14 mai 2001
Français
Original: anglais

Assemblée générale
Cinquante-sixième session
Point 112 a) de la liste préliminaire*
Activités opérationnelles de développement :
examen triennal des activités opérationnelles
de développement du système des Nations Unies

Conseil économique et social
Session de fond de 2001
Genève, 2-7 juillet 2001
Point 3 a) de l'ordre du jour provisoire**
Activités opérationnelles du système
des Nations Unies au service de la
coopération internationale pour le
développement : suite donnée aux
recommandations de politique générale
de l'Assemblée générale et du Conseil

Progrès accomplis dans l'application des plans pluriannuels de financement et évaluation de l'impact du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement

Rapport du Secrétaire général

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Progrès accomplis dans l'application des plans pluriannuels de financement	1-68	4
A. Aperçu	1-2	4
B. Décisions des conseils d'administration des fonds et programmes des Nations Unies sur leurs arrangements de financement	3-26	4
1. Programme des Nations Unies pour le développement	4-11	4
2. Fonds des Nations Unies pour l'enfance	12-15	6
3. Fonds des Nations Unies pour la population	16-20	7
4. Programme alimentaire mondial	21-26	8
C. Situation financière des fonds et programmes des Nations Unies et évaluation de l'incidence des tendances en matière de financement sur les fonds et programmes des Nations Unies	27-67	9

* A/56/50.

** E/2001/100.

1.	Programme des Nations Unies pour le développement	28–35	9
2.	Fonds des Nations Unies pour l'enfance.	36–41	11
3.	Fonds des Nations Unies pour la population	42–46	12
4.	Programme alimentaire mondial	47–52	12
D.	Conclusions	53–67	13
E.	Recommandations	68	16
II.	Évaluation des plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement	69–154	17
A.	Rappel des faits	69–73	17
B.	Situation actuelle.	74–77	18
C.	Conséquences du Plan-cadre sur les pays bénéficiaires.	78–101	18
1.	Le Plan-cadre et l'intégration de l'aide au développement du système des Nations Unies dans les activités nationales	79–80	19
2.	Les plans-cadres et la capacité nationale à formuler et coordonner des politiques de développement	81–86	19
3.	Qualité technique des bilans communs de pays et des plans-cadres.	87–89	20
4.	Bilans communs de pays, Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement et suivi de conférences mondiales.	90–92	20
5.	Contrôle national et participation au Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement	93–94	21
6.	Participation de la société civile	95–97	21
7.	La charge des coûts des transactions de plus en plus élevées	98–101	22
D.	Incidences du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement sur le système des Nations Unies pour le développement	102–131	22
1.	Incidences du Bilan commun de pays et du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement sur la cohésion interne du système des Nations Unies.	104–106	23
2.	Participation des organismes des Nations Unies	107–108	23
3.	Cohérence dans l'exécution des programmes du système des Nations Unies	109	23
4.	Le Plan-cadre et les programmes de pays individuels.	110–111	24
5.	Le Plan-cadre et les procédures de programmation par pays	112–114	24
6.	Le Plan-cadre et l'effet de remplacement	115–117	25
7.	Le Plan-cadre et la programmation commune	118–122	25
8.	Ressources à l'appui du Bilan commun de pays et du Plan-cadre	123–126	26
9.	Appui technique au Bilan commun de pays et au Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement.	127–131	27

E.	Interaction avec d'autres instruments et approches	132–154	28
1.	Le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, le Bilan commun de pays et le Cadre de développement intégré	133–139	28
2.	Le Plan-cadre des Nations Unies, le Bilan commun de pays et le Document stratégique sur la lutte contre la pauvreté	140–147	29
3.	Le Plan-cadre, le Bilan commun et les approches sectorielles	148–154	31

I. Progrès accomplis dans l'application des plans pluriannuels de financement

A. Aperçu

1. Le présent rapport a été établi conformément au paragraphe 16 de la résolution 2000/19 du Conseil économique et social, dans laquelle il priait le Secrétaire général, dans la perspective du prochain examen triennal d'ensemble, de rendre compte à l'Assemblée générale, à sa cinquante-sixième session, par l'intermédiaire du Conseil économique et social, des progrès accomplis dans l'application des plans pluriannuels de financement, dans le cadre des efforts en cours pour renforcer la gestion stratégique des ressources des fonds et programmes et inverser la tendance à la baisse des ressources de base.

2. Ce rapport répond à plusieurs résolutions et décisions de l'Assemblée générale, du Conseil économique et social et des conseils d'administration¹. Il offre une vue d'ensemble des plans pluriannuels de financement, expose les mesures prises par les conseils d'administration et donne une première idée de leur effet sur le financement des fonds et programmes des Nations Unies.

B. Décisions des conseils d'administration des fonds et programmes des Nations Unies sur leurs arrangements de financement

3. En application de la résolution 50/227 de l'Assemblée générale et de la résolution 1997/59 du Conseil économique et social, en date du 24 juillet 1997, les conseils d'administration des fonds et programmes des Nations Unies ont tenu des débats et des négociations à un rythme soutenu tout au long de 1998. L'accent a été mis sur la conception d'une stratégie de financement durable pour le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) dans le but d'augmenter leurs ressources de base sur une base prévisible, continue et assurée. À l'issue de ces négociations, les conseils d'administration ont approuvé d'importantes décisions, qui sont exposées ci-dessous.

1. Programme des Nations Unies pour le développement

4. La révision de la stratégie de financement du PNUD, centrée sur l'introduction d'un cadre de financement pluriannuel intégrant objectifs, ressources, budget et résultats du programme dans le but d'accroître les ressources ordinaires (appelées autrefois « ressources de base »), a été essentiellement guidée par trois décisions du Conseil d'administration du PNUD.

5. Le cadre des activités du PNUD a été défini par la décision 98/23 de son Conseil d'administration, dans laquelle sont posés les principes et objectifs principaux de la stratégie de financement révisée.

6. La décision 99/1 du Conseil d'administration du PNUD complète sa décision 98/23 : le PNUD y est de nouveau encouragé à développer le cadre de financement pluriannuel, assorti d'un mécanisme concernant les rapports, qui consiste en un rapport annuel axé sur les résultats et un rapport quadriennal du cadre de financement pluriannuel.

7. Enfin, le cadre de financement pluriannuel – qui comprend un cadre de résultats stratégiques et un cadre intégré de ressources, opérant ainsi le lien entre ressources du programme et dépenses administratives – a été examiné et approuvé par le Conseil d'administration du PNUD en septembre 1999. En effet, dans sa décision 99/23, le Conseil d'administration :

a) Constate que le cadre de financement pluriannuel intègre les objectifs des programmes, les ressources, le budget et les résultats dans le but d'accroître le montant des ressources de base et de les rendre plus prévisibles, et accueille avec satisfaction les résultats importants obtenus par le PNUD en ce qui concerne l'élaboration du cadre du plan de financement pluriannuel;

b) Exprime sa vive préoccupation devant la diminution globale continue des ressources de base et la persistance d'une dépendance excessive vis-à-vis d'un nombre limité de donateurs, et réaffirme qu'il est important que les gouvernements augmentent leurs contributions et les versent ponctuellement pour contribuer à asseoir le financement du PNUD sur une base prévisible, continue et assurée et atteindre l'objectif de financement annuel de 1,1 milliard de dollars;

c) Prie l'Administrateur du PNUD, agissant en consultation avec le Conseil d'administration du PNUD, de poursuivre l'élaboration et le perfectionnement du cadre de financement pluriannuel, qui est un instrument de gestion stratégique; de mieux centrer son action à l'échelon de l'organisme et des pays; de poursuivre les consultations officieuses avec le Conseil d'administration sur la mise en oeuvre du cycle du cadre de financement pluriannuel, qui s'ouvrira sur la présentation du premier rapport annuel axé sur les résultats et visant à rendre compte des résultats et des domaines d'action prioritaires du PNUD; et de définir clairement les réalisations et les résultats des programmes du PNUD, en veillant à ce que les pays bénéficiaires de programmes soient pleinement associés à l'élaboration et au suivi du cadre de résultats stratégiques ainsi qu'aux rapports établis à ce sujet;

d) Recommande à l'Administrateur du PNUD de lui soumettre à sa session annuelle de 2000 des propositions en vue de la révision et de la mise à jour du cadre de financement pluriannuel, en intégrant les enseignements qui ont pu être tirés de l'expérience.

8. Cette décision du Conseil d'administration du PNUD s'appuie sur les quatre principes de la stratégie de financement de l'organisation sous sa forme révisée, à savoir la réaffirmation des caractéristiques des activités opérationnelles du système des Nations Unies pour le développement, notamment le financement volontaire et à fonds perdus; le respect des priorités des pays bénéficiaires et le souci de répondre avec souplesse aux besoins des pays en développement; l'inclusion dans le cadre de financement pluriannuel, des concepts de contrôle collectif, de partenariat et d'intérêts partagés, et des responsabilités différenciées pour que le PNUD réponde mieux aux besoins croissants de développement des pays bénéficiaires; et l'importance d'une croissance soutenue de la masse commune des ressources pour les organisations multilatérales et leurs activités.

9. En accord avec les décisions 98/2 et 98/23 du Conseil d'administration du PNUD, dans lesquelles il reconnaît l'importance des autres sources de financement comme moyen de renforcer la capacité du PNUD et de compléter les moyens dont il dispose pour atteindre les buts et les priorités fixés, le cadre de financement pluriannuel permet de garantir la cohérence politique de l'aide accordée par le PNUD et de s'assurer qu'elle répond bien aux besoins des pays, quelle que soit l'origine du financement.

10. À cet égard, le PNUD a déployé des efforts exceptionnels, dont voici quelques illustrations :

a) La gestion axée sur les résultats a connu des progrès méthodologiques considérables. Les instruments de gestion axée sur les résultats – le cadre de résultats stratégiques, le rapport annuel axé sur les résultats et les instruments de gestion interne qui y sont associés – ont été développés grâce à des opérations pilotes qui ont été organisées dans 10 bureaux de pays en 1998-1999, et les enseignements qui ont ou vont en être tirés ont permis de perfectionner ces instruments avant leur application dans les bureaux de pays à la mi-1999; le cadre de financement pluriannuel a été établi à partir des priorités des pays telles qu'énoncées dans le cadre de résultats stratégiques; le premier rapport annuel axé sur les résultats a été présenté au Conseil d'administration du PNUD à la mi-2000; et les enseignements tirés du premier cycle de planification et d'établissement des rapports ont été l'objet d'un vaste examen en 2000, qui a de nouveau permis de systématiser et de perfectionner le cadre de résultats stratégiques, le rapport annuel axé sur les résultats et les outils de gestion interne dans la deuxième moitié de l'année;

b) Des efforts de formation ont été accomplis pour faciliter l'introduction de la gestion axée sur les résultats. Deux grandes initiatives de formation à la gestion axée sur les résultats ont été organisées à l'échelle mondiale, en 1999 et en 2000, pour tous les bureaux de pays et les groupes du siège. La gestion axée sur les résultats est également toujours intégrée, lorsque c'est possible, aux programmes de formation habituels, par exemple à ceux que suivent les représentants résidents, les représentants résidents adjoints et les administrateurs de programme. La gestion axée sur les résultats devrait également être à l'ordre du jour des réunions de groupe que tiennent périodiquement les représentants résidents et représentants résidents adjoints;

c) L'informatisation de la gestion axée sur les résultats a notablement progressé. Il existe désormais une seule base de données mondiale pour le cadre de résultats stratégiques, le rapport annuel axé sur les résultats et les outils de gestion, consultable sur l'Intranet du PNUD, et qui constituera sans doute le noyau d'un ensemble de données à jour pour tous les bureaux de pays, ainsi que les programmes régionaux et mondiaux. L'Intranet du PNUD propose par ailleurs un centre de ressources pour la gestion axée sur les résultats, qui réunit les directives, les recommandations et les sup-

ports de formation en la matière, et qui devrait devenir dans un avenir proche le coeur d'un réseau de données sur la gestion axée sur les résultats, à l'intention des fonctionnaires du PNUD dans le monde entier;

d) L'analyse et l'interprétation des données sur les résultats et les performances escomptés pour chaque unité d'activités sont l'occasion d'un effort important, soutenu et systématique, afin d'éclairer et guider la planification et la gestion stratégiques. Par exemple, les résultats du rapport annuel axé sur les résultats de 1999 ont été largement mis à profit à l'occasion de la restructuration du Bureau des politiques de développement. Les résultats escomptés pour chaque unité d'activités et les progrès accomplis en vue de leur réalisation sont l'objet d'un examen et d'une évaluation au niveau de l'organisation, effort probablement sans précédent au sein du système des Nations Unies. La présentation du premier rapport annuel axé sur les résultats au Conseil d'administration du PNUD a par ailleurs grandement facilité les débats de fond et les travaux de l'organisation.

11. L'organisation est résolue à poursuivre sa gestion axée sur les résultats et à continuer ses échanges d'expérience avec les organismes des Nations Unies et les donateurs du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) qui axent déjà leur gestion sur les résultats ou ont décidé de le faire. La gestion axée sur les résultats représente une occasion sans précédent de garantir que l'aide multilatérale à fonds perdus est gérée au mieux, en permettant une réduction des coûts de transaction de la coopération pour le développement, notamment ceux occasionnés par les pays bénéficiaires, et en aidant à répondre à la question « pourquoi contribuer à l'aide multilatérale? », dans la mesure où l'intérêt de l'action du PNUD est ainsi bien plus nettement perçu. Le rapport annuel axé sur les résultats confirme que les sommes dépensées pour le développement par le canal du PNUD aident à réaliser les objectifs critiques du développement, alors même que les politiques suivies sont assez diverses.

2. Le Fonds des Nations Unies pour l'enfance

12. Le Conseil d'administration de l'UNICEF a, par sa décision 1999/8 (pour plus de détails, voir E/ICEF/1999/7/Rev.1), adopté une stratégie de mobilisation des ressources pour encourager les contributions à la masse commune des ressources, améliorer le partage des tâches, rendre plus prévisibles les contribu-

tions à la masse commune des ressources, aux fonds supplémentaires, aux stratégies et mesures de soutien et tous les moyens permettant de mobiliser des ressources pour l'UNICEF et surtout pour l'enfance. Dans la même décision, le Conseil d'administration de l'UNICEF a décidé que l'UNICEF devait adopter et développer un cadre de financement pluriannuel qui tienne compte au plan conceptuel des priorités organisationnelles et des grands domaines d'activité de l'UNICEF, de ses ressources, de son budget et de ses produits. En réponse à la demande du Conseil d'administration, un groupe de travail interdivisions a été mis en place pour passer en revue les pratiques en vigueur et recommander des mesures en conformité avec les décisions prises. Après des consultations d'ordre technique avec les membres du Conseil d'administration de l'UNICEF, du PNUD, du FNUAP et des organismes bilatéraux pour tirer des enseignements de l'expérience et des consultations pour parvenir à dégager un consensus au niveau de l'organisation, l'UNICEF a présenté son cadre de financement pluriannuel à son Conseil d'administration lors de sa première session ordinaire, en janvier 2000 (voir E/ICEF/2000/5).

13. Le cadre de financement pluriannuel de l'UNICEF (voir E/ICEF/2000/5), tel qu'approuvé par le Conseil d'administration, comprend les éléments suivants :

- a) Un plan stratégique quadriennal à moyen terme qui intègre les priorités organisationnelles, les ressources et le budget de l'UNICEF;
- b) Le budget d'appui biennal;
- c) Un rapport annuel analytique établi par le Directeur général de l'UNICEF (Partie II) qui permet de mesurer aisément les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs fixés pour les domaines d'activité correspondant aux priorités organisationnelles définies dans le plan à moyen terme;

d) L'annonce par les gouvernements du montant de leurs contributions volontaires à la masse commune des ressources pour l'année en cours et du montant ferme ou indicatif de leurs contributions pour les années suivantes, ainsi que l'examen par le Conseil d'administration de l'UNICEF de l'étude des ressources disponibles établies par le secrétariat;

e) La tenue de consultations entre le secrétariat et les gouvernements sur leurs contributions à la masse commune des ressources.

14. Dans le cadre de la programmation et des activités de l'UNICEF axées sur les résultats, beaucoup de ces éléments ont déjà été appliqués concrètement. Dans le contexte du cadre de financement pluriannuel, on a fait en sorte que les documents d'orientation, les directives de gestion, les principes directeurs et les manuels reflètent davantage une approche axée sur les résultats, et que la présentation des rapports permette une juste perception des résultats en apportant des améliorations au système de codage des dépenses de programme.

15. L'UNICEF élabore actuellement son prochain plan stratégique à moyen terme pour la période 2002-2005 qui sera la pierre angulaire de ses efforts de promotion d'une gestion axée sur les résultats au sein de l'organisation. Plus précisément, le plan définira un petit nombre de priorités du Fonds et fixera des objectifs mesurables qu'il devra s'efforcer d'atteindre; le rapport annuel au Conseil d'administration de l'UNICEF mettra l'accent sur ces priorités. Les indicateurs de succès et d'échec seront plus précisément définis que dans le plan à moyen terme en cours, afin de rendre plus aisée la gestion axée sur les résultats et la reddition des comptes aux parties prenantes. Le nouveau plan stratégique à moyen terme sera présenté au Conseil d'administration en septembre 2001.

3. Fonds des Nations Unies pour la population

16. Le Conseil d'administration du FNUAP a, dans sa décision 98/24 et, de nouveau, dans sa résolution 99/5, prié le Fonds d'élaborer un plan de financement pluriannuel intégrant les objectifs des programmes, les ressources, le budget et les résultats, le but étant d'accroître les ressources de base. Il a pris note du rapport présenté par la Directrice exécutive du Fonds, dans lequel la façon dont le Fonds concevait le plan de financement pluriannuel était décrite sommairement, et a prié la Directrice exécutive de poursuivre l'élaboration du plan.

17. En étroite collaboration avec tous les services du FNUAP, aussi bien au siège que sur le terrain, et en consultation avec les membres de son conseil d'administration, d'autres organismes des Nations Unies et des partenaires extérieurs, le FNUAP a élaboré le plan de financement pluriannuel pour 2000-2003, qui a été présenté pour approbation au Conseil

d'administration du Fonds à sa deuxième session ordinaire de 2000 (voir DP/FPA/2000/6). Le plan se compose d'un cadre de résultats et d'un cadre intégré d'allocation des ressources.

18. Dans sa décision 2000/9, le Conseil d'administration du FNUAP s'est félicité de l'orientation stratégique du plan de financement pluriannuel et a prié la Directrice exécutive du Fonds de l'appliquer, tout en continuant à le perfectionner en tant qu'outil de gestion stratégique aux niveaux des entreprises et des pays, en tenant compte des expériences acquises dans la mise en oeuvre du plan. Le Conseil a également noté les scénarios de financement accompagnant le cadre de résultats qui représentaient les objectifs de mobilisation des ressources du FNUAP, et a encouragé tous les pays qui étaient en mesure de le faire à aider le Fonds à atteindre pour les ressources ordinaires et autres ressources un montant de 1 milliard 434 millions de dollars pour la période 2000-2003.

19. La mise en oeuvre du plan de financement pluriannuel du FNUAP devrait aider à systématiser et à généraliser la méthode de gestion axée sur les résultats. Le FNUAP, se fondant sur un programme de gestion axée sur les résultats à l'échelle du Fonds que la Directrice exécutive a établi en 2000, a mis en route un vaste processus de renforcement de la gestion axée sur les résultats des programmes et de l'organisation qui comprenait :

a) Une évaluation structurelle dans laquelle il était recommandé de fonder la systématisation de la gestion axée sur les résultats au FNUAP sur des systèmes et procédures existants, pour contribuer au changement structurel en cours;

b) Un bilan des résultats de l'application du plan de financement pluriannuel dans 123 pays, qui visait à montrer les corrélations entre le plan et les programmes de pays et à créer une base de données permettant de contrôler les progrès accomplis;

c) Une enquête portant sur la gestion axée sur les résultats menée dans les pays du programme afin d'obtenir des données de base sur la gestion des programmes, des fonds, de l'information et des ressources humaines dans les bureaux de pays du FNUAP, et de dégager des priorités en vue de renforcer l'efficacité opérationnelle de ces derniers;

d) L'élaboration et le perfectionnement d'outils et de directives pour la planification, le

contrôle et l'évaluation des programmes axés sur les résultats, dans le cadre de la méthode du cadre logique utilisée pour la conception et la gestion des programmes;

e) La présentation des rapports annuels axés sur les résultats des bureaux de pays et des équipes de services techniques de pays;

f) L'élaboration et la mise en oeuvre d'une stratégie de renforcement des capacités de gestion axée sur les résultats à l'échelle du Fonds;

g) L'instauration d'un système de gestion des ressources humaines tenant compte des qualifications et axée sur les résultats.

20. Le premier compte rendu du FNUAP portant sur le plan de financement pluriannuel sera présenté en tant que partie du rapport annuel de la Directrice exécutive du Fonds à la session annuelle de 2001 que le Conseil d'administration du Fonds doit tenir du 11 au 22 juin 2001 à New York.

4. Programme alimentaire mondial

21. Le Programme alimentaire mondial (PAM) n'a pas de cadre de financement pluriannuel. Toutefois, en octobre 2000, son conseil d'administration a approuvé la stratégie de mobilisation des ressources qui recommandait un ensemble de mesures visant à accroître la prévisibilité, la flexibilité et la stabilité des ressources de base du PAM qui sont constituées entièrement de contributions volontaires.

22. Cette stratégie, qui découle des résolutions 50/227 et 52/203 de l'Assemblée générale et de la résolution 1997/59 du Conseil économique et social, a commencé au début de 1999 avec un examen interne du financement et un ensemble d'activités visant à recueillir les opinions des membres. États membres et donateurs ont été invités à exprimer dans une série de questionnaires, d'entretiens et de consultations officieuses leurs vues au sujet des problèmes sur lesquels la stratégie devrait porter, et sur les mesures qui pourraient être prises pour accroître la flexibilité, la prévisibilité et la stabilité des ressources du PAM.

23. Le rapport annuel pour 2000 présenté par le PAM à son conseil d'administration et au Conseil économique et social a été établi selon la présentation commune préconisée par l'Assemblée générale dans sa résolution 48/162 et est conforme à la résolution 53/192 de l'Assemblée. On y trouve une analyse des questions

que l'application du programme de réformes du Secrétaire général et l'examen triennal ont fait apparaître. D'ici à 2004, les indicateurs répertoriés dans le plan administratif et budgétaire seront utilisés dans les rapports de contrôle et un rapport annuel d'exécution du PAM pour rendre compte de ses réalisations.

24. En 2000, le Conseil d'administration du PAM a également entériné un certain nombre de recommandations touchant l'administration du PAM (voir 2000/EB.3/1), lui permettant ainsi d'appliquer une méthode axée sur les résultats. Le PAM y procédera par étapes, à mesure qu'il sera appelé à examiner procédés et procédures, élaborer des lignes directrices et des projets et lancer des initiatives. La gestion axée sur les résultats, en donnant des renseignements précis sur l'impact des opérations, devrait aider à améliorer sensiblement la qualité des activités menées sur le terrain par le PAM et à en démontrer l'efficacité. En outre, en fournissant des résultats tangibles, elle favorisera la mobilisation des ressources.

25. Le plan stratégique et financier pour 2002-2005, qui sera présenté au Conseil d'administration du PAM en 2001, établit des objectifs précis et des indicateurs pour les résultats visés par l'organisation. On trouvera dans le plan administratif et budgétaire, à partir de 2003, une récapitulation concise des activités prévues par le PAM, montrant le lien avec les ressources demandées et les crédits ouverts, ce qui permettra d'établir des indicateurs de résultats.

26. La méthode axée sur les résultats sera également appliquée dans les dispositions de contrôle conçues pour les activités sur le terrain et les comptes rendus qui en seront présentés par la suite à la direction, en partant des éléments de base – produits et réalisations – et en passant à des niveaux d'impact plus élevés, à mesure qu'il sera possible de le faire. Les données recueillies permettront de prendre des décisions en connaissance de cause et serviront à recenser les secteurs à améliorer. On les utilisera également pour rendre compte aux partenaires extérieurs, tels que les donateurs, les gouvernements hôtes et l'opinion publique.

C. Situation financière des fonds et programmes des Nations Unies² et évaluation de l'incidence des tendances en matière de financement sur les fonds et programmes des Nations Unies

27. À ce stade très peu avancé de l'application des nouvelles dispositions de financement, on n'est pas encore en mesure d'en évaluer toute l'incidence. Il est toutefois possible de noter que, les résultats des premières contributions recueillies étant bien inférieurs aux niveaux fixés par les conseils d'administration, la mobilisation des ressources suffisantes pour financer les activités de développement du système des Nations Unies demeure un sujet de préoccupation. Cela étant, l'évaluation de l'incidence des tendances de financement sur les fonds et programmes des Nations Unies a permis de constater ce qui suit.

1. Programme des Nations Unies pour le développement

28. Mobiliser des ressources ordinaires suffisantes afin de maximiser l'impact unique d'une forte action multilatérale de développement des Nations Unies demeure une priorité absolue pour le PNUD. En 2000, l'Administrateur du PNUD a rappelé à plusieurs reprises l'état critique des ressources ordinaires du Programme. Il a relevé que la crise du financement ne touchait pas seulement le PNUD mais l'ensemble du système des Nations Unies et son rôle dans le développement. Il a mis l'accent sur l'effet de la situation financière sur les programmes du PNUD dans le monde, en particulier en Afrique, où les ressources allouées ont diminué de 60 % en termes réels depuis 1992.

29. L'insuffisance des ressources ordinaires a un effet direct sur la capacité du PNUD d'atteindre, en matière de développement, les résultats prévus dans le plan de financement pluriannuel. Ainsi, on a constaté qu'à maintes reprises, les besoins les plus urgents des pays n'ont pas pu être satisfaits en raison de sévères contraintes financières. L'imprévisibilité des contributions volontaires pourrait en outre entraîner une programmation par à-coups, ce qu'on a précisément cherché à éviter en élaborant le cadre de financement pluriannuel. Outre des occasions manquées, la diminution des ressources disponibles pourrait amoindrir la confiance dont jouit le PNUD auprès des gouvernements et d'autres institutions bilatérales et multilatérales

en tant que partenaire fiable. À défaut d'une plus grande prévisibilité, la capacité du PNUD de satisfaire les besoins les plus urgents est elle-même en jeu; en effet, faute de ressources suffisantes, ni les mesures de réforme ni les engagements pris au Sommet du Millénaire ne pourront être concrétisés.

30. Il est nécessaire et urgent qu'un appui plus large soit de nouveau apporté aux Nations Unies et au PNUD pour leur rôle dans le développement. Il importe également de faire parvenir le message du PNUD à un plus grand nombre de partenaires politiques et de trouver les moyens de traduire l'appui politique supplémentaire dans les faits. Dans ces circonstances, une réunion ministérielle³ portant sur le PNUD a été convoquée, le but étant de compléter le plan de financement pluriannuel et la stratégie de financement par le lancement d'un processus visant à obtenir des engagements politiques fermes d'élever les ressources de base aux niveaux convenus. Pour témoigner de leur appui, un certain nombre de donateurs membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE ont manifesté lors de la réunion l'intention d'augmenter leurs contributions aux ressources ordinaires pour 2001. On escompte que d'autres pays pourraient, sous cette impulsion prometteuse, s'engager fermement à accroître leur contribution aux ressources ordinaires pour 2001 et au-delà. Le PNUD pourrait ainsi aller de l'avant et commencer à recueillir les avantages financiers engendrés par le nouvel appui politique qui lui est apporté, dans le contexte du cadre de financement pluriannuel.

31. Toutefois, atteindre les niveaux de ressources ordinaires convenus dans le cadre de financement pluriannuel demeure le plus grand défi que le Conseil d'administration et tous les membres du PNUD doivent relever. Selon les données provisoires pour 2000, les recettes nettes de 634 millions de dollars pour l'année montrent une diminution de l'ordre de 47 millions de dollars par rapport aux 681 millions de dollars enregistrés pour 1999, et cela, bien que 11 pays membres de l'OCDE/CAD et huit pays du programme aient augmenté leur contribution dans la monnaie dans laquelle ils s'étaient engagés. En signe de leur engagement ferme de renouveler leur appui politique au PNUD et de reconstituer ses ressources de base, quatre donateurs membres du CAD ont, en réponse à la réunion ministérielle, fait des contributions supplémentaires aux ressources ordinaires pour 2000. Le montant provisoire des recettes nettes de 2000 a diminué pour les raisons suivantes : trois donateurs membres du

CAD ont réduit le niveau de leur contribution; un certain nombre de donateurs membres du CAD ont versé leur contribution en retard ou seulement en partie; le dollar des États-Unis est demeuré ferme et tout au long de l'année 2000, s'est apprécié vis-à-vis de la plupart des autres monnaies, y compris les principales monnaies européennes qui constituent plus des deux tiers des ressources de base du PNUD. Grâce aux annonces de contributions pluriannuelles faites par 17 pays à la session consacrée au financement de 2000, on peut mieux prévoir les ressources. Toutefois, tout au long de 2000, le PNUD a connu de graves problèmes de liquidités du fait que certains donateurs ne versent pas régulièrement leur contribution. Il est essentiel que les contributions soient payées à temps afin d'éviter des problèmes de liquidités et d'atteindre les objectifs fixés par le plan de financement pluriannuel en ce qui concerne la prévisibilité des ressources.

32. À la troisième session annuelle consacrée au financement du PNUD et des fonds et programmes associés [Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU), Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM) et Volontaires des Nations Unies (VNU)] tenue en juin 2000, les membres du PNUD ont été priés d'indiquer, au 31 mars 2001 au plus tard, le montant de leur contribution aux ressources ordinaires pour 2001, et si possible pour 2002 et 2003. À partir des renseignements recueillis, on a pu estimer, en appliquant le taux de change officiel des Nations Unies au 1er avril 2001, à 670 millions de dollars le montant des contributions brutes aux ressources ordinaires pour 2001. Mais les prévisions des ressources brutes ne rendent pas compte de l'engagement déjà pris par un certain nombre de pays en 2001 de contribuer aux ressources ordinaires du PNUD. Selon les prévisions actuelles, on escompte qu'en 2001 pratiquement tous les donateurs membres du CAD augmenteront leur contribution aux ressources ordinaires en monnaie locale, et que seul un donateur réduira sa contribution. Un certain nombre de pays du programme ont également fait preuve de cette même volonté politique d'accroître les ressources ordinaires du PNUD en annonçant des contributions en dépit des grandes difficultés internes qu'ils connaissent. Plusieurs pays du CAD ont manifesté une volonté ferme et soutenue de reconstituer les ressources ordinaires du Programme en augmentant leur contribution pour la deuxième et la troisième année consécutive.

33. Plusieurs éléments donnent à penser que 2001 marquera un tournant pour le PNUD sur le plan des ressources ordinaires. Le processus de réforme, qui semble être en bonne voie, a recueilli un large appui lors de la réunion ministérielle, ce qui a beaucoup favorisé la reconstitution de l'appui politique prêté à l'organisation. Si, en outre, on rend compte au Conseil d'administration du PNUD et aux dirigeants politiques des progrès accomplis, en recourant au plan de financement pluriannuel et au rapport annuel axé sur les résultats pour faire état de résultats tangibles, et en mettant en oeuvre les plans d'action pour 2002-2003 pour renforcer le Programme et son action, la mobilisation des ressources sera relancée avec vigueur dans les capitales des pays donateurs. Cependant, il importe d'entretenir cet élan pour s'assurer que les ministres honorent bien leurs engagements et acceptent de faire converger leurs efforts pour s'attaquer à la question des ressources, si l'on veut parvenir à redresser la situation financière du PNUD grâce au plan de financement pluriannuel.

34. Les tendances récentes ont montré une augmentation sensible des contributions au titre d'autres ressources (ressources autres que de base). En 2000, les contributions de cofinancement par des tiers au PNUD se sont élevées à près de 500 millions de dollars, de sorte que le montant total des contributions au titre des ressources ordinaires et de cofinancement par des tiers se monte à 1,1 milliard de dollars; presque tous les donateurs membres de l'OCDE/CAD sont engagés dans le cofinancement de programmes du PNUD. Les montants relatifs au partage des coûts par les pays bénéficiant de programme, qui sont versés par ces derniers au PNUD à l'appui de leurs propres programmes de développement, ont été de l'ordre de 900 millions de dollars.

35. Les autres ressources représentent un complément important. En venant s'ajouter aux ressources ordinaires, elles permettent l'extension des programmes et de leur impact. En outre, elles favorisent des partenariats avec une large gamme de participants, notamment la Commission européenne, les banques régionales de développement, la Banque mondiale, des fondations telles que la Fondation pour les Nations Unies et le secteur privé. Les possibilités du PNUD de mobiliser de telles ressources reposent sur l'existence d'une base multilatérale adéquate et fiable lui permettant d'offrir une expertise ayant fait ses preuves dans le domaine du développement. Les recettes globales de 2,2 milliards

de dollars (y compris les fonds d'autres sources) masquent la grave crise financière du PNUD en ce qui concerne ses ressources ordinaires du fait que celles-ci et les autres ressources ne sont pas interchangeables. Les autres ressources constituent des contributions destinées à des thèmes, programmes et activités spécifiques et tendent à refléter une concentration géographique et ne répondent pas aux priorités répertoriées par le Conseil d'administration du PNUD. Cela étant, les contributions aux ressources de base demeurant le fondement du financement du PNUD, faire en sorte que les ressources de base retrouvent une croissance durable demeure la priorité absolue pour le Programme.

2. Fonds des Nations Unies pour l'enfance

36. La stagnation persistante des ressources ordinaires constitue un sujet de vive inquiétude pour l'UNICEF. Ces ressources sont à la base de la programmation des activités du Fonds dans les pays. Par conséquent, il est essentiel de trouver un équilibre entre les ressources ordinaires et les contributions réservées afin de sauvegarder la raison d'être de cette organisation. Par exemple, en 2000, la proportion des recettes ordinaires par rapport aux recettes provenant d'autres sources a été de 49 %, un niveau dont la faiblesse inquiète l'UNICEF et qui est sensiblement inférieur à la proportion de 60 % qui avait été prévue au moment de l'adoption de la stratégie de mobilisation des ressources en 1999.

37. Depuis l'adoption de la stratégie de mobilisation des ressources, deux conférences d'annonces de contributions ont eu lieu dans le cadre des plans de financement pluriannuel. Elle ont suscité des engagements additionnels et amené les gouvernements à mieux voir la menace que la stagnation des ressources ordinaires fait peser sur l'UNICEF. Plus de gouvernements ont participé à la conférence d'annonces de contributions de 2001 qu'en 2000 et les résultats montrent une très légère hausse des ressources ordinaires par rapport à 2000. De plus en plus de gouvernements font des annonces de contributions pluriannuelles et, en comparaison de 2000, on note une légère augmentation du partage des charges entre les gouvernements donateurs.

38. Lors de la conférence d'annonces de contributions de 2001, 66 gouvernements ont fait des annonces fermes ou indicatives (28 gouvernements donateurs et 38 bénéficiant de programmes). Ces annonces de contributions au titre des ressources ordinaires pour 2001 se sont élevées à 346 millions de dollars, soit

3 millions de dollars de plus que l'ensemble des contributions fournies par les gouvernements au titre des ressources ordinaires en 2000 (343 millions de dollars). Ces contributions sont sensiblement inférieures à ce qui était attendu des gouvernements (voir E/ICEF/1998/13) en vertu de la stratégie de mobilisation des ressources adoptée en 1999. À cette conférence, 49 gouvernements ont fait des annonces fermes; plus d'un quart de ces gouvernements ont augmenté leur contribution en 2001 (dont 7 membres du CAD) et 13 de ces gouvernements (dont 3 membres du CAD) ont augmenté le niveau de leur contribution de 7 % ou plus.

39. La prévisibilité s'est améliorée légèrement par rapport à 2000. Quinze gouvernements ont établi un calendrier de versements de leur contribution au titre des ressources ordinaires en 2001. Trente autres gouvernements, dont six membres du CAD, ont annoncé une contribution indicative pour l'année.

40. S'agissant des ressources ordinaires venant du secteur privé, l'UNICEF a consolidé son réseau exceptionnel de comités nationaux dans les pays industrialisés (qui lèvent le tiers des ressources de l'UNICEF) et a développé des alliances avec des grandes sociétés, des fondations et des organisations non gouvernementales importantes. Le résultat a été des recettes nettes de 165 millions de dollars qui, s'ajoutant aux 343 millions de dollars venant des gouvernements et aux 55 millions de dollars venant d'autres sources, donnent un total de 563 millions de dollars pour le financement des activités de base en 2001.

41. Les autres ressources ont continué d'augmenter et ont atteint un total de 576 millions de dollars en 2000. L'UNICEF continue de recevoir un appui exceptionnel du secteur privé et des particuliers partout à travers le monde, grâce à ses comités nationaux et à ses sources de financement non gouvernementales et privées. Les comités nationaux sont des partenaires essentiels et continuent de fournir à l'UNICEF environ le tiers de ses ressources totales. L'UNICEF travaille aussi à élargir ses alliances avec des institutions essentielles comme la Banque mondiale et la Commission européenne ainsi que d'autres acteurs en vue d'accroître l'impact des ressources allouées à la poursuite des objectifs fixés et en vue d'élargir ses ressources. Des partenariats originaux établis avec des fondations comme la Fondation Bill and Melinda Gates et la Fondation pour les Nations Unies sont en train de se développer dans les domaines d'activités prioritaires. Ce-

pendant, si importants que soient ces partenariats, ils n'accroissent pas les ressources ordinaires de l'UNICEF.

3. Fonds des Nations Unies pour la population

42. Le FNUAP voit avec préoccupation que les recettes ordinaires en 2000 sont inférieures aux prévisions, en comparaison des besoins moyens indiqués au plan de financement pluriannuel. Malgré une légère augmentation de 3 % au titre des ressources ordinaires en 2000, par rapport à 2001, le FNUAP cherche activement à enrayer la baisse du financement de ses programmes constatée au cours des cinq dernières années. Durant la période 1995-1999, les contributions annuelles destinées à financer les activités de base ont diminué de 312,6 millions de dollars à 250 millions de dollars.

43. On prévoit que le montant cumulé des ressources du FNUAP (ordinaires et supplémentaires) sera de 691 millions de dollars pour les deux premières années (2000 et 2001) du plan de financement pluriannuel en cours. Pour les quatre années de ce plan, ce niveau de recettes représenterait 94 % de l'objectif de mobilisation des ressources, soit une baisse de 83 millions de dollars. Toutefois, dans cette prévision les recettes au titre des ressources ordinaires ne sont portées qu'à 82 % de l'objectif, soit un déficit qui est presque le triple du déficit prévu au titre des ressources totales.

44. Cette baisse a amené à réfléchir ces dernières années à la mobilisation des ressources dans tous les services du Fonds; le FNUAP reconnaît qu'il est impératif de remédier au manque de ressources ordinaires. Si la tendance se poursuit, les recettes inférieures aux prévisions en ce qui concerne les ressources ordinaires en 2000 feront que le FNUAP ne pourra pas exécuter ses programmes de pays ni faire progresser l'application du Programme d'action de la Conférence internationale sur la population et le développement et la réalisation du plan de financement pluriannuel.

45. En 2000, le FNUAP a dépassé la barre des 100 donateurs : 102 pays ont annoncé des contributions. Sur la foi des annonces de contribution déjà reçues et des indications de certains des gros donateurs, le total des contributions sera en 2001 d'environ 328,5 millions de dollars, dont 268,5 millions de dollars au titre des ressources ordinaires et 60 millions de dollars au titre des accords de cofinancement. À ce jour, 53 pays ont annoncé des contributions au FNUAP pour 2001;

20 pays en ont annoncé pour deux ans et 17 en ont annoncé pour trois ans. Le FNUAP espère que cette tendance positive se poursuivra au moins pendant toute la durée du plan de financement pluriannuel.

46. Outre les ressources ordinaires qu'il reçoit, le FNUAP coopère avec d'autres organismes en vue d'accroître les ressources consacrées à ses programmes. Des fondations privées, notamment la Fondation Ford, la Fondation Bill and Melinda Gates, la Fondation William and Flora Hewlett et la Fondation pour les Nations Unies, jouent un rôle de plus en plus important dans l'appui aux programmes destinés à promouvoir la santé de la procréation et la parité entre les sexes. Le FNUAP travaille aussi à accroître sa fructueuse collaboration avec la Commission européenne. Il se félicite de ce financement additionnel, tout en continuant à mettre l'accent sur l'augmentation des ressources ordinaires. Il est impératif d'atteindre le niveau moyen de ressources indiqué au plan de financement pluriannuel, surtout au titre des ressources ordinaires, étant donné qu'elles permettent de programmer efficacement les ressources consacrées aux objectifs de la Conférence internationale sur la population et le développement.

4. Programme alimentaire mondial

47. Le Programme alimentaire mondial a eu la chance de bénéficier pendant presque toute son histoire de l'appui généreux de ses donateurs. En 2000, les contributions se sont élevées à 1,7 milliard de dollars, soit une hausse de 12 % par rapport à 1999, ce qui équivaut aux niveaux élevés de 1998. L'année dernière, les donateurs ont fourni 1 milliard 70 millions de dollars pour les opérations d'urgence, 381 millions de dollars pour les interventions prolongées de secours et de redressement, 226 millions de dollars pour le développement et 25,8 millions de dollars pour les opérations spéciales. Dans l'ensemble, environ 80 % des besoins du Programme au titre des opérations ont été satisfaits en 2000. La baisse persistante des contributions au portefeuille de projets de développement du PAM est particulièrement préoccupante, étant donné que cet élément du programme n'a reçu que 14 % de l'ensemble des ressources, soit le niveau le plus bas en 23 ans.

48. En élaborant une stratégie de mobilisation des ressources, le PAM et ses membres ont repéré un certain nombre de domaines où le financement du PAM pouvait être amélioré afin de lui permettre de mieux

servir les personnes sans ressources qui souffrent de la faim.

49. Le caractère imprévisible des ressources fait problème dans le cas du PAM, étant donné qu'il doit s'en remettre entièrement à des contributions volontaires et que la plus grande partie de ses fonds sont destinés à des opérations d'urgence. La stratégie de mobilisation des ressources du PAM vise à améliorer la prévisibilité des recettes au moyen des actions suivantes :

a) En encourageant les donateurs à faire des annonces de contributions pluriannuelles, découlant des engagements pris aux termes de la Convention relative à l'aide alimentaire, qui sont d'une durée de trois ans. Depuis que la stratégie a été adoptée, un certain nombre de donateurs ont augmenté la part des engagements pris aux termes de la Convention qu'ils exécutent grâce au PAM et ils ont annoncé le financement prévu pour l'exercice financier suivant;

b) En continuant d'organiser chaque année trois consultations sur les ressources, dont la dernière sert à examiner les besoins à venir et à estimer les ressources attendues;

c) En continuant à chercher à conclure des accords types avec les donateurs afin d'établir une estimation des ressources annuelles prévues.

50. La souplesse de l'obtention des ressources est indispensable pour le PAM, qui doit fournir de la nourriture à ceux qui en ont le plus grand besoin lorsque ce besoin est le plus grand. À cette fin, la stratégie de mobilisation des ressources comporte un certain nombre de mesures destinées à encourager les contributions multilatérales et à libéraliser les conditions dont elles seront assorties, notamment :

a) Une mobilisation en faveur de contributions multilatérales et une reconnaissance adéquate des donateurs multilatéraux en tant que tels;

b) Une plus grande publicité des résultats positifs des interventions du PAM et la présentation de rapports de projet standardisés aux donateurs multilatéraux s'ils le demandent;

c) Une recommandation voulant que les donateurs puissent indiquer les opérations auxquelles leurs contributions multilatérales *ne peuvent pas* être allouées, lorsque des restrictions législatives et des sanctions en interdisent l'utilisation;

d) Une requête demandant aux donateurs d'éviter les affectations doublement restrictives de leurs ressources au titre du développement, ce qui permettrait au PAM d'allouer les ressources selon le mandat que lui confie son organe directeur, impose déjà l'utilisation d'au moins 50 % de toutes les ressources dans les pays les moins avancés et d'au moins 90 % de celles-ci dans des pays à faible revenu et à déficit vivrier.

51. La fiabilité insuffisante des ressources du PAM est préoccupante compte tenu du très petit nombre de donateurs dont le PAM dépend pour l'essentiel de son financement. En 2000, 70 donateurs ont contribué au PAM. Plusieurs donateurs non traditionnels, dont un certain nombre de gouvernements bénéficiaires, ont augmenté leur contribution au PAM. Les 10 principaux donateurs du PAM ont continué de l'appuyer solidement, en lui assurant 87 % de toutes ses ressources. La stratégie de mobilisation des ressources suggère de faire plus pour accroître le nombre des donateurs, notamment en renforçant la collaboration avec le secteur privé. De tels partenariats permettent d'augmenter les ressources disponibles au titre de l'aide alimentaire, et ils contribuent aussi à mobiliser un appui local en faveur de l'aide au développement et de l'aide alimentaire.

52. Le PAM considère que le nouveau programme de la Banque mondiale pour l'élimination de la pauvreté offre une occasion de collaborer à la formulation des politiques et des stratégies. Il a nommé un représentant auprès des institutions de Bretton Woods afin de renforcer cette collaboration et de faire en sorte qu'elle se traduise par une coopération sur le terrain. Ces institutions et le PAM entendent utiliser l'aide alimentaire comme une ressource complémentaire permettant d'atteindre les groupes les plus vulnérables, dans leur action en faveur de la lutte contre la pauvreté, du développement social, de l'éducation, de la santé scolaire et des activités de relèvement après les conflits.

D. Conclusions

53. Le plan de financement pluriannuel et l'accent mis sur la gestion axée sur les résultats ont fourni aux organismes des Nations Unies la possibilité d'avoir des plans de financement conjoints ainsi que de renforcer les capacités du personnel et des partenaires nationaux en matière de gestion axée sur les résultats appliquée à la programmation, au suivi et à l'évaluation. Il demeure

toutefois nécessaire de s'assurer que les plans de financement pluriannuels soient compatibles entre eux ainsi qu'avec le Bilan commun de pays et d'autres cadres communs. Ils doivent l'être aussi avec les approches sectorielles au niveau de pays. L'introduction de la gestion axée sur les résultats dans les fonds et programmes a constitué un stimulus important en faveur d'une approche davantage centrée sur les objectifs au sein des processus du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement/Bilan commun de pays.

54. La mise en oeuvre des plans pluriannuels de financement n'a pas permis jusqu'à présent d'inverser la tendance à la diminution du financement. La baisse ou la stagnation du financement affecte chacun des organismes à la fois en termes d'absence de synergie et de modification possible des priorités. Il s'ensuit que l'impact des activités opérationnelles du système des Nations Unies pour le développement ne peut être augmenté sans un accroissement important de leurs ressources ordinaires sur une base prévisible, continue et assurée.

55. Les progrès réalisés à ce jour et leur consolidation future risquent d'être gravement mis en péril en cas d'insuccès dans la mise en oeuvre d'autres aspects du financement, notamment d'un progrès réel dans la réalisation des objectifs relatifs aux ressources ordinaires dans les plans pluriannuels de financement. La stagnation continue du financement au titre des ressources ordinaires depuis l'adoption du plan pluriannuel de financement réduit l'efficacité des changements effectués au cours des deux ou trois dernières années et limite les possibilités des fonds et programmes du Groupe des Nations Unies pour le développement de tirer pleinement profit de leurs transformations internes pour maximiser l'efficacité de leurs programmes de pays. Les ressources ordinaires sont et continueront d'être la base essentielle du financement des programmes des pays à faible revenu auxquels fonds et programmes affectent la plus grande partie de leurs ressources ordinaires. En outre, compte tenu de l'immense effort consenti par le personnel des fonds et programmes des Nations Unies pour le bon fonctionnement de la nouvelle stratégie de financement et des attentes suscitées à cet égard, il existe un danger réel d'une démoralisation généralisée du personnel faute d'un redressement du financement au titre des ressources ordinaires.

56. En termes de prévisibilité, bien que nombre de pays aient fourni des calendriers de paiement de leurs

contributions au titre des ressources ordinaires, dans certains cas le versement en a été différé, et, dans quelques cas, jusqu'en fin d'année. À cet égard, il est important que tous les pays contributeurs annoncent le plus tôt possible dans l'année le montant de leurs contributions au titre des ressources ordinaires pour 2001 et qu'ils respectent le calendrier de paiements à dates fixes qu'ils ont communiqué.

57. Outre les engagements de financement, il s'avère également important de réduire la dépendance excessive des fonds et programmes à l'égard d'un nombre limité de donateurs. La conférence annuelle pour les annonces de contributions tenue en novembre 2000 a obtenu de modestes résultats car les principaux donateurs n'ont pas pris d'engagements, notamment en raison de leur cycle budgétaire. Compte tenu des réunions pour les annonces de contributions des fonds et programmes lors de leurs conseils d'administration respectifs, les organes intergouvernementaux devront ré-examiner le rôle de la conférence pour les contributions qui se tient chaque année au mois de novembre.

58. Des partenariats efficaces sont indispensables à la réalisation des objectifs des plans de financement pluriannuels et à la gestion axée sur les résultats. Dans le contexte du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, une attention accrue devra être portée aux domaines de synergie possible et de double emploi dans les différents plans de financement pluriannuels, les bilans communs de pays et autres cadres communs des fonds et programmes des Nations Unies. La diminution des ressources indique que les objectifs des plans pluriannuels de financement ne peuvent être réalisés sans la collaboration de tous les partenaires du développement qui devraient, sous l'égide du gouvernement, procéder ensemble aux études des besoins, à la programmation, au suivi et à l'évaluation.

59. Dans le cas du PNUD, les deux conclusions suivantes ont été dégagées de l'expérience acquise à ce jour dans la mise en oeuvre de la stratégie révisée de financement. Premièrement, s'agissant des changements dans l'organisation, en particulier la mise en place de la gestion axée sur les objectifs, on a assisté depuis 1998 à un niveau de mobilisation interne sans précédent pour tenir les engagements reflétés dans la stratégie de financement. Deuxièmement, un consensus de plus en plus large et un enthousiasme croissant se sont dégagés à propos du recours à la gestion axée sur les résultats et à ses concepts, méthodes et instruments (liés à la stratégie de financement) qui ont été tenus

pour essentiels tant pour rénover l'institution que pour exécuter les plans d'action de l'Administrateur du PNUD.

60. Il est fort probable que la réalisation des objectifs de financement convenus continuera d'être au coeur des débats sur le PNUD parmi les États membres. Il sera essentiel de maintenir un engagement à un niveau élevé pour que l'élan suscité par le succès de la conférence ministérielle se traduise par un engagement politique soutenu en faveur du plan de financement pluriannuel de manière à rétablir l'appui politique et financier en faveur d'un rôle important de l'Organisation des Nations Unies dans le développement et d'un meilleur financement du PNUD.

61. Dans le cas de l'UNICEF, l'organisation a mis en pratique depuis plus d'une décennie la gestion axée sur les résultats (au travers de projets tels que la vaccination universelle d'ici à 1990), sans avoir utilisé l'expression « gestion axée sur les résultats » jusqu'à une période très récente. Nombre des efforts de l'UNICEF pour renforcer la gestion axée sur les résultats dans le cadre du plan pluriannuel de financement visent à donner un caractère formel à ce qui était depuis longtemps mis en pratique à tous les niveaux de l'organisation et à rendre plus systématique l'établissement de rapports sur les résultats obtenus. Vu que relativement peu de temps s'est écoulé depuis l'approbation du plan pluriannuel de l'UNICEF par son conseil d'administration, il s'avère difficile d'apprécier l'efficacité du plan pluriannuel comme moyen d'assurer un flux de ressources ordinaires plus prévisibles et une répartition plus équilibrée du financement parmi les donateurs. La longue période de stagnation du niveau des engagements de financement au titre des ressources ordinaires demeure une préoccupation de l'UNICEF, à l'instar des autres fonds et programmes du Groupe des Nations Unies pour le développement. L'UNICEF escompte que ses efforts pour préciser et améliorer sa longue tradition de gestion axée sur les résultats, y compris l'établissement de rapports sur les résultats à l'intention de son conseil d'administration et des donateurs, s'ajoutant à une volonté politique revigorée par la session spéciale de l'Assemblée générale en 2001 sur les enfants, se traduiront par un accroissement plus prévisible de ses recettes au titre des ressources ordinaires.

62. À maints égards, la période écoulée depuis l'adoption du plan de financement pluriannuel n'a pas été idéale pour la mise en oeuvre des programmes du

FNUAP. La priorité du FNUAP est d'appuyer les pays pauvres et ceux qui ont le moins progressé dans la réalisation des objectifs de la Conférence internationale sur la population et le développement. Toutefois le volume important de coupes sombres provoquées par la diminution des ressources ordinaires dans le passé a fortement affecté les pays de programme. En dépit des efforts des bureaux de pays et des partenaires à réexaminer les programmes, leur assigner des priorités, en réduire la portée et identifier les activités ayant le plus grand impact, la réduction des fonds a inévitablement ralenti la réalisation des résultats escomptés. Cette expérience souligne l'urgente nécessité d'une augmentation des ressources ordinaires dans le cadre d'engagements pluriannuels afin d'assurer la continuité des programmes et l'obtention des résultats. La modeste augmentation des ressources ordinaires en 2000 a été accompagnée d'une augmentation plus sensible des autres ressources, souvent destinées au financement de domaines thématiques. Ces fonds supplémentaires sont les bienvenus, et le défi posé est de faire en sorte qu'ils soient utilisés pour contribuer à la réalisation des objectifs du plan de financement pluriannuel en mesurant les progrès accomplis au moyen d'indicateurs et de références de base comparables.

63. L'analyse de situation du plan de financement pluriannuel du FNUAP a confirmé les problèmes critiques posés par le manque de disponibilité, de fiabilité et de périodicité des données aux niveaux des pays et des programmes, problème auquel tous les organismes des Nations Unies sont confrontés. Ce dernier constitue un obstacle majeur à l'application et au suivi des plans pluriannuels de financement et à la gestion axée sur les résultats. Le FNUAP restera flexible dans son approche et s'efforcera de répondre de façon adéquate aux besoins prioritaires des régions et des pays, aussi son plan de financement pluriannuel doit-il demeurer un processus en cours vu que de nouveaux programmes de pays sont en voie d'élaboration. La nouvelle série de programmes de pays dont la plupart débiteront en 2001, présentera la première occasion concrète de mettre en place les systèmes d'information nécessaires pour le suivi, l'évaluation et l'établissement de rapports sur les résultats dans le cadre du plan de financement pluriannuel. Le FNUAP s'est engagé en faveur de cette approche, mais reconnaît qu'il faudra du temps pour faire état de résultats.

64. Le FNUAP continuera à accorder une attention particulière à ce que les pays se sentent pleinement

responsables des programmes de pays et de leurs résultats, en assurant la participation des partenaires nationaux dans le processus d'élaboration et de gestion des programmes; en renforçant les capacités nationales de collecte et d'analyse des données et en instaurant des mécanismes de coordination plus efficace entre les différents partenaires nationaux.

65. Vu que la nouvelle stratégie de mobilisation des ressources du PAM et les documents relatifs à la gouvernance n'ont été approuvés que tard dans l'année 2000, il est trop tôt pour apprécier leur incidence sur la disponibilité, la prévisibilité et la stabilité des ressources ordinaires. Toutefois le PAM escompte que les mesures préconisées dans ces documents permettront de fortement améliorer sa capacité de faire rapport sur les résultats de ses interventions, de rendre compte de l'utilisation de ses ressources et de reconnaître le rôle essentiel joué par les donateurs et les pays de programme, autant d'éléments qui devraient inciter les bailleurs de fonds à octroyer des ressources de façon plus stable.

66. Les quelques exemples mentionnés ci-dessus donnent un aperçu des idées et des investissements qui ont placé les fonds et programmes du Groupe des Nations Unies pour le développement au centre de la conceptualisation et de l'application de la gestion axée sur les résultats. Cette dernière reflète directement le sérieux et la détermination des différents organismes à appliquer les éléments clefs de la stratégie révisée de financement approuvée par leurs conseils d'administration respectifs.

67. Il reste cependant encore à faire pour intérioriser pleinement la philosophie et la pratique de la gestion axée sur les résultats qui sous-tend les stratégies de financement des fonds et programmes du Groupe des Nations Unies pour le développement. Par exemple, les politiques opérationnelles et les procédures, de même que les plans d'action, doivent être rationalisés et simplifiés afin de permettre aux unités opérationnelles un usage flexible des ressources en vue de générer les résultats attendus reflétant les priorités des pays de programme. Dans cette perspective, les implications de l'application de la gestion axée sur les résultats au Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, en particulier en termes de son impact sur les processus de programmation et sur les instruments, doivent faire l'objet d'un examen plus approfondi; la base des compétences des personnels doit être améliorée, notamment dans les domaines de la planification

des programmes et la préparation de projets, de la gestion, du suivi et de l'évaluation; le recours aux systèmes d'information et de gestion des connaissances est nécessaire en vue de renforcer le cercle vertueux de la mise au banc d'essai, de l'application, de l'apprentissage et des ajustements qui constituent la marque distinctive de la gestion axée sur les résultats.

E. Recommandations

68. Le Conseil d'administration souhaitera peut-être examiner les recommandations suivantes :

a) Un accroissement des annonces de contributions pluriannuelles est nécessaire comme point de départ des augmentations annuelles à venir;

b) La mobilisation des ressources est une responsabilité collective de tous les participants au processus et notamment des conseils d'administration. Afin d'assurer le succès des activités de mobilisation de ressources des chefs de secrétariat des fonds et programmes des Nations Unies, un effort collectif et l'indispensable volonté politique de la communauté internationale, en particulier des donateurs, sont essentiels;

c) En vue de réaliser les objectifs du plan de financement pluriannuel, il est indispensable d'avoir les moyens d'assurer qu'un financement adéquat des activités de l'Organisation des Nations Unies dans le développement reste inscrit à l'ordre du jour des ministres. Afin de favoriser leur engagement soutenu en faveur du plan pluriannuel de financement, un processus permanent et dynamique s'impose pour en souligner l'évidente nécessité et prendre les dispositions requises pour atteindre les objectifs de financement convenus;

d) À cet effet, il est essentiel d'élaborer les procédures spécifiques pour le financement requis du développement, dans le cadre du financement du développement;

e) Compte tenu du fait que les engagements de financement en faveur des fonds et programmes demeurent volontaires, les gouvernements devraient être invités à faire en sorte que leurs annonces de contributions deviennent prévisibles et que la responsabilité collective soit assurée du point de vue d'une répartition plus équilibrée des donateurs pour élargir la base des ressources;

f) Les partenariats au sein des organismes des Nations Unies ont besoin d'être renforcés afin de progresser vers la réalisation des objectifs communs ainsi que pour renforcer la fiabilité des sources de données utiles en vue d'améliorer la qualité des indicateurs d'étapes (par exemple dans des domaines tels que l'égalité entre les sexes, la prévention de l'infection par le virus de l'immunodéficience humaine/syndrome de l'immunodéficience acquise (VIH/sida) et l'atténuation de la pauvreté);

g) Il est tout aussi fondamental de renforcer les capacités de suivi des programmes et de témoigner des progrès accomplis en investissant et en collaborant avec le système des Nations Unies dans la collecte des données nécessaires.

II. Évaluation des plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement

A. Rappel des faits

69. Les réformes du système des Nations Unies visent à faire converger les activités opérationnelles de développement menées par le système des Nations Unies par l'introduction de mesures qui facilitent l'harmonisation des procédures de planification, de programmation et d'exécution des projets d'aide au développement⁴. Les organismes des Nations Unies se sont employés à établir des cadres de planification concertés propres à chaque pays, qui servent de base commune aux activités du système (voir A/51/950, par. 20).

70. Les principaux instruments utilisés à cet effet sont les plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement et les bilans communs de pays. Les premiers ont été introduits en 1997 dans un groupe pilote de 18 pays dans le cadre des réformes du système des Nations Unies. Les seconds sont maintenant considérés comme une condition préalable à la formulation des plans-cadres (voir résolution 53/192 de l'Assemblée générale, par. 22), bien qu'ils aient précédé les réformes, puisqu'ils ont été lancés par l'ancien Groupe consultatif mixte des politiques⁵. Le système des Nations Unies dispose d'autres mécanismes, comme le cadre stratégique et la procédure d'appel global, auxquels il recourt dans des circonstances particulières. La Banque mondiale s'est dotée d'instruments

comme le Cadre de développement intégré et les documents stratégiques de réduction de la pauvreté, qui présentent également un intérêt pour les activités du système des Nations Unies.

71. En réponse à la demande de l'Assemblée générale figurant au paragraphe 63 de la résolution 53/192, le Département des affaires économiques et sociales de l'ONU a lancé, en collaboration avec le Groupe des Nations Unies pour le développement, une évaluation afin de déterminer si les plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement faciliteraient la convergence des activités opérationnelles du système. L'évaluation a porté sur les bénéfices que les plans-cadres offraient aux pays destinataires et sur la portée des opérations du système des Nations Unies. Par souci d'exhaustivité, elle s'est accompagnée d'une évaluation des bilans communs de pays⁶.

72. Les paragraphes ci-après présentent une synthèse des résultats de l'évaluation. Celle-ci vise à déterminer si les plans-cadres et les bilans communs de pays sont intégrés aux activités de développement et aux mécanismes de planification nationaux et sont en phase avec ceux-ci. Elle porte aussi sur l'interaction et la complémentarité des plans-cadres et des bilans avec les cadres de développement intégré et les documents stratégiques de réduction de la pauvreté, afin de donner suite à la recommandation du Conseil relative à une plus grande cohérence entre les différents instruments (voir résolution 2000/20 du Conseil économique et social, par. 12).

73. Dans le cadre de l'évaluation, on a eu recours à plusieurs méthodes, y compris une évaluation extérieure de la situation de certains pays et des consultations avec les organismes du système et les États Membres⁷. Les évaluateurs se sont attachés aux aspects suivants :

- a) Les conséquences pour les pays bénéficiaires :
 - i) Les plans-cadres procurent-ils des bénéfices aux pays destinataires ou sont-ils une source de dépenses?
 - ii) Les plans-cadres ont-ils été introduits avec la pleine participation et sous le contrôle des entités nationales, y compris les pouvoirs publics et la société civile?
 - iii) Peut-on considérer que les pays maîtrisent mieux les programmes recevant l'appui du système des Nations Unies et que les capacités na-

tionales de coordination de l'aide extérieure ont été renforcées par les plans-cadres?

b) Les conséquences pour le système des Nations Unies :

i) L'introduction des plans-cadres a-t-elle changé le fonctionnement du système des Nations Unies et eu des incidences sur la portée de l'action de ce dernier au niveau des pays?

ii) Les plans-cadres sont-ils le fruit d'une large participation des organismes du système et quelles synergies ont-ils créées?

iii) Les plans-cadres ont-ils facilité une collaboration axée sur les résultats, une programmation plus cohérente et une action mieux intégrée en faveur du développement des pays?

iv) Quelles sont les principales difficultés rencontrées par le système des Nations Unies dans l'application des plans-cadres?

B. Situation actuelle

74. Après le lancement du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement en 1997, l'Assemblée générale a apporté quelques précisions dans sa résolution 53/192 (par. 17 à 20 et 22) afin de souligner que les plans-cadres devaient être entrepris sous l'impulsion des pays, obéir à une approche participative et faciliter le suivi coordonné des décisions issues des conférences. Les directives régissant la formulation des plans ont été revues et le Comité administratif de coordination s'est déclaré en faveur de l'application de la résolution (voir ACC/1999/4; et E/1999/55/Add.1, annexe, appendice I). Les plans-cadres ont ensuite été étendus à l'ensemble du système et à un nombre croissant de pays.

75. Vingt-huit pays⁸ se sont déjà dotés d'un plan-cadre et des activités en ce sens sont en cours dans 31 autres (15 pays devraient mettre la dernière main à l'opération en 2001). Il est prévu que 29 autres pays⁹ s'engagent sur la même voie, ce qui portera le nombre de pays dotés d'un plan-cadre à 88. Dans six pays, une deuxième série de plans-cadres ont été établis; dans d'autres, le deuxième cycle est entamé.

La situation dans les différentes régions au 15 avril 2001

Région	Nombre de pays	Bilan commun		Bilan commun	
		Achevé	En cours	Achevé	En cours
Afrique	44	32	11	15	10
Asie et Pacifique	24	11	10	6	4
États arabes	16	6	3	1	4
Amérique latine et Caraïbes	25	19	5	3	11
Europe et Communauté des États indépendants	22	8	9	3	2
Total	131	76	38	28	31

76. Les bilans communs de pays étant une condition préalable à l'établissement d'un plan-cadre, leur introduction a rapidement progressé ces deux dernières années. Au 15 avril 2001, 76 pays avaient achevé leur bilan et 38 autres en étaient au stade des préparatifs. Des bilans étaient prévus dans huit autres pays, ce qui fera passer le nombre de pays de 114 à 122. Un deuxième cycle est en cours dans neuf pays, deux d'entre eux ayant déjà commencé les préparatifs d'un troisième cycle.

77. Compte tenu du fait que 18 pays ont participé au projet pilote lancé en 1997 et que les directives régissant les bilans communs préconisent un délai de 10 à 12 semaines pour l'établissement des plans-cadres et de quatre mois pour les bilans communs, on peut considérer que les progrès ont été plus lents qu'escompté, notamment dans le cas des plans-cadres. Les directives de 1999 prescrivent que l'établissement du plan-cadre devrait intervenir une fois le bilan achevé et les cycles de programmation harmonisés. La participation des gouvernements et des autres partenaires nationaux et la pleine coopération des équipes de pays et des organismes des Nations Unies qui ne sont pas représentés dans le pays sont également indispensables. Il s'agit d'un processus de longue haleine mais nécessaire.

C. Conséquences du Plan-cadre sur les pays bénéficiaires

78. Avec les plans-cadres, les organismes des Nations Unies disposeront d'un mécanisme de planification qui

leur permettra de donner un nouvel élan aux activités de développement dans les pays. L'objectif à long terme est d'améliorer les incidences des activités de coopération sur le développement et la prospérité des pays bénéficiaires. Dans un premier temps, il s'agit d'harmoniser les opérations des organismes des Nations Unies dans un souci d'efficacité et de pertinence¹⁰; l'accent n'est donc pas mis sur des objectifs de développement nationaux. Il importe de savoir si, par-delà les incidences sur les organismes des Nations Unies, les bilans communs de pays et les plans-cadres s'avèrent bénéfiques pour les pays destinataires. Il convient en outre que les différents organismes dressent un bilan des résultats obtenus et en tiennent compte dans leurs domaines respectifs.

1. Le Plan-cadre et l'intégration de l'aide au développement du système des Nations Unies dans les activités nationales

79. Le Plan-cadre devrait orienter l'action du système des Nations Unies vers des objectifs qui reflètent une convergence entre les priorités des programmes et stratégies de programmation nationaux, les considérations régionales ou plurinationales et les objectifs mondiaux de développement¹¹. Différentes sources montrent que les plans-cadres aident les pays bénéficiaires à mieux comprendre le rôle joué par le système des Nations Unies en matière de développement¹².

80. Les plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement facilitent-ils la convergence des activités opérationnelles et des initiatives nationales de développement? Les plans-cadres menés à bien jusqu'à présent se fondent sur des programmes nationaux. Il est avéré qu'ils peuvent favoriser une meilleure intégration et harmonisation des programmes de pays avec les plans de développement nationaux¹³. D'après les États Membres et les équipes de pays, les plans-cadres jouent un rôle important à cet égard¹⁴, mais peu de donateurs partagent cet avis.

2. Les plans-cadres et la capacité nationale à formuler et coordonner des politiques de développement

81. Les plans-cadres améliorent-ils la capacité des gouvernements à régler les problèmes, formuler des politiques et coordonner les initiatives internes et l'aide extérieure? Les évaluateurs indépendants estiment qu'il n'y a pas suffisamment d'éléments qui montrent que les plans-cadres facilitent la formulation de politiques

nationales¹⁵ ni que ceux-ci aident les gouvernements à mieux planifier les activités de développement, à formuler des orientations et à coordonner les politiques sectorielles et intersectorielles et l'aide des donateurs.

82. Les plans-cadres des Nations Unies ne concordent pas toujours avec les activités de planification nationales. Selon les évaluateurs indépendants, cela tient au fait que les plans-cadres ne comportent que des allusions génériques aux besoins existant en matière de renforcement de la coordination, de programmation concertée, de financement commun et de surveillance et d'évaluation conjointes. Ils sont souvent rédigés en termes très vagues, manquent de clarté et précisent rarement les objectifs, les résultats escomptés¹⁶ et le calendrier prévu dans certains domaines prioritaires. Par ailleurs, ils ne s'accompagnent pas de mécanismes de suivi et d'évaluation efficaces. On ignore si les bilans communs de pays actuels ont permis aux autorités nationales de disposer de l'information analytique indispensable pour orienter les activités de planification du développement. Les bilans communs peinent à s'imposer comme une source d'information crédible sur le développement. Les premiers bilans se sont largement inspirés des données existantes. Depuis que le cadre d'indicateurs utilisé pour établir les bilans a été étoffé, on dispose d'une base d'information plus large de nature à étayer l'analyse du développement.

83. Les bilans communs de pays devraient contribuer à renforcer les capacités analytiques des partenaires nationaux dans le domaine de la statistique et de l'analyse des données de développement, en facilitant l'identification des lacunes existant dans les données et les mesures correctives à apporter, étant entendu que la pleine participation des partenaires nationaux est indispensable. Lorsque la participation du gouvernement¹⁷ ne va pas au-delà de commentaires sur les documents établis par les équipes de pays, avec une consultation minimale des autorités nationales, parler de renforcement des capacités semble excessif.

84. Lors de l'atelier de Skytop, il est apparu que les bilans communs de pays et les plans-cadres s'étaient soldés par une amélioration de la coordination entre les partenaires nationaux de certains pays (y compris la coordination interministérielle), lorsque le gouvernement avait été associé aux activités dès le début¹⁸, ce qui avait permis de stimuler le dialogue intersectoriel entre les autorités nationales et les acteurs extérieurs.

85. Des observations sur le terrain confirment que les plans-cadres ont aidé un gouvernement à évaluer la stratégie de coopération des organismes des Nations Unies et à recenser des domaines prioritaires sur lesquels le système devrait mettre l'accent. Rien ne permet vraiment d'affirmer que les bilans communs de pays ont aidé les pays bénéficiaires à mieux comprendre le rôle que jouent les organismes des Nations Unies en matière de développement ni à établir des points de comparaison aux fins d'évaluer la coopération avec ces organismes.

86. Une étude d'évaluation des résultats réalisée à Madagascar¹⁹ montre que le plan-cadre semble réduire le morcellement des opérations et faciliter l'harmonisation des activités de programmation. L'évaluation indépendante, l'atelier de Skytop et quelques études d'évaluation des résultats ont mis en lumière quelques cas où les plans-cadres avaient permis de s'occuper de questions délicates (droits de l'homme, déplacés et nouvelles stratégies de développement). Cela n'est possible que lorsque le Plan-cadre repose sur des échanges ouverts avec les partenaires nationaux traitant de ces questions épineuses.

3. Qualité technique des bilans communs de pays et des plans-cadres

87. Étant donné le faible écho que rencontrent les bilans communs de pays et les plans-cadres dans les politiques nationales, il est permis de se demander si la qualité technique des documents n'est pas en cause. Tant l'évaluation indépendante que l'atelier de Skytop ont jeté le doute à ce sujet et ont fait apparaître des lacunes en matière de contrôle de la qualité. Une évaluation de la qualité des bilans et des plans-cadres dans leur phase finale s'est soldée par des conclusions mitigées. Le réseau d'information du Groupe des Nations Unies pour le développement a conclu que la qualité technique progressait mais était encore inégale²⁰. Certains documents sont trop vagues, ne sont pas étayés par une base de données adéquate et ne reposent sur aucune analyse fouillée des grands facteurs de développement.

88. Les plans-cadres doivent être fondés sur des bilans communs de qualité. Un grand nombre d'équipes de pays (60 %) et d'organisations (56 %) reconnaissent que les bilans communs pourraient contribuer à mieux faire comprendre les problèmes cruciaux que pose le développement. La qualité des analyses figurant dans les bilans communs menés à terme est inégale²¹. Dans

certain pays, les bilans ont servi les objectifs de planification des organismes des Nations Unies et se sont révélés être des instruments de dialogue particulièrement efficaces. Ils permettent de mesurer les progrès accomplis par les pays dans la réalisation des objectifs internationaux et de mettre en commun l'information avec les autres parties prenantes, aux niveaux national et international.

89. Dans d'autres pays, c'est une démarche descriptive qui prévaut, seuls les tendances et les indicateurs quantitatifs²² étant pris en compte, au détriment d'une analyse des causes sous-jacentes des problèmes de développement qui permettrait de dégager des axes d'intervention prioritaires. Les évaluateurs indépendants ont constaté que les bilans communs ne couvraient pas nécessairement tous les secteurs de la société²³. Il faudra peut-être revoir les qualifications des équipes de pays de façon à améliorer et à diversifier les connaissances analytiques qui sont le fondement de bilans de qualité²⁴.

4. Bilan commun de pays, Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement et suivi des conférences mondiales

90. Plusieurs États Membres et la grande majorité des équipes de pays²⁵ ont convenu que le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, ainsi que le cadre d'indicateurs du Bilan commun et d'autres mécanismes interinstitutions, facilitaient le suivi coordonné des conférences au niveau national, comme il était proposé au paragraphe 22 de la résolution 53/192, en privilégiant les questions interdisciplinaires retenues à l'occasion des conférences. Selon les experts externes, des efforts supplémentaires doivent être consentis, qui tiennent compte des initiatives engagées pour aider les pays à mesurer leurs progrès vers les objectifs fixés à l'issue des conférences et à faire rapport à ce sujet, en particulier pour ce qui est des objectifs définis lors du Sommet du Millénaire, en se fondant principalement sur le cadre d'indicateurs du Bilan commun²⁶.

91. Il est étonnant qu'un petit nombre seulement d'équipes de pays (9 %) ait fait valoir que les indicateurs du Bilan commun sont un moyen essentiel de promouvoir le suivi des conférences, alors que les rapports des coordonnateurs résidents pour 1999 soulignaient que le cadre d'indicateurs du Bilan commun facilitait le suivi des conférences à l'échelle des pays en définissant des critères de contrôle des priorités na-

tionales et de comparaison des objectifs convenus à l'échelle internationale²⁷.

92. La création d'une base de données des indicateurs pour l'établissement des priorités nationales et le suivi des conférences est citée comme l'un des résultats notables du Bilan commun de pays. Lorsque l'on ne dispose pas de données nationales, le Bilan commun offre des moyens de renforcer les capacités à promouvoir les compétences dans divers domaines statistiques (indicateurs sexospécifiques, accès aux biens publics, indicateurs axés sur les droits, données relatives au développement infranational, etc.) en recensant les lacunes et les obstacles susceptibles de rendre nécessaire une action à l'appui des systèmes statistiques nationaux²⁸.

5. Contrôle national et participation au Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement

93. Nous avons montré dans les chapitres précédents l'importance d'une participation nationale au Bilan commun de pays et au Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement. Dans sa résolution 53/192, l'Assemblée générale a souligné qu'il importait d'associer pleinement les gouvernements bénéficiaires à toutes les phases du Plan-cadre et de leur en donner l'entière maîtrise. Cette approche participative est un principe fondamental pour d'autres activités, telles que le cadre de développement intégré ou le document stratégique sur la lutte contre la pauvreté. Les appréciations sont contrastées quant à l'application de ce critère; s'il arrive que les gouvernements s'impliquent pleinement, leur participation consiste dans certains cas en une simple approbation ou en observations sur les produits finis : l'impératif de la participation devient ainsi un rituel formaliste²⁹. Le Bilan commun de pays et le Plan-cadre sont considérés comme des mécanismes de l'Organisation des Nations Unies, non comme une approche uniforme de la participation nationale³⁰.

94. De l'avis des experts externes, aucun effort cohérent n'est fait pour garantir d'entrée de jeu la pleine participation des gouvernements au Bilan commun de pays, au détriment des bénéfices à retirer de la participation aux activités théoriques, à la collecte et à l'analyse des données et à l'élaboration des documents relatifs aux bilans communs. Les équipes de pays et les États Membres conviennent que la participation insuffisante des gouvernements et, par conséquent, le contrôle national limité sont des obstacles majeurs. Plus de 50 % des équipes de pays souscrivent à cette

conclusion, les États Membres se montrant plus réservés, tout en étant plusieurs à reconnaître l'état de fait sur lequel elle repose³¹. Plusieurs gouvernements n'ont exprimé aucun point de vue sur la question et certains ont avancé qu'il était trop tôt pour formuler des conclusions.

6. Participation de la société civile

95. La participation nationale ne devrait pas reposer sur le seul gouvernement mais inclure dès le départ d'autres partenaires nationaux appartenant à la société civile³². Les équipes de pays et les États Membres³³ sont de plus en plus sensibles au fait que la participation des partenaires concernés à l'analyse du développement et à la conception des stratégies est un élément déterminant de la qualité élevée du Bilan commun de pays et du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement. Une telle participation ajoute de nouvelles dimensions à l'analyse et aux aspects relatifs au développement, garantit une analyse et une stratégie d'une grande portée et élargit le processus de recherche d'un consensus sur les priorités du système des Nations Unies en matière de coopération.

96. Les experts externes estiment que la contribution d'autres partenaires nationaux aux activités du système s'est souvent cantonnée à la participation d'organisations non gouvernementales et d'organisations de la société civile à la mise en oeuvre du programme, le rôle joué par ces entités dans les activités d'évaluation et l'élaboration des stratégies restant donc limité. Les organisations de la société civile ne sont invitées à contribuer au Plan-cadre et au Bilan commun de pays qu'à un stade trop avancé, lorsque les priorités sont déjà fixées³⁴, et il est difficile de déterminer quelles organisations de la société civile sont réellement représentatives des groupes d'intérêt ou des groupes cibles concernés.

97. Il ressort d'une étude théorique des documents sur le Plan-cadre que l'intérêt des équipes de pays pour la participation nationale ne s'est que récemment intensifié. Des obstacles existent qui ne stimulent pas le désir de participer : a) il faut exécuter le Plan-cadre des Nations Unies dans les délais prévus; b) dans certains pays, la participation d'entités non gouvernementales est une question très sensible sur le plan politique; et c) les organisations de la société civile ont des capacités limitées pour ce qui est d'organiser des consultations efficaces avec le système des Nations Unies.

7. La charge des coûts des transactions de plus en plus élevés

98. L'une des principales inquiétudes des pays bénéficiaires tient au fait que l'élaboration et le suivi du Bilan commun de pays et du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement exigent un investissement considérable en termes de ressources, de temps et de compétences³⁵. Le Bilan commun et le Plan-cadre entraînent un accroissement des « coûts des transactions » pour les pays aussi bien que pour les organismes du système. Ce sont en fin de compte les pays qui doivent prendre à leur charge ces coûts supplémentaires afin de bénéficier de l'appui du système, mais ils risquent de ne pas pouvoir le faire durablement si les ressources d'origine publique sont limitées. Le Bilan commun de pays et le Plan-cadre imposent aussi au système des Nations Unies une énorme charge de travail additionnelle, obligeant les organismes à assumer un volume de travail excessif pour participer aux réunions des groupes thématiques et aux autres réunions de coordination, élaborer des documents, etc. Les institutions spécialisées en souffrent tout particulièrement car leurs effectifs à l'échelle nationale sont peu nombreux.

99. Les deux mécanismes alourdissent la charge de travail des coordonnateurs résidents, dont le rôle essentiel en matière d'encadrement et de suivi est doublé à d'autres fonctions liées à la coordination de l'aide, à la concertation sur l'action à mener, au suivi des conférences et à la mobilisation des ressources. D'autres représentants résidents partagent cette charge accrue. Pour ce qui est du coût d'opportunité, des agents de la fonction publique et des administrateurs de programme du système des Nations Unies interrogés par les experts extérieurs se sont plaints de l'excès de travail engendré par les deux mécanismes, qui s'ajoute aux autres activités d'évaluation (document stratégique sur la lutte contre la pauvreté et cadre de développement intégré, par exemple) et entraîne une multiplication des groupes thématiques et la redondance des efforts, des réunions et des documents préparatoires³⁶. Le personnel des Nations Unies affecté dans les pays concernés estime que ce surcroît de travail représente 10 à 20 % de son temps.

100. Il est difficile d'exprimer tous ces coûts en termes monétaires. L'évaluation externe met en évidence le fait que les ressources allouées aux fonds des coordonnateurs résidents, qui se montaient à 11 458 000 dollars en 1999 (dont 9 596 000 dollars ont été décaissés), ont

essentiellement servi à financer les efforts concertés en matière de programmation (élaboration du Bilan commun de pays et du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement) ainsi que les initiatives en matière d'information et de plaidoyer, le suivi des conférences et l'initiative relative aux locaux et aux services communs³⁷.

101. Le Bilan commun de pays et le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement devaient permettre de réduire le coût des transactions incombant à l'État par le jeu d'un « effet de renouvellement », en réduisant les besoins liés à la programmation par pays. Il semble que des progrès aient été réalisés (voir E/2000/46/Add.1, para. 27 à 35) mais l'élaboration des programmes de pays continue de nécessiter des activités, des missions et des documents distincts et le recours à des mécanismes d'autorisation asynchrones. Les gouvernements ont confirmé le sentiment selon lequel les deux processus ajoutaient des mécanismes bureaucratiques aux procédures et aux règles déjà établies. Les institutions et le Groupe des Nations Unies pour le développement considèrent cette question comme hautement prioritaire.

D. Incidences du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement sur le système des Nations Unies pour le développement

102. Les incidences du Bilan commun de pays et du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement sont particulièrement sensibles au niveau du fonctionnement du système des Nations Unies dans les pays. Toutes les sources le confirment, soit parce qu'elles disposent d'exemples concrets soit parce que ces incidences peuvent être considérables. La grande majorité des équipes de pays consultées ont indiqué qu'elles donnaient la priorité la plus grande au Plan-cadre car il constitue une base pour les programmes de pays, recense les priorités stratégiques et est un mécanisme important pour la promotion de l'esprit d'équipe. La plupart des équipes de pays associées au Bilan commun de pays et les sièges des organisations reconnaissent que ce mécanisme facilite l'élaboration du Plan-cadre en proposant une interprétation commune des grandes orientations du système. L'un et l'autre mécanismes ont permis de promouvoir une « culture propre au système » entre les fonctionnaires de l'ONU qui sont membres d'équipes de pays.

103. En dépit de la substituabilité des deux mécanismes et des nouvelles demandes urgentes à l'échelle des pays (notamment en raison de situations extraordinaires telles que les catastrophes de portée nationale ou les troubles civils), 11 % seulement des équipes de pays pensent que ces facteurs supplantent l'intérêt accordé au Plan-cadre et un faible pourcentage d'entre elles s'interroge sur la valeur ajoutée du Plan-cadre : de leur avis, en effet, cette valeur ajoutée n'apparaît pas encore nettement, et les sièges des organismes du système n'ont pas clairement montré qu'ils accordaient une priorité élevée au Plan-cadre.

1. Incidences du Bilan commun de pays et du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement sur la cohésion interne du système des Nations Unies

104. Il ressort de l'évaluation externe que le Bilan commun de pays et le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement ont renforcé l'identité collective des équipes de pays des Nations Unies, qui ont bénéficié de l'enrichissement mutuel résultant du partage des informations et de la formation de partenariats aux fins de l'énonciation d'une stratégie en matière de coopération. Cela est tout particulièrement vrai pour les membres d'équipes de pays qui ont directement participé à l'élaboration des documents relatifs au Bilan commun de pays et au Plan-cadre, avec un recours minimal aux consultants extérieurs.

105. Les membres de la plupart des équipes de pays partagent ces vues et indiquent que les mécanismes ont renforcé leur sentiment d'appartenance à une équipe et amélioré leur capacité à communiquer et à établir des contacts au sein du système et la compréhension qu'ils ont du rôle de l'équipe en tant que système. Les donateurs et certains pays bénéficiaires consultés aux fins du présent examen triennal des activités opérationnelles de développement ont confirmé l'importance particulière de cette incidence du Plan-cadre, qui permet d'encourager à l'intérieur du système le dialogue sur la coopération à l'échelle des pays³⁸ et de promouvoir une compréhension commune des grandes orientations³⁹. La décentralisation et la délégation de pouvoir pratiquées par la plupart des organisations ont renforcé la tendance à la constitution d'équipes. Il apparaît clairement que le travail en équipe s'est intensifié dans le domaine de la programmation stratégique concernant des questions interdisciplinaires et que le suivi des

conférences est mieux harmonisé à l'échelle du système.

106. Toutefois, selon les experts externes, le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement est un mécanisme trop axé sur les sièges et insuffisamment dirigé par les pays. Certains représentants de pays, reconnaissant que les sièges de leurs organismes ou leurs structures régionales n'étaient pas entièrement acquis au Plan-cadre, n'étaient pas certains des modalités et de la portée de leur participation. Les experts extérieurs ont également convenu que le Bilan commun de pays et le Plan-cadre avaient suscité une réaction plus positive de la part de grandes institutions spécialisées en ce qui concernait l'adoption d'une approche coordonnée de l'analyse et de la planification stratégique. Aucun des deux mécanismes n'avait jusqu'à présent réussi à intégrer une perspective régionale, ni à obtenir la participation voulue des commissions régionales.

2. Participation des organismes des Nations Unies

107. L'utilité du Bilan commun de pays et du Plan-cadre en tant qu'instruments de promotion du travail en équipe dépend de la mesure dans laquelle les organismes du système participent à leur élaboration. Les équipes de pays ont confirmé que cette participation avait atteint un niveau élevé et que seulement un petit nombre d'entre elles et quelques pays bénéficiaires et pays donateurs n'étaient pas suffisamment mobilisés.

108. Quoi qu'il en soit, la participation à l'échelle du système est inconstante et varie selon les organisations à l'intérieur des pays et entre eux. L'engagement limité des organisations qui sont directement représentées dans les pays est un élément préoccupant. Quant aux institutions de Bretton Woods, leur participation aux mécanismes du Bilan commun de pays et du Plan-cadre est irrégulière, et va de l'engagement modéré à la coopération intense.

3. Cohérence dans l'exécution des programmes du système des Nations Unies

109. Les deux mécanismes, en particulier le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, ont-ils, outre la promotion d'un esprit d'équipe, contribué au renforcement de la cohérence des activités opérationnelles du système en définissant un cadre commun de planification, assorti d'objectifs eux aussi communs et d'une stratégie de coopération convenue? L'objectif

premier du Plan-cadre est de poser les bases de la coopération au sein du système ainsi qu'avec les gouvernements et les autres partenaires, grâce à une série de programmes et de projets complémentaires. Son efficacité opérationnelle dépend par conséquent du degré d'harmonisation des programmes de pays de chaque organisation. Consultées au sujet du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, les organisations du système ont indiqué ceci :

a) Le Plan-cadre constitue un cadre commun de priorités pour les programmes de pays;

b) Il permet de mieux choisir et de mieux définir les priorités stratégiques;

c) Il concorde avec les efforts d'harmonisation des cycles de programmation;

d) Il a encouragé l'adoption de processus et de produits permettant d'améliorer la collaboration du Groupe des Nations Unies pour le développement en ce qui concerne les programmes, et des procédures visant à promouvoir les programmes communs et les examens communs à mi-parcours (voir E/2000/46, par. 165 à 168);

e) Il est la raison d'être des réunions communes des Conseils d'administration du PNUD/ FNUAP et de l'UNICEF (avec la participation du PAM) et a motivé la décision selon laquelle les programmes de pays soumis à l'approbation des conseils d'administration devraient toujours être accompagnés du Bilan commun de pays et du Plan-cadre correspondants, s'ils existent.

4. Le Plan-cadre et les programmes de pays individuels

110. Le Plan-cadre devrait être élaboré avant les programmes des institutions individuelles et énoncer les priorités pour leur propre programmation par pays. Plusieurs institutions estiment que cela représente une fonction essentielle du Plan-cadre. Les consultations avec les organisations du système font apparaître des résultats mitigés en ce qui concerne la question de savoir jusqu'à quel point le Plan-cadre joue cette fonction essentielle, ce qui reflète des différences d'optique quant au rapport entre le Plan-cadre et la programmation des institutions. Les petites institutions techniques estiment que le Plan-cadre n'a aucune incidence sur leur propre programmation; mais la plupart des organisations du système (en particulier les fonds et pro-

grammes, suivis par les grandes institutions spécialisées) prennent des mesures pour incorporer le Plan-cadre dans leur programmation par pays, en ajustant leurs procédures.

111. Comme le Plan-cadre n'existe que depuis quatre ans et que, dans plusieurs pays, il n'a été achevé que très récemment, on n'a que peu de données qui témoigneraient de son impact sur les programmes des pays individuels. La plupart des plans-cadres dans les pays pilotes étaient élaborés au milieu du cycle des programmes de pays approuvés, et n'ont donc pas pu avoir des effets discernables sur l'orientation des programmes approuvés existants⁴⁰. Il était possible de vérifier que les efforts de programmation plus récents, y compris la préparation des révisions des programmes de pays, ont pu refléter les priorités énoncées dans le Plan-cadre, ce qui confirme le rôle du Plan-cadre en tant que cadre général de l'aide au développement. Il n'est pas encore possible de déterminer si cette influence du Plan-cadre sur le programme de pays touche aux questions de fond ou se limite à une réconciliation rituelle du programme de chaque pays avec des catégories et des objectifs généralement acceptés⁴¹.

5. Le Plan-cadre et les procédures de programmation par pays

112. L'interaction complexe entre le Plan-cadre et la programmation par pays pose des problèmes de synchronisation⁴² et de réconciliation des exigences procédurales. L'évaluation extérieure a abouti à la conclusion que, parmi toutes les questions soulevées par les équipes de pays et les gouvernements, ce problème représente le plus grand obstacle à la programmation commune des activités, à la création d'une image moderne holistique de l'ONU et à sa capacité de participer à des approches novatrices en matière de programmation du développement⁴³. Les services des sièges et les équipes de pays de plusieurs organisations partagent ce point de vue⁴⁴. En outre, il se peut que la programmation des institutions au niveau de leurs sièges soit complètement détachée de l'approche intégrée à l'harmonisation de la programmation dans le contexte du Plan-cadre, ce qui est contraire à l'intention et à l'attente de plusieurs organisations. Qui plus est, on exerce des pressions sur les personnels travaillant dans les pays pour qu'ils exécutent leurs propres activités de programmation à titre prioritaire.

113. Il faut simplifier les procédures, non seulement en ce qui concerne la programmation par pays, mais éga-

lement l'élaboration et l'exécution du Plan-cadre. Quelques organisations estiment que le processus du Plan-cadre est trop encombrant. Un aspect de la procédure concerne les modalités d'approbation des programmes de pays. Dans sa décision 2000/12, le Conseil d'administration a demandé au FNUAP de proposer aux autres membres du Groupe des Nations Unies pour le développement la création d'un groupe de travail ayant pour tâche d'élaborer des modalités communes d'approbation des programmes de manière à introduire la présentation commune des programmes de pays en temps utile. Le Groupe a élaboré et a soumis au Conseil d'administration une proposition relative à l'harmonisation des procédures d'approbation⁴⁵ qui allégerait le fardeau imposé par les procédures actuelles, permettrait un maximum de synergies entre les partenaires du Groupe, soulignerait la décentralisation et maintiendrait la visibilité de chaque organisation individuelle. Elle a pour objet de garantir que des comptes sont rendus au Conseil d'administration et que le Bilan commun de pays et le Plan-cadre jouent un rôle central en tant que base de l'élaboration des programmes.

114. Cette proposition suppose que le Bilan commun représente la pièce maîtresse des efforts d'analyse du Groupe au niveau des pays, et que le Plan-cadre constitue le cadre commun de planification des activités opérationnelles dans le pays, le point de départ de l'élaboration et de la planification conjointe des programmes et la base des programmes de pays individuels. Le Plan-cadre devrait devenir le plan d'action des Nations Unies, une condition indispensable à l'élaboration, l'examen ou l'approbation des programmes de pays individuels par les conseils d'administration.

6. Le Plan-cadre et l'effet de remplacement

115. L'un des avantages de la proposition du Groupe des Nations Unies pour le développement consiste à simplifier la manière dont les fonds et programmes individuels organisent les analyses de leur propre situation au cours de leur programmation dans les pays et les intègrent dans les processus Bilan commun/Plan-cadre. De l'avis des évaluateurs extérieurs, le Bilan commun et le Plan-cadre devraient, pour avoir un sens, constituer un mécanisme de remplacement en matière de programmation, et ne pas ajouter un autre niveau de paperasserie. L'idée est simple : il devrait y avoir un seul diagnostic pour le système des Nations Unies qui

intervient avant l'élaboration des programmes de pays, et le Bilan commun devrait être le moyen de porter ce diagnostic. Cela n'empêcherait pas une institution d'ajouter son propre diagnostic spécifique, mais cela devrait constituer un complément au Bilan commun et être synchronisé avec lui.

116. Le Secrétaire général a déjà fait rapport sur les progrès accomplis dans ce domaine, qui réduisent les exigences à l'étape de la préprogrammation⁴⁶. L'atelier Skytop sur le Plan-cadre a recommandé l'établissement d'un calendrier précis pour le remplacement du diagnostic et des exercices de planification des différentes institutions par le Bilan commun et le Plan-cadre.

117. Les évaluateurs extérieurs ont souligné qu'il n'existe, en dehors des exemples déjà évoqués et des tentatives actuelles de rationaliser les procédures d'approbation des programmes, aucune preuve systématique qui montrerait qu'un mécanisme de remplacement est en train de s'installer dans le système. Plusieurs organisations du système continuent à se fonder sur leur propre diagnostic au lieu d'utiliser le Bilan commun à cet effet. Il s'agit de savoir si le Bilan commun remplace toutes les activités de diagnostic des institutions, ou s'il constitue un processus autour duquel toutes les activités diagnostiques sont harmonisées, y compris celles qui concernent une institution concrète.

7. Le Plan-cadre et la programmation commune

118. De l'avis de 35 % des équipes de pays, l'un des principaux résultats du Plan-cadre (et du Bilan commun, comme on le montrera ci-après) réside dans le fait qu'il aboutit à la collaboration en matière de programmation, d'exécution et de contrôle, y compris la programmation commune entre organisations du système. Le Bilan commun et le Plan-cadre ont créé des conditions favorables à la programmation commune, sans modifier la séparation institutionnelle qui existe actuellement entre les programmes de pays individuels⁴⁷. On multiplie les efforts visant à encourager des initiatives communes, des programmes communs, des examens à mi-parcours communs, des opérations d'évaluation communes, des services communs, etc.

119. Cela ne veut pas dire que la mise en oeuvre du Plan-cadre aboutisse à la fusion complète des programmes de pays en un seul programme commun. Un programme commun peut être élaboré dans le cadre d'un programme de pays approuvé d'une institution,

qui définit les liens entre les responsabilités des organisations participantes. Le Plan-cadre peut également devenir plus qu'un cadre stratégique global et établir des liens plus étroits entre les programmes de pays de manière à devenir un plan d'action pour l'aide au développement du système des Nations Unies. Tel est également l'effet attendu de la proposition du Groupe des Nations Unies pour le développement d'harmoniser les procédures d'approbation.

120. Seulement 27 % des équipes de pays consultées ont signalé qu'un élément essentiel du Plan-cadre consistait à faciliter la concentration des ressources limitées sur quelques priorités concrètes. Par conséquent, à ce stade, les équipes de pays ne sont guère persuadées de la possibilité d'utiliser le Plan-cadre en tant que cadre de programmation des ressources, ce qui est essentiel à la mise en place d'une programmation commune par pays.

121. En juin 2000, le Groupe des Nations Unies pour le développement a adopté une directive, élaborée en collaboration avec plusieurs équipes de pays, destinée à aider le personnel du système des Nations Unies et les autorités nationales à élaborer des programmes communs, à identifier des arrangements possibles de présentation de comptes financiers et de gestion de programmes. On a encouragé l'utilisation de cette directive au niveau des pays en tant que moyen de renforcer la synergie au sein du système. L'examen de cette initiative pour l'ensemble du système dans le contexte du CAC est en train d'être lancé en tant que projet pilote, avec l'appui du groupe de travail du système des coordonnateurs résidents des Nations Unies⁴⁸.

122. Les rapports annuels des coordonnateurs résidents offrent plusieurs exemples de programmes communs, notamment pour les initiatives transectorielles, telles que des initiatives régionales et intégrées, ou des initiatives communes concentrées sur des questions telles que l'élimination de la pauvreté et l'environnement⁴⁹, le programme commun axé sur l'élaboration d'un profil et d'une stratégie de développement humain pour l'Égypte⁵⁰, l'initiative relative à l'éducation primaire communautaire en Inde⁵¹ et la promotion d'une réponse plurisectorielle au VIH/sida, aux maladies vénériennes et à la toxicomanie au Kazakhstan⁵². La création d'activités financées conjointement représente un domaine qui pourrait s'élargir à mesure que le Plan-cadre progresse, car pour la première fois le système se concentre sur la mise en oeuvre d'une série de priorités

concertées identifiées dans le Bilan commun et le Plan-cadre.

8. Ressources à l'appui du Bilan commun de pays et du Plan-cadre

123. Le Bilan commun et le Plan-cadre reçoivent-ils un soutien suffisant de la part du système des Nations Unies? Un appui technique et des ressources considérables ont été fournis, notamment par le biais du Groupe des Nations Unies pour le développement, pour faciliter l'introduction du Plan-cadre et l'élargissement de l'emploi du Bilan commun. Environ 1 500 personnes appartenant à 42 équipes de pays ont reçu un appui sous forme de 36 ateliers organisés à l'intérieur des pays, avec l'appui de l'École des cadres des Nations Unies et de 70 moniteurs formés venant de 15 organisations. Le personnel du siège des institutions a participé à 15 ateliers à Genève, à New York, à Vienne, à Rome, à Paris et à Bonn en 1999, alors que cinq ateliers régionaux ont été organisés entre mai et novembre 2000 en collaboration avec les commissions régionales et avec la participation des autres organisations du système.

124. Il est difficile de faire des estimations de l'appui financier du système au Plan-cadre, puisque le coût de celui-ci et du Bilan commun n'a pas été calculé. L'évaluation extérieure du Plan-cadre donne à penser qu'il faudrait augmenter les ressources affectées à ce processus et que le principe de la répartition du coût devrait s'appliquer à toutes les organisations participantes⁵³. Mais il n'existe pas de position uniforme du système quant à cette nécessité. Une proportion considérable des équipes de pays (45,2 %) et des services des sièges (48 %) estiment que l'un des principaux obstacles au Plan-cadre réside dans le manque des ressources nécessaires⁵⁴.

125. La majorité des fonds et programmes des Nations Unies (à l'exception du PAM) qui ont apporté le gros des ressources financières à l'appui du processus, ne pensent pas que le manque de ressources représente la principale contrainte qui pèse sur le Plan-cadre. Cette position est partagée par la plupart des petites institutions techniques, selon lesquelles le Plan-cadre n'apporte pas d'avantages directs en ce qui concerne la programmation de leurs propres activités. Toutes les grandes institutions spécialisées qui ont répondu aux questions posées dans le cadre de l'examen triennal des orientations et toutes les commissions régionales ont souligné que la limitation de ressources représentait le

plus gros obstacle au Plan-cadre, et tel était également l'avis du Haut Commissariat aux droits de l'homme et du Fonds international de développement agricole (FIDA). Toutes ces entités font partie du groupe des organisations désireuses de jouer un rôle accru par rapport au Plan-cadre. Il existe peut-être une corrélation entre les inquiétudes quant à l'insuffisance des ressources à l'appui du Plan-cadre et la difficulté que les organisations individuelles rencontrent lorsqu'elles souhaitent participer à ce processus.

126. Dans le cas du Bilan commun de pays, les inquiétudes quant à l'insuffisance des ressources sont beaucoup moins évidentes, sauf pour les grandes institutions spécialisées, qui continuent à y voir un grand obstacle au Bilan commun (et peut-être à leur participation à ce processus). En conclusion, il n'existe pas de position uniforme du système en ce qui concerne la nécessité d'accroître les ressources à l'appui du Bilan commun et du Plan-cadre en tant que principal moyen de promouvoir ces exercices, puisque les contraintes financières concernent surtout les organisations qui trouvent difficile de participer.

9. Appui technique au Bilan commun de pays et au Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement

127. Cette discussion sur la question de savoir si la qualité technique du Bilan commun de pays et du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement pourrait constituer un obstacle à leur utilisation par les gouvernements bénéficiaires soulève plusieurs interrogations. Le système des Nations Unies apporte-t-il un appui technique suffisant à ces processus? Est-ce qu'il fournit les compétences techniques nécessaires à l'élaboration de documents techniquement valables? Les équipes de pays disposent-elles d'un appui technique ou celui-ci est-il fourni par les bureaux régionaux ou le siège? Les équipes de pays ont-elles la compétence technique nécessaire à l'élaboration de documents de qualité d'ordre analytique et stratégique?

128. L'évaluation extérieure souligne le niveau inégal de la capacité technique des équipes de pays, ce qui s'est peut-être répercuté sur la qualité du Plan-cadre et du Bilan commun de pays. Certaines études d'évaluation de l'impact font état des mêmes inquiétudes. La question est plus pertinente dans le cas du Bilan commun, étant donné qu'il contient des analyses plus poussées. Les évaluateurs extérieurs ont conclu qu'il faudrait s'efforcer de tirer un meilleur parti de la

diversité des mandats et des optiques du système des Nations Unies afin de garantir un Bilan commun de plus grande qualité, plus professionnel et plus objectif.

129. Les consultations avec les sièges des différentes organisations du système font apparaître une diversité de vues en la matière. L'effort entrepris par le système des Nations Unies en ce qui concerne le lancement du Bilan commun et du Plan-cadre, y compris toutes les activités de formation et d'appui entreprises à partir du siège, est impressionnant et sans précédent dans l'histoire des activités opérationnelles en ce qui concerne le soutien apporté aux efforts de programmation à l'échelle du système. Par ailleurs, la présence et l'appui combinés de tous les fonds, programmes et institutions spécialisés donnent à penser que le système dispose de compétences suffisantes pour répondre à l'exigence d'une vision d'ensemble des priorités de développement et de leurs différentes dimensions sectorielles. En réponse aux questionnaires remplis dans le cadre de l'examen d'ensemble triennal des orientations, plusieurs organisations confirment que tel est effectivement le cas dans plusieurs pays, où les équipes ont des compétences pour toute une gamme de questions qui sont à la base de l'appui fourni par le système. Certaines des organisations soulignent également que le profil technique des équipes de pays devrait être amélioré pour qu'elles puissent répondre à de nouveaux défis (par exemple dans des domaines tels que les droits de l'homme, les conflits internes et le secteur privé).

130. De l'avis de certaines institutions, le niveau de l'appui technique apporté aux équipes de pays qui travaillent sur le Plan-cadre et le Bilan commun varie sensiblement d'une organisation à l'autre et de pays à pays. Certaines compétences qui ne sont pas disponibles au niveau des pays le sont peut-être dans le cadre du système, soit au siège soit au niveau régional (par exemple commerce, droits de l'homme, analyse transsectorielle stratégique et mondialisation). Le problème consiste à garantir que ces compétences peuvent être fournies lorsqu'elles n'existent qu'au sein d'une organisation qui n'est pas représentée dans le pays en question.

131. C'est pour cette raison que certaines organisations ont mis en relief l'insuffisance des ressources nécessaires à cet appui technique. L'emploi de compétences locales dans les pays bénéficiaires représente déjà une source d'appui technique importante, comme le montre l'emploi de consultants nationaux. Ce qu'il

faut savoir, c'est si le système des Nations Unies dispose de compétences spéciales dans certains domaines qui ne sont pas suffisamment couverts par des experts nationaux. La diversité des organisations du système des Nations Unies confirme qu'il existe plusieurs entités qui disposent des compétences techniques nécessaires à la bonne gestion du Plan-cadre et du Bilan commun. Selon l'organisation ou le pays en question, ces compétences sont disponibles dans les équipes de pays ou demeurent concentrées au siège où dans les bureaux régionaux ou sous-régionaux. Lorsque les compétences sont extérieures à l'équipe de pays, il s'agit de savoir si elles peuvent être rapidement déployées, en tant que de besoin, à l'appui des processus de plan-cadre et de Bilan commun pour répondre aux demandes des pays. La question du profil technique des équipes de pays a donc une incidence sur l'efficacité de l'appui que le système des Nations Unies fournit en matière de plan-cadre et de bilan commun.

E. Interaction avec d'autres instruments et approches

132. L'interaction entre le Plan-cadre et le Bilan commun d'une part, et d'autres instruments et approches de l'autre, exige qu'on les examine pour identifier soit les complémentarités possibles, soit les risques de doubles emplois. Il faut parvenir à la synergie de tous ces processus. La participation réciproque des fonds, programmes et institutions spécialisées des Nations Unies d'un côté, et celle des institutions de Bretton Woods de l'autre au Plan-cadre et au Bilan commun, ainsi qu'au Cadre de développement intégré, au Document stratégique de lutte contre la pauvreté et les approches sectorielles devraient être encouragées plus avant. L'évaluation extérieure du Plan-cadre a appelé un meilleur enchaînement de tous ces cadres de manière à accroître au maximum leur contribution individuelle à la coordination de la coopération pour le développement. Le Conseil économique et social, au paragraphe 12 de sa résolution 2000/20, qui reprend la résolution 53/192 de l'Assemblée générale, a encouragé une intensification de la coopération entre les fonds, programmes et institutions des Nations Unies et les institutions de Bretton Woods, afin d'améliorer, sous la conduite des gouvernements nationaux, la compatibilité des cadres stratégiques élaborés par tous.

1. Le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, le Bilan commun de pays et le Cadre de développement intégré

133. Le premier lien manifeste est celui qui existe entre le Plan-cadre et le Cadre de développement intégré lancé par la Banque mondiale en janvier 1999⁵⁵. Le Cadre de développement intégré est un processus permettant aux pays de mettre en commun les connaissances et les ressources pour élaborer et mettre en oeuvre des stratégies effectives de développement économique et de lutte contre la pauvreté en adoptant une approche globale au développement à long terme (10 à 20 ans)⁵⁶.

134. Cette approche a été introduite tout d'abord dans le cadre de 13 projets pilotes⁵⁷, dans des pays dont les autorités s'étaient intéressées à l'application pratique d'une masse critique de principes. Un nombre croissant de pays non pilotes mettent en oeuvre des éléments du Cadre. À l'heure actuelle, le nombre de pays suivis par la Banque mondiale en ce qui concerne la mise en oeuvre des principes du Cadre est passé à 43⁵⁸. Dans l'ensemble, les progrès accomplis dans le contexte des programmes pilotes sont inégaux⁵⁹, en ce qui concerne aussi bien le rythme que le degré, en fonction des différentes circonstances du pays, d'événements imprévus et des différences d'approche entre les pays. Il faudra probablement plus de temps que prévu pour obtenir l'engagement officiel du gouvernement en faveur de ce processus, ce qui explique peut-être en partie le nombre réduit de pays où le processus a été accompli avec succès, par rapport aux exercices de plan-cadre ou de Bilan commun.

135. Les principes du Cadre de développement intégré⁶⁰ sont compatibles avec les concepts et principes adoptés pour le Plan-cadre et le Bilan commun. Ils reposent sur la même démarche en ce qui concerne le partenariat et la propriété. Le Bilan commun et le Plan-cadre sont un moyen d'aborder le développement dans son ensemble, puisqu'ils traitent d'une large gamme de problèmes de développement, qui sont mis en relief par les grandes conférences des Nations Unies et la mise en oeuvre de leurs décisions par les pays. Comme le Cadre de développement, le Bilan commun et le Plan-cadre jettent les bases d'une démarche axée sur les résultats, grâce à l'utilisation des indicateurs du Bilan commun et du cadre des ressources du programme du Plan-cadre.

136. Malgré ces similitudes conceptuelles, il existe une grande différence entre le Cadre de développement

intégré et les processus de Bilan commun/Plan-cadre : le premier représente plutôt une approche et un processus et non une stratégie d'analyse et d'exécution. En revanche, le Document stratégique de lutte contre la pauvreté est une stratégie. Le Bilan commun est un instrument analytique que le système des Nations Unies et d'autres partenaires élaborent en collaboration avec le gouvernement, afin de définir les défis critiques posés par le développement. Il peut alimenter les plans et cadres de développement national et en découler, y compris, là où il existe, le Cadre intégré de développement, dont le Document stratégique qui peut faire partie de la stratégie globale de développement d'un gouvernement. Le Plan-cadre est un plan d'action pour le système des Nations Unies et représente l'équivalent de la stratégie d'aide aux pays de la Banque mondiale. Alors que l'expérience a montré que des liens peuvent être établis entre différents scénarios établis avec des instruments différents à des moments différents, le problème de l'enchaînement demeure entier, surtout pour garantir que le soutien au processus national est le meilleur possible.

137. L'exemple de la Bolivie montre comment le Cadre de développement intégré, qui repose sur un processus de dialogue national, a bénéficié de l'appui du système des Nations Unies⁶¹, a été lancé avant le Plan-cadre des Nations Unies. En pareil cas, le Plan-cadre sera élaboré sur la base de l'attente du Gouvernement reflétée dans le Cadre de développement intégré. Dans les pays où celui-ci est en cours d'élaboration, le Plan-cadre (et le Bilan commun correspondant) s'il est disponible, apporte des éléments qui permettront d'améliorer l'identification des problèmes de développement nécessaires à la définition d'une approche d'ensemble à l'élaboration des politiques en matière de développement d'un pays⁶².

138. L'emploi du Bilan commun en tant que fondement de l'analyse des politiques et des choix stratégiques au niveau des pays a souvent été souligné en tant que contribution essentielle que cette méthode peut faire au Cadre de développement intégré et au Document stratégique. L'évaluation extérieure a trouvé des exemples, où le Bilan commun a été utilisé en tant que source d'information de base pour les discussions de groupes avec les partenaires du Cadre de développement intégré⁶³.

139. Après le lancement du Cadre de développement intégré en 1999, le Groupe de développement des Nations Unies a donné des instructions aux équipes de

pays concernant les complémentarités entre les processus Bilan commun/Plan-cadre et le Cadre de développement intégré. Un groupe système des Nations Unies/Banque mondiale sur le Cadre de développement intégré (dont le mandat couvrira désormais également le Document stratégique) a été créé⁶⁴ par le Groupe des Nations Unies pour le développement et la Banque mondiale au cours du deuxième semestre 1999 pour examiner en commun l'expérience au niveau des pays.

2. Le Plan-cadre des Nations Unies, le Bilan commun de pays et le Document stratégique sur la lutte contre la pauvreté

140. On a accordé une attention accrue à la participation du système des Nations Unies au processus de document stratégique sur la lutte contre la pauvreté. Ce document est un instrument politique lancé par le Conseil d'administration du Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale le 27 septembre 1999, lors d'une réunion conjointe du Comité de développement et du Comité intérimaire⁶⁵.

141. Bien que le Document stratégique soit censé refléter une vision à long terme du développement social, il porte sur une durée de seulement trois ans, ce qui en fait un instrument à beaucoup plus court terme que le Plan-cadre. À l'origine, il était destiné aux 41 pays les plus endettés. Par la suite, on l'a étendu à quelque 30 pays supplémentaires éligibles pour les prêts de l'Association internationale de développement. La complexité du Document stratégique montre combien il est difficile d'achever le processus sur la base d'une participation complète en temps utile pour que les pays puissent bénéficier d'un allègement rapide de la dette. On a donc décidé d'élaborer un document intérimaire. Au début de 2001, 30 documents intérimaires et quatre documents stratégiques complets (pour le Burkina Faso, la Mauritanie, l'Ouganda et la République-Unie de Tanzanie) avaient été achevés et approuvés.

142. Comme le système des Nations Unies gère d'ores et déjà des initiatives dont la lutte contre la pauvreté est l'objectif principal, son interaction avec le Document stratégique est particulièrement pertinente pour les pays bénéficiaires individuels. Aussi bien la Banque mondiale que le FMI encouragent la participation du système, ainsi que des autres partenaires, à l'élaboration du Document stratégique. On a organisé des consultations au siège et au niveau des pays pour renforcer cette participation. Par ailleurs, les institutions de Bretton Woods sont censées participer active-

ment au Bilan commun et au Plan-cadre et il existe plusieurs exemples qui confirment cette participation. Pourtant, seule une fraction (26 %) des équipes de pays consultés confirment une participation majeure du système des Nations Unies au Document stratégique et au Cadre de développement intégré.

143. On s'attend à ce que ces exemples de collaboration étroite entre le système des Nations Unies et les processus de document stratégique se multiplient à mesure que son emploi se généralise. Les études d'évaluation de l'impact exécutées par le Département des affaires économiques et sociales soulignent l'importance de cette collaboration dans des pays tels que Madagascar⁶⁶, le Népal et la République-Unie de Tanzanie. L'évaluation extérieure du Plan-cadre a identifié plusieurs exemples où le Bilan commun a servi de contribution au processus préparatoire du Document stratégique⁶⁷. Des liens entre le Bilan commun, le Plan-cadre et le Document stratégique ont été établis dans la majorité des pays où des documents stratégiques intérimaires ou complets sont élaborés (par exemple au Cambodge, au Ghana, au Honduras, au Kenya, au Népal, au Nicaragua, au Pakistan et en République-Unie de Tanzanie, pour ne citer que quelques-uns).

144. Récemment⁶⁸, les secteurs suivants ont été identifiés en tant que domaines de coopération possible entre le système des Nations Unies et les institutions de Bretton Woods en ce qui concerne l'élaboration du Document stratégique :

a) Fournir une assistance en ce qui concerne la conception et l'exécution d'enquêtes sur les ménages et l'évaluation participative de la pauvreté;

b) Création des capacités nationales nécessaires à la gestion des systèmes de surveillance de la pauvreté (y compris des capacités statistiques et institutionnelles);

c) Apporter une contribution en matière d'analyse, notamment par le biais du Bilan commun, dans des domaines thématiques et sectoriels connexes pour lesquels le système des Nations Unies est particulièrement compétent;

d) Renforcer la confiance des différents interlocuteurs nationaux en vue d'un dialogue national participatif sur les problèmes de la pauvreté;

e) Contribuer aux efforts nationaux de coordination des donateurs et de mobilisation des ressources.

145. Comme le Document stratégique n'a été introduit que très récemment, sa corrélation avec le Plan-cadre et le Bilan commun en est encore au stade initial. Lorsque tous ces instruments sont employés, ils manifestent souvent des similitudes, ce qui met en relief l'existence de vues convergentes concernant les stratégies de développement. L'élimination de la pauvreté est devenue une priorité pour l'aide au développement du système des Nations Unies, ce qui a récemment été confirmé par la Déclaration du Millénaire (résolution 55/2 de l'Assemblée générale). Par conséquent, tous ces instruments devraient aider les gouvernements à mettre en oeuvre la Déclaration du Millénaire et devraient être jugés par rapport à leur contribution à la réalisation de ses objectifs.

146. L'enchaînement entre les processus du Bilan commun et du Plan-cadre d'une part, et du Document stratégique d'autre part, est une question importante. Le Bilan commun a été conçu spécifiquement aux fins d'une évaluation globale de la situation du développement d'un pays avant que la stratégie du système ne soit définie moyennant le Plan-cadre. Le processus continu du Bilan commun permet également de surveiller et de suivre les progrès accomplis vers les objectifs identifiés par les conférences. L'utilisation du Bilan commun pour le Document stratégique dépend de la qualité du Bilan et de sa disponibilité en temps utile. Le Bilan commun est censé prendre en compte et influencer les analyses menées à bien par les institutions individuelles et d'autres partenaires (par exemple les analyses de la pauvreté, les rapports sur le développement humain, les enquêtes sur les ménages, les évaluations du secteur social, etc.).

147. Le Bilan commun peut représenter la synthèse de toutes ces activités d'évaluation et ouvrir la voie à toutes les opérations stratégiques, telles que le Plan-cadre et le Document stratégique. Pour qu'il puisse jouer ce rôle, il faudra peut-être élargir sa mise à jour systématique et sa portée pour qu'il prenne en compte une plus large gamme des questions de développement, y compris les problèmes (en particulier les problèmes financiers et les contraintes économiques au développement) que les institutions de Bretton Woods doivent examiner dans le contexte du Cadre de développement intégré et du Document stratégique sur la lutte contre la pauvreté, en vue d'utiliser ces instruments comme base de leurs décisions de financement.

3. Le Plan-cadre, le Bilan commun et les approches sectorielles

148. Conformément aux directives du CAC, le Plan-cadre est la base pour l'élaboration d'une réponse unifiée et plus cohérente du système des Nations Unies en ce qui concerne les programmes d'investissement sectoriel et les approches sectorielles adoptées par les gouvernements. Cela est censé illustrer l'application plus large de la notion d'approche programmée et ne contredit pas le caractère plurisectoriel du développement⁶⁹.

149. Les approches sectorielles ont été utilisées de plus en plus par différents pays. Elles sont souvent associées à la grande expérience de la Banque mondiale dans ce domaine. Néanmoins, ce sont les donateurs bilatéraux qui de plus en plus prennent l'initiative des approches sectorielles et en constituent le principal soutien⁷⁰.

150. En novembre 1998, le Groupe des Nations Unies pour le développement a commencé à se pencher sur les programmes sectoriels et la participation possible des organisations du système à l'élaboration des stratégies sectorielles, des programmes d'investissement sectoriel ou des approches sectorielles. On a accordé une attention spéciale aux secteurs de santé et d'éducation, où l'UNICEF et le FNUAP ont lancé des initiatives pilotes spéciales. L'UNICEF, en particulier, a communiqué en septembre 1999 des instructions spécifiques aux bureaux extérieurs et y décrit son rôle en ce qui concerne les approches sectorielles au développement (voir CF/PD/PRO/99-001). Il faut établir des liens précis entre les approches sectorielles et les activités d'aide au développement des organisations du système grâce à la fourniture de compétences techniques, un appui à la création de capacités institutionnelles et une contribution à l'élaboration des politiques.

151. Il existe plusieurs exemples de participation du système des Nations Unies aux approches sectorielles dans les domaines de l'agriculture, de la santé et de l'éducation⁷¹. Une étude sur l'évaluation de l'impact au Mozambique montre l'évolution des approches sectorielles dans un pays, où l'emploi de ce concept en est encore à ses débuts. Le Gouvernement et les organisations du système sont en train de passer en revue ce mécanisme et envisagent la possibilité d'élargir la participation du système des Nations Unies à de telles initiatives. Les approches sectorielles sont parfois considérées comme un défi pour le système des Nations

Unies, car ce n'est pas le Gouvernement qui est maître du mécanisme, mais ce sont des institutions extérieures qui dirigent l'opération, notamment lorsqu'elles sont dotées de ressources financières plus importantes.

152. Toute participation accrue du système des Nations Unies aux approches sectorielles exige :

- a) Un commandement solide au sein du ministère sectoriel concerné;
- b) L'engagement du Gouvernement en faveur des approches sectorielles;
- c) Un consensus entre le Gouvernement et le système des Nations Unies quant aux aspects clefs des politiques de la gestion du développement sectoriel;
- d) La stabilité économique et politique de manière à ce que des allocations budgétaires sectorielles soient prévisibles.

153. L'évaluation extérieure du Plan-cadre a souligné la contribution potentielle du Bilan commun à la préparation des approches sectorielles⁷². En comparant le Bilan commun et les approches sectorielles, on se rend compte de la nécessité d'une évaluation commune au niveau des secteurs. Les donateurs insistent de plus en plus sur l'importance d'une plus grande participation du système des Nations Unies aux approches sectorielles, car ces derniers représentent un moyen efficace de faciliter la coopération entre les partenaires de développement. Le système des Nations Unies peut trouver une place appropriée dans le cadre des approches sectorielles, utilisant ainsi son potentiel dans les différents domaines techniques, où ses organisations ont des compétences et des mandats.

154. L'une des dimensions critiques du problème posé par les approches sectorielles concerne les questions intersectorielles. Par leur nature même, les approches sectorielles sont verticales et il est crucial de les intégrer dans une stratégie d'ensemble. À cet égard, le Bilan commun et le Plan-cadre fournissent le moyen d'établir les liens nécessaires, du moins dans l'optique du système des Nations Unies. Le Plan-cadre se situe au niveau stratégique, où la corrélation des principales stratégies sectorielles peut être essentielle. L'enchaînement entre le Plan-cadre et les approches sectorielles dépend du degré des programmations systématiques des activités sectorielles. Les approches sectorielles peuvent représenter la synthèse de tous les exercices analytiques stratégiques (Cadre de dévelop-

pement intégré, Plan-cadre, Document stratégique et Bilan commun) dans un secteur donné.

Notes

- ¹ Voir la résolution 50/227 de l'Assemblée générale, les résolutions 1997/59 et 2000/19 du Conseil économique et social, les décisions 98/13, 98/23, 98/24, 99/1, 99/5, 99/23 du Conseil d'administration du PNUD et du FNUAP; et les décisions 98/8 et 99/8 du Conseil d'administration de l'UNICEF.
- ² Pour le dernier rapport du Secrétaire général portant sur les ressources et le financement, voir E/2000/46.
- ³ La réunion ministérielle s'est tenue le 11 septembre 2000 à New York, avec la participation de ministres et de représentants de haut niveau de 65 pays.
- ⁴ Voir la lettre datée du 17 mars 1997, adressée au Président de l'Assemblée générale par le Secrétaire général.
- ⁵ Les bilans communs de pays ont été examinés pour la première fois par le Conseil économique et social en 1996 dans le cadre de la coordination des activités du système des Nations Unies concernant la lutte contre la pauvreté (voir E/1996/61, par. 69, recommandation 4); voir aussi les conclusions établies d'un commun accord 1996/1 du Conseil, sect. D, par. 10, qui établissent un lien entre les bilans communs de pays et les notes stratégiques de pays.
- ⁶ Voir Guide CCA, sect. 1, « Définition du CCA ». Le bilan commun de pays (CCA) est un processus conduit au niveau d'un pays qui vise à examiner et analyser l'état actuel du développement dans un pays donné et à identifier les questions clés, constituant ainsi le point de départ d'activités de plaidoyer, d'un dialogue sur les politiques et de la préparation de l'UNDAF. Il se fonde sur une analyse commune de la situation du pays et une compréhension commune des problèmes majeurs que rencontre un pays sur la voie du développement.
- ⁷ Les évaluateurs se sont inspirés : a) d'une analyse indépendante confiée à trois intervenants extérieurs (Adebayo Adedeji, Mary McCowan et Devaki Jain) qui se sont rendus dans six pays (Colombie, Ghana, Roumanie, Sénégal, Yémen et Viet Nam); b) d'une étude théorique des plans-cadres et des bilans communs, facilitée par le réseau d'information CCA/UNDAF et des ateliers de formation aux niveaux national et régional; c) d'une réflexion approfondie menée par les organismes des Nations Unies lors d'un atelier, tenu à Skytop (Pennsylvanie) les 1er et 2 mars 2001, au cours duquel les conclusions de l'évaluation indépendante ont été examinées; d) d'éléments d'information fournis par les organismes des Nations Unies, les équipes de pays des Nations Unies et les gouvernements dans des questionnaires et autres enquêtes à l'occasion de l'examen triennal d'ensemble de 2001; e) de l'examen des rapports annuels des coordonnateurs résidents; f) des conclusions des missions d'évaluation des résultats menées à bien par le Département des affaires économiques et sociales dans certains pays.
- ⁸ Pour plus de détails sur l'état des bilans communs de pays et des plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement au 15 avril 2001, consulter le site <<http://www.dgo.org>>.
- ⁹ Des plans-cadres devraient être établis au Timor oriental et au Kosovo, lesquels sont administrés par l'ONU, les bilans communs respectifs ayant été achevés en novembre 2000 et février 2001. Un plan devrait être élaboré sous la direction de l'ONU en République du Congo, sur la base des principes régissant les bilans communs de pays, les procédures d'appel global et les plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement.
- ¹⁰ Dans le Guide UNDAF, il est précisé que les plans-cadres visent à recentrer les opérations du système des Nations Unies, à mettre l'accent sur les résultats et sur la cohérence, à devenir un cadre commun orientant les stratégies et les programmes de pays des organismes des Nations Unies, à stimuler la programmation concertée et à conforter l'esprit d'équipe.
- ¹¹ Voir la section « Buts et objectifs » du Guide UNDAF.
- ¹² Voir le rapport du Groupe des Nations Unies pour le développement sur les travaux de l'atelier d'évaluation organisé par le Département des affaires économiques et sociales et le Bureau du Groupe des Nations Unies pour le développement à Skytop (Pennsylvanie) les 1er et 2 mars 2001. Dans le cadre d'une procédure participative, le gouvernement est associé à l'élaboration et à l'exécution du programme de coopération du système des Nations Unies. Certaines études de pays lancées par le Département des affaires économiques et sociales afin d'évaluer les résultats obtenus confirment ce point. Voir notamment le rapport intitulé « An evaluation of the United Nations system interventions on capacity-building and poverty eradication in Mozambique, 1985-1999 », établi par Peter Morgan et Sarah Mvududu (version de février 2001).
- ¹³ Voir le rapport intitulé « The evaluation of the impact of the United Nations system on capacity-building for poverty eradication in Nepal, 1985-2000 », établi par Meena Acharya et Art Wright à la demande du Département des affaires économiques et sociales (version de décembre 2000). Le deuxième plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement devrait permettre d'harmoniser les programmes de pays et le dixième plan quinquennal du Népal, qui sera lancé en janvier 2002.

- ¹⁴ Des questionnaires ont été distribués aux gouvernements des pays bénéficiaires et des pays donateurs. Les observations qui suivent reposent sur un échantillon des réponses reçues au moment de l'établissement du présent rapport (23 réponses en provenance des pays bénéficiaires et 12 des pays donateurs).
- ¹⁵ Voir « 2001 External Assessment of the UNDAF », rapport établi par Adebayo Adedeji, Mary McCowan et Devaki Jain (7 mars 2001). Voir aussi le rapport cité à la note 12.
- ¹⁶ Or le cadre de ressources programmatiques est un élément clef du Plan-cadre et est censé faciliter le suivi et l'évaluation, fondés sur les résultats de la programmation et des activités opérationnelles; voir le Guide UNDAF, sect. 3, « Cadre de ressources programmatiques ».
- ¹⁷ Voir le rapport cité à la note 15.
- ¹⁸ Trois équipes de pays des Nations Unies, qui incluaient des représentants des gouvernements, ont participé à l'atelier, à savoir les équipes de la Chine, de l'Éthiopie et du Maroc.
- ¹⁹ Voir le rapport intitulé « Un-doing the web on poverty: report on the impact of the United Nations system's support to capacity-building and poverty eradication in Madagascar, 1985-1997 », établi par M. Taghi Farvar et Roy A. Stacy pour le compte du Département des affaires économiques et sociales (version du mois de février 2001).
- ²⁰ Voir CCA/UNDAF Learning Network, Pilot Phase, « Main observations, lessons learned and examples: suggestions for action » (juillet 2000).
- ²¹ Voir P. Matthews, « Analysis and main lessons drawn from 15 CCA and UNDAF documents from the UNDAF pilot phase » (février 2000).
- ²² Ibid.
- ²³ Voir le rapport cité à la note 15.
- ²⁴ Ibid.
- ²⁵ Environ 76 % des réponses émanaient de pays bénéficiaires, 60 % de donateurs et 69 % d'équipes de pays; 26 % des équipes de pays estimaient toutefois que cette contribution était très efficace.
- ²⁶ Voir le rapport cité dans la note 15.
- ²⁷ Voir le rapport de synthèse établi en août 2000 par le Bureau du Groupe des Nations Unies pour le développement.
- ²⁸ Le rôle des indicateurs du bilan commun, dans le contexte de l'appui à la mise en oeuvre et au suivi intégré et coordonné des grandes conférences et des grands sommets, a été réexaminé lors d'une récente réunion commune des Conseils d'administration du PNUD/ FNUAP et de l'UNICEF, avec la participation du PAM, le 26 janvier 2001, et par la Commission de statistique, comme l'avait demandé le Conseil économique et social (voir résolution 2000/27, par. 7). Un rapport distinct sur la question est présenté à la session de fond de 2001 du Conseil économique et social. Voir également E/CN.3/2001/16. Un rapport sur la mise en oeuvre de la résolution 2000/27 du Conseil devrait être présenté à la session de fond de 2002 de celui-ci.
- ²⁹ Voir le rapport cité dans la note 15.
- ³⁰ Un exemple intéressant de large consultation avec le Gouvernement, les donateurs et la société civile dans le contexte du bilan commun de pays est celui du Népal, présenté par l'équipe de pays lors de la réunion commune des Conseils d'administration du PNUD/FNUAP et de l'UNICEF, avec la participation du PAM, tenue le 26 janvier 2001 (voir DP/2001/CRP.4).
- ³¹ Les questionnaires sur l'examen triennal des activités opérationnelles de développement ont donné les résultats ci-après :
- a) 53,8 % des équipes de pays (dont 57,7 % se trouvent dans des pays qui occupent une place importante dans le système), 44,4 % des donateurs et un pays bénéficiaire considèrent comme un obstacle majeur la participation limitée du gouvernement aux travaux des groupes thématiques et à l'élaboration du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement;
- b) 51,3 % des équipes de pays, 44,4 % des donateurs et 33,3 % des pays bénéficiaires considèrent comme un obstacle majeur les consultations limitées avec les ministères compétents et les autorités locales, et la participation également limitée de ces derniers;
- c) 51,3 % des équipes de pays (dont 54,5 % se trouvent dans des pays qui occupent une place importante dans le système), 33,3 % des donateurs et 20 % des pays bénéficiaires ont pour leur part cité le manque d'autorité du gouvernement dans l'exécution du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement.
- ³² L'importance du mécanisme de consultation, entre autres, avec d'autres partenaires en matière de développement est soulignée dans la résolution 53/192» (par. 20).
- ³³ Environ 69,2 % des équipes de pays dans lesquels le bilan commun ou le Plan-cadre ont été mis en place (dont 75,7 % des équipes se trouvant dans des pays qui occupent une place importante dans le système des Nations Unies), 66,6 % des pays donateurs et 40 % des pays bénéficiaires qui ont répondu à la question correspondante partagent cette position.
- ³⁴ Cela peut aussi être le cas pour les gouvernements; voir le rapport cité dans la note 15.
- ³⁵ Voir le rapport cité dans la note 15.

- 36 Des efforts ont été faits pour rationaliser et réduire considérablement le nombre de ces groupes thématiques dans certains pays; voir le rapport cité dans la note 15.
- 37 Ces chiffres sont tirés des rapports annuels des coordonnateurs résidents pour 1999; voir le rapport cité dans la note 15.
- 38 Ce point de vue est partagé par 58 % des pays donateurs et 29 % des pays bénéficiaires, dont 53 % n'ont toutefois pas souhaité formuler de commentaires sur cette question.
- 39 50 % des pays donateurs et 57 % des pays bénéficiaires ont mis en avant cet aspect.
- 40 La plupart des programmes de pays des fonds et programmes couvrent la période prenant fin en 2001, ayant été élaborés et promulgués en 1997, avant l'introduction du Plan-cadre.
- 41 Il faut plusieurs étapes, y compris des consultations avec des partenaires intéressés, qui prennent beaucoup de temps, pour transformer le Plan-cadre en un programme de pays individuel. Certaines des consultations sont en cours, ou sont reflétées dans les examens à mi-parcours. Pour évaluer la cohérence et la pertinence du Plan-cadre, une évaluation approfondie ne devrait pas reposer seulement sur la comparaison des textes du Plan-cadre et des programmes de pays.
- 42 La synchronisation du calendrier des programmes individuels peut être obtenue grâce à l'harmonisation des cycles de programmation. Le progrès en matière d'harmonisation des cycles de programmation des fonds et programmes des Nations Unies est une condition essentielle à l'élaboration réussie du Plan-cadre.
- 43 Voir le rapport cité dans la note 15.
- 44 Le PAM a procédé à une évaluation concernant l'intégration de ses cycles de programmation par pays dans le Bilan commun de pays et le Plan-cadre. L'intégration du Plan-cadre et des programmes de pays a renforcé la participation du PAM au Plan-cadre dans certains pays (par exemple, au Mozambique et au Yémen). Dans d'autres (par exemple, au Sénégal), cette intégration était limitée au respect des priorités du Plan-cadre ou (par exemple, au Malawi) la programmation par pays n'avait pas tiré parti des possibilités de coopération et de soutien réciproque soulignées par le Plan-cadre. La mise en commun de l'information et l'élaboration de stratégies communes pour l'aide au développement et l'assistance humanitaire doivent être renforcés. Au Ghana, le Plan-cadre I n'a pas cherché à intégrer les programmes des institutions autour des objectifs communs, puisque le programme de pays existait avant le Plan-cadre; en revanche, le deuxième plan-cadre (disponible actuellement sous forme de projet) le fera.
- 45 Voir Groupe des Nations Unies pour le développement, « L'Harmonisation des procédures d'approbation du programme : deux options » (projet du 23 février 2001).
- 46 La note consultative naguère exigée pour l'élaboration du cadre de coopération de pays est désormais facultative; le FNUAP remplace progressivement l'analyse séparée de la population exigée avant l'élaboration de son programme de pays par le Bilan commun; l'UNICEF a pris des décisions analogues dans le cas de certains pays; voir E/2000/46/Add.1, par. 27 à 35.
- 47 Voir, entre autres, « Definition of processes and products for enhancing UNDG programme collaboration »; les programmes communs peuvent résulter de situations, où différentes organisations conjuguent leurs efforts pour évaluer conjointement les problèmes, mettre au point des interventions reposant sur des objectifs, des mesures, des calendriers, des ressources et des responsabilités partagées; voir Groupe des Nations Unies pour le développement « Guidance note for preparing joint programmes/projects » (juin 2000).
- 48 Cela fait partie de l'ensemble des efforts que le CAC et le Groupe ont commencé en 2000 pour progresser en matière d'harmonisation et de simplification des règles et procédures, notamment en ce qui concerne l'examen à mi-parcours des programmes de pays et le recrutement et l'administration du personnel national affecté au projet. Voir A/2000/46, par. 165 à 168.
- 49 Par exemple, dans les pays suivants : Bangladesh, Brésil, Cambodge, Gambie, Madagascar, Mali, Namibie, Nigéria, Philippines, République islamique d'Iran, Ouganda, Tchad, Trinité-et-Tobago et Viet Nam.
- 50 Cette initiative repose sur la participation du PNUD, de l'UNICEF, du FNUAP et du PAM à l'appui fourni du Gouvernement et elle est liée à l'élaboration d'un bilan commun pour l'Égypte; on s'attend à ce que des institutions spécialisées et la Banque mondiale s'associent au projet.
- 51 Projet qui fait intervenir le Département des affaires économiques et sociales et le Département de l'éducation du Gouvernement indien ainsi que l'UNICEF, le PNUD, le FNUAP, l'UNESCO et l'OIT.
- 52 Avec la participation du PNUD, d'ONUSIDA, du FNUAP et de l'UNESCO et une contribution du secteur privé.
- 53 Voir rapport cité dans la note 15.
- 54 Seulement 32 % des organisations du système ont souligné la limitation de ressources en tant qu'obstacle au Bilan commun.
- 55 Proposé tout d'abord par le Président de la Banque mondiale, James Wolfensohn, dans une déclaration intitulée « L'autre crise » à la réunion annuelle de la Banque mondiale et du FMI en octobre 1998 et rendu

formel dans une lettre du 21 janvier 1999 intitulée « Proposition d'un cadre de développement intégré », adressée au personnel de la Banque, au Conseil d'administration de la Banque et la communauté de développement.

- ⁵⁶ Voir la note intitulée « The comprehensive development framework and property reduction strategy papers », envoyée à l'Administrateur du PNUD, jointe à une lettre commune du 5 avril 2000 par Stanley Fischer (FMI) et James D. Wolfensohn (Banque mondiale).
- ⁵⁷ Bolivie, Cisjordanie, Côte d'Ivoire, Érythrée, Éthiopie, Gaza, Ghana, Jordanie, Kirghizistan, Maroc, Ouganda, République dominicaine, Roumanie et Viet Nam.
- ⁵⁸ Voir UN System-World Bank learning group on the CDF and PRSP, 22 mars 2001 (téléconférence entre New York, Genève, Rome et Paris).
- ⁵⁹ Les pays ou régions dont les succès sont les plus évidents sont la Bolivie et le Ghana, alors que les progrès les moins importants ont été accomplis en Éthiopie, au Maroc, au Kirghizistan et en Cisjordanie et dans la bande de Gaza.
- ⁶⁰ Ce sont : 1) une vision d'ensemble à long terme du développement (allant au-delà de la gestion macroéconomique pour tenir compte de la gouvernance et des objectifs de développement humain et social); 2) l'appropriation par le pays (c'est le pays qui décide); 3) le partenariat avec des acteurs intérieurs et extérieurs; et 4) la concentration sur les résultats du développement.
- ⁶¹ En Bolivie, le Cadre repose sur un processus de participation lancé par le Gouvernement bolivien sous le titre « Un dialogue national : la Bolivie marche vers le XXI^e siècle » appuyé moyennant un projet du PNUD. Le coordonnateur résident et le Conseiller pour le développement humain de l'ONU ont été pleinement associés à l'élaboration du Cadre.
- ⁶² Voir l'exemple du Ghana, où la préparation du Cadre de développement intégré représente un prolongement naturel du Bilan commun et du Plan-cadre, et donne l'occasion d'appliquer les principes et les approches du Plan-cadre à un plus grand groupe de partenaires.
- ⁶³ Voir le rapport cité dans la note 15.
- ⁶⁴ En tant que suivi à la réunion du 19 mai 1999 entre la Vice-Secrétaire générale et le Directeur des opérations de la Banque mondiale.
- ⁶⁵ Destiné au départ en tant que base de l'annulation de la dette publique officielle au titre de l'Initiative pour les pays pauvres très endettés commencée en 1996 et en tant que condition préalable pour obtenir des ressources au titre de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance, et des prêts subventionnés auprès de l'Agence pour le développement international. Là où il a été adopté, le document remplace le document et la facilité d'ajustement structurel renforcé du FMI. Le Document stratégique intègre les mesures et les politiques de lutte contre la pauvreté dans un cadre macroéconomique axé sur la croissance qui englobe les aspects structurels, sectoriels et sociaux du développement.
- ⁶⁶ Dans le cas de Madagascar, la Banque mondiale et le FMI ont décidé d'accepter le plan national de redressement du pays (élaboré avec l'aide du système des Nations Unies) en tant que document intérimaire pour Madagascar, étant donné la grande qualité du plan et la nécessité urgente d'obtenir plus rapidement un allègement de la dette.
- ⁶⁷ Voir le rapport cité dans la note 15; le Gouvernement kényen, par exemple, a demandé que le projet de bilan commun et certains de ses indicateurs soient utilisés dans la version définitive du Document stratégique. En Haïti, le Document stratégique reposera sur les conclusions du Bilan commun.
- ⁶⁸ Voir la note intitulée « Position du Groupe des Nations Unies pour le développement concernant le Document stratégique pour la lutte contre la pauvreté » en cours d'élaboration au sein de son groupe de travail sur la pauvreté.
- ⁶⁹ Voir directives relatives au Plan-cadre, sect. 1, « Définition du Plan-cadre ».
- ⁷⁰ Voir les résultats du séminaire intitulé « Likeminded donor working group on sector-wide approaches », Dublin, du 8 au 10 février 2000.
- ⁷¹ Voir, par exemple, « An evaluation of United Nations system interventions on capacity-building and poverty eradication in Mozambique, 1985-1999 ».
- ⁷² Voir rapport cité dans la note 15.