



Assemblée générale

Distr. générale
13 août 2002
Français
Original: anglais

Cinquante-septième session

Point 121 de l'ordre du jour provisoire*

Corps commun d'inspection

Rapport du Corps commun d'inspection sur la participation des organisations de la société civile autres que les organisations non gouvernementales et le secteur privé aux activités de coopération technique : expérience et perspectives du système des Nations Unies

Note du Secrétaire général**

Additif

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre aux membres de l'Assemblée générale ses observations et celles du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS) sur le rapport du Corps commun d'inspection intitulé « Participation des organisations de la société civile autres que les ONG et le secteur privé aux activités de coopération technique : expérience et perspectives du système des Nations Unies » (JIU/REP/2002/1) (A/57/118).

* A/57/150.

** La présente note est soumise en retard en raison du temps nécessaire pour procéder aux consultations avec tous les organismes du système des Nations Unies.



Résumé

La présente note expose les commentaires du Secrétaire général et ceux des organismes compétents du système des Nations Unies membres du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS) sur le rapport du Corps commun d'inspection (CCI) intitulé « Participation des organisations de la société civile autres que les organisations non gouvernementales et le secteur privé aux activités de coopérations technique : expérience et perspectives du système des Nations Unies » (JIU/REP/2002/1) (A/57/118). Les membres du Conseil des chefs de secrétariat souscrivent de manière générale aux conclusions et recommandations du rapport du Corps commun d'inspection et reconnaissent également que les organisations de la société civile jouent un rôle accru et que la coopération avec ces organisations, en particulier dans le cadre des activités techniques exécutées dans les pays en développement, est utile. Les membres du Conseil des chefs de secrétariat se fondent toutefois sur leur propre définition des organisations de la société civile qui est distincte de celle donnée dans le rapport du CCI. Ils estiment également que le renforcement de la coopération avec les OSC devrait être axé sur les objectifs opérationnels et non sur les processus. La présente note du Secrétaire général répond à des recommandations spécifiques du rapport du CCI.

I. Introduction

1. Le rapport du Corps commun d'inspection intitulé « Participation des organisations de la société civile autres que les organisations non gouvernementales et le secteur privé aux activités de coopération technique : expérience et perspectives du système des Nations Unies » (A/57/118) tend à développer les travaux du CCI sur les questions relatives à la coopération avec les organisations de la société civile (OSC)¹ en raison du rôle accru de cette catégorie d'acteurs du développement. L'objet de ce rapport est notamment de répondre à une suggestion faite par l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) ainsi qu'à un certain nombre d'appels formulés dans des résolutions de l'Assemblée générale² touchant la nécessité de renforcer la capacité de participation de la société civile et des organisations non gouvernementales (ONG) ainsi qu'à celui lancé dans la Déclaration du Millénaire « tendant à donner au secteur privé, aux organisations non gouvernementales et à la société civile en général la possibilité de contribuer davantage à la réalisation des objectifs et programmes de l'Organisation » (résolution 55/2, par. 30, de l'Assemblée générale).

II. Observations générales

2. Les membres du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS) se félicitent du rapport qui constitue une contribution notable aux travaux effectués sur le rôle que jouent les OSC dans l'exécution des activités de coopération technique du système des Nations Unies. Ils notent que le rapport traite essentiellement des activités traditionnelles des OSC dans des domaines où elles ont été particulièrement efficaces lorsqu'il s'agissait notamment d'atteindre des groupes sociaux particuliers, notamment les femmes, les réfugiés, les groupes marginalisés, etc.

3. D'une manière générale, les membres du Conseil des chefs de secrétariat souscrivent aux conclusions et aux recommandations du rapport et approuvent sans réserve les observations selon lesquelles les organisations de la société civile jouent un rôle croissant et qu'elles constituent un partenaire utile. Ils reconnaissent qu'il faut mettre à profit la vibrante énergie de la société civile de façon à ce qu'elle

contribue à résoudre les problèmes mondiaux dans le cadre d'activités de sensibilisation et de mobilisation de ressources ainsi qu'en participant à l'exécution des activités opérationnelles du système. À cet égard, les membres du Conseil des chefs de secrétariat reconnaissent également que la participation des organisations de la société civile à l'exécution des activités de coopération technique dans les pays en développement est précieuse. Cette observation vaut particulièrement à l'échelon local et dans les zones rurales des pays en développement qui pâttissent du manque de ressources et des lacunes de l'administration. D'autre part, à l'échelon national, les organisations locales constituent un élément de plus en plus important des structures d'appui pour la cohésion sociale, même dans des situations de conflit lorsque l'infrastructure politique et institutionnelle est dégradée.

4. Le rapport du CCI traite en détail de la nécessité pour le système des Nations Unies d'associer les organisations de la société civile à l'exécution des activités de coopération technique, ainsi que des conséquences d'une telle association. Les membres du CCS notent à cet égard que les expériences des organismes du système des Nations Unies touchant la constitution de partenariats avec la société civile ont été très diverses. Des institutions spécialisées ayant un rôle normatif sont associées depuis plus de 50 ans à divers éléments de la société civile. Si cette coopération s'est généralement avérée fructueuse, il importe, comme il ressort de certains cas, de faire preuve de circonspection afin d'éviter d'éventuels conflits d'intérêts.

5. S'agissant de la question de la définition des OSC, les membres du CCS n'approuvent pas la définition selon laquelle les ONG et les OSC relèvent de deux catégories distinctes. La plupart des organismes du système considèrent que les ONG relèvent des OSC comme l'implique par exemple la définition utilisée par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) dans son document intitulé « Politique et stratégie de la FAO en matière de coopération avec les ONG et d'autres organisations de la société civile », il est indiqué que le système des Nations Unies donne une définition large du terme « ONG » : tous les acteurs à but non lucratif qui ne sont ni gouvernementaux ni intergouvernementaux; l'expansion et la diversification de ce secteur et de ses relations avec les Nations Unies

s'accompagnent toutefois d'une évolution de la terminologie. Selon la FAO « ONG » a maintenant tendance à désigner des organisations ayant un statut officiel qui souvent ne représentent pas des secteurs de la population mais fournissent des services et mobilisent l'opinion publique dans des domaines pertinents; le terme « société civile » renvoie à la sphère dans laquelle les citoyens et les mouvements sociaux s'organisent autour d'objectifs, de groupes et d'intérêts thématiques. Les « organisations de la société civile » (OSC) comprennent les ONG et les organisations populaires – formelles et informelles – ainsi que d'autres catégories telles que les médias, les autorités locales, les responsables des affaires et les chercheurs. Le terme « acteurs non étatiques » est encore plus général et comprend aussi les entreprises à but lucratif.

6. La définition susmentionnée est celle adoptée par la plupart des organismes du système des Nations Unies. À cet égard, les membres du CCS font observer que la définition figurant au paragraphe 12 du rapport du Corps commun d'inspection n'est pas compatible avec celle utilisée couramment au sein du système. Les caractéristiques énumérées dans la dernière phrase ne décrivent pas les organisations de la société civile, pas plus qu'elles ne les distinguent des ONG.

7. Les membres du CCS notent en outre que le rapport du CCI est notamment axé sur les mécanismes de coordination, les critères de sélection des OSC en tant que partenaires, la création de points d'information et de communication et la création de réseaux. Ils estiment également que les efforts visant à renforcer la collaboration avec les OSC doivent être axés sur des objectifs opérationnels précis. Il ressort du rapport que les OSC sont particulièrement aptes à s'acquitter de responsabilités bien définies. Il aurait donc été plus utile que le rapport définisse avec précision les responsabilités incombant au système des Nations Unies et celles incombant aux organisations de la société civile ainsi que les avantages mutuels sur lesquels les deux parties pourraient faire fond.

III. Observations concernant les recommandations

Recommandation 1

« Les OSC devraient participer aux efforts de coopération technique à toutes les étapes des programmes : conception, durabilité, mise en oeuvre/exécution, contrôle, évaluation et suivi (par. 55). »

8. Les membres du CCS approuvent cette recommandation, étant entendu que les OSC, choisies comme partenaires, répondent aux critères de sélection concernant la représentativité, la durabilité, la transparence et la responsabilité, et sous réserve de l'approbation et de l'appui des gouvernements des pays hôtes.

Recommandation 2

« a) Il serait utile de concevoir une politique générale assez flexible pour s'adapter aux différentes situations et aux différents besoins des organismes des Nations Unies. On y prévoirait notamment une évaluation de la représentativité de toute OSC, comme cela est dit dans les principes et critères de sélection des ONG, mais adaptée à la nature des OSC (par. 44);

b) Les organisations particulièrement actives dans le domaine de la coopération technique qui ne sont pas dotées d'un centre de liaison pour les OSC devraient en prévoir un dans leur structure (par. 48);

c) À l'occasion des réunions du Conseil de coordination des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies (CCS) – (ex-Comité administratif de coordination (CAC), – des consultations pourraient être envisagées entre les centres de liaison, que ce soit directement ou, selon le cas, par l'intermédiaire du Service de liaison avec les ONG, lorsque sont examinées les questions relatives au développement durable (par. 49). »

9. En ce qui concerne la recommandation 2 a) ci-dessus, les membres du CCS ne soutiennent pas en général la mise en place d'un cadre normalisé pour la coopération technique avec les OSC, compte tenu de la grande diversité dans les domaines de spécialisation, les programmes et les activités des organismes des Nations Unies et de ces organisations elles-mêmes. Le CCS note également dans ce contexte que, pour de nombreux organismes des Nations Unies, les ONG sont

considérées comme un sous-groupe des OSC et non pas comme une catégorie distincte, comme il ressort du rapport du Corps commun.

10. En ce qui concerne la question des directives et critères de sélection pour les OSC, on rappellera que le CCS, par l'intermédiaire de son ancien organe subsidiaire, le Comité consultatif pour les questions relatives aux programmes et aux opérations (CCQPO), a déjà établi deux séries de notes d'orientation types à caractère général à l'intention des organismes des Nations Unies sur la collaboration opérationnelle avec les OSC. La première note intitulée « Administrative Committee on Coordination Guidance note for the Resident Coordinator System on operational collaboration with civil society organizations » expose des considérations d'ordre général sur la collaboration avec les OSC au niveau des pays et décrit d'autres mesures concrètes visant à encourager la collaboration, touchant notamment le renforcement des capacités et la simplification et la coordination des activités opérationnelles. Comme le titre l'indique, la note est expressément adressée au système des coordonnateurs résidents.

11. La deuxième note d'orientation intitulée « L'esprit de partenariat » expose les principes généraux sous-tendant la collaboration opérationnelle du système des Nations Unies avec les OSC, notamment les conditions propices à une telle collaboration, le rôle de pratiques institutionnelles saines dans la promotion de l'esprit de partenariat et des directives générales sur la gestion des partenariats en cas de conflit d'intérêts.

12. En ce qui concerne la recommandation 2 b) ci-dessus, La plupart des membres du CCS estiment qu'il est utile de créer des centres de liaison pour les OSC (comprenant également les ONG), en particulier lorsque la participation des OSC est importante ou nouvelle ou lorsqu'il n'existe pas de politiques et procédures les concernant. De nombreux organismes des Nations Unies ont déjà mis en place de tels centres.

13. En ce qui concerne la recommandation 2 c) susmentionnée, les membres du CCS notent que les centres de liaison ONG/OSC mis en place dans le système des Nations Unies sont organisés en tant que réseau par le biais du Service de liaison avec les ONG. Cet accord de coopération pourrait en fait faciliter la consultation entre les différents centres sur les questions liées au développement durable et d'autres

questions se rapportant à la Déclaration du Millénaire dans le cadre des délibérations du CCS.

Recommandation 3

« a) Les principes de responsabilité et d'obligation de faire rapport doivent être pris en considération dans les relations entre les organismes des Nations Unies et les OSC (par. 45);

b) Même dans les cas où cela est déjà prévu dans les accords et contrats en vigueur ainsi que dans le règlement et le statut de leur personnel, les organes délibérants devraient recommander des mesures en vue d'élaborer un ensemble commun de principes pour guider le système des Nations Unies dans ses relations avec les OSC (par. 45). »

14. Les membres du CCS approuvent la recommandation 3 a) ci-dessus sur les principes de responsabilité et d'obligation de faire rapport dans le cadre des accords de partenariat entre le système des Nations Unies et les OSC.

15. Toutefois, en ce qui concerne la recommandation 3 b) ci-dessus, les membres du CCS ne jugent pas nécessaire que les organes délibérants mettent au point un ensemble commun de principes pour guider le système des Nations Unies dans ses relations avec les OSC. De nombreux organismes des Nations Unies ont mis au point leurs propres directives internes en matière de coopération avec ces organisations, qui sont adaptées à leurs besoins spécifiques et, comme indiqué aux paragraphes 10 et 11 plus haut, des directives types générales ont déjà été établies en tant que fondement de la collaboration opérationnelle du système des Nations Unies avec les OSC.

Recommandation 4

« a) Que le Conseil de coordination du chef de secrétariat des organismes des Nations Unies (CCS) reconnaisse et institutionnalise cette coopération de façon qu'elle figure en permanence dans les travaux inscrits à son ordre du jour et qu'il soumette au Conseil économique et social les rapports périodiques sur les résultats obtenus (par. 64);

b) Que le CCS demande au Comité de haut niveau sur les programmes de tenir compte du rôle des organisations de la société civile lorsqu'il a à se pencher sur des questions d'ordre économique et social (par. 64). »

16. La question de la collaboration avec les organisations de la société civile a été traitée par le Conseil de coordination des chefs de secrétariat (ex-CAC) à plusieurs reprises, notamment lors de sa deuxième session ordinaire de 1997 (voir ACC/1997/20) et plus récemment, lors de sa deuxième session ordinaire de 1999 (voir ACC/1999/20) dans le cadre des délibérations sur les moyens de nouer de nouvelles alliances et partenariats stratégiques avec les principales parties prenantes.

17. Comme il est mentionné aux paragraphes 10 et 11 ci-dessus, l'ancien organe subsidiaire qu'était le CCQPO avait entrepris des travaux approfondis sur la question de la collaboration avec les organisations de la société civile, et ces travaux avaient donné deux résultats concrets – l'adoption, au nom du CCS, de deux notes directives sur la collaboration opérationnelle avec les organisations de la société civile.

18. Les membres du CCS notent également que le renforcement de la collaboration avec les organisations de la société civile est expressément mentionné dans le mandat du Comité de haut niveau sur les programmes, qui demande notamment au Comité d'encourager le dialogue et de proposer les moyens grâce auxquels la collaboration et l'interaction avec le secteur privé, les organisations non gouvernementales et les autres segments de la société civile pourraient être accrues et pourraient contribuer à la réalisation des objectifs à l'échelle du système. Le CCS se propose de continuer à examiner la question des rapports avec les organisations de la société civile, définies au sens large comme incluant les organisations non gouvernementales, afin de tirer parti des résultats des travaux déjà accomplis par le CCQPO, dont les fonctions ont, depuis, été absorbées par celles du Comité de haut niveau sur les programmes.

19. Comme la question de la collaboration avec les organisations de la société civile, telles qu'elles sont définies par la plupart des organisations des Nations Unies, est par essence transsectorielle, et que leur participation aux activités des Nations Unies va bien au-delà des activités d'assistance technique

puisqu'elles comprennent une action de plaidoyer sur la mobilisation des ressources, l'examen de la participation des organisations de la société civile a de bonnes chances d'entrer dans les discussions sur le suivi des conférences internationales, et en particulier le Sommet du Millénaire, aspects essentiels du mandat du Comité de haut niveau sur les programmes; simultanément, ces questions figurent en permanence à l'ordre du jour de ce comité.

Recommandation 5

« a) Pour permettre aux OSC nationales de mieux répondre à leur rôle croissant de partenaires du système, chaque organisation des Nations Unies devrait s'efforcer, parmi ses objectifs, d'offrir aux OSC les moyens de formation et autres moyens qui leur sont nécessaires ainsi que de renforcer leurs capacités en matière juridique et en matière de gestion, et informer ses organes supérieurs de ces efforts (par. 57);

b) Les organisations du système des Nations Unies devraient aider les femmes en général, et en particulier les femmes des pays en développement, par les moyens de formation et de mobilisation des ressources qui sont nécessaires pour améliorer leurs aptitudes à l'organisation et à la gestion, y compris en ce qui concerne les techniques de l'information. Les États membres et les donateurs devraient offrir des ressources financières à cette fin (par. 88). »

20. Les membres du CCS approuvent la recommandation 5 a) ci-dessus et notent que de nombreux organismes des Nations Unies se livrent déjà à des activités de création de capacités profitant aux organisations de la société civile dans divers domaines de leur mandat. On peut citer un exemple d'activité de création de capacités : la création du registre des réseaux des ONG africaines (par le Bureau du Coordonnateur spécial pour l'Afrique et les pays les moins avancés), qui permet de renforcer la société civile régionale et de limiter sa dépendance à l'égard de l'aide extérieure; la publication d'un registre international des organisations de la société civile travaillant à la réduction de la demande de drogue par le Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues (PNUCID) afin d'améliorer

les communications entre organisations de la société civile; et la remise de dons spéciaux (par exemple par le PNUCID) afin d'aider les organisations de la société civile à fournir des services à leurs interlocuteurs.

21. S'agissant de la recommandation 5 b) ci-dessus, les membres du CCS, tout en approuvant de façon générale son esprit, notent que cette recommandation n'est pas spécifiquement relative aux organisations de la société civile et que les mesures recommandées sont subordonnées à l'obtention de ressources financières.

Recommandation 6

« a) La coopération officieuse et pragmatique avec les OSC qui prévaut actuellement devrait faire l'objet de normes de politique générale. Celles-ci seraient un atout supplémentaire pour les initiatives prises par les secrétariats, et devraient se traduire par des décisions de politique générale des organes directeurs (par. 5);

b) Même dans les cas où cela est déjà prévu dans les accords et contrats en vigueur ainsi que dans le règlement et le statut de leur personnel, les organes directeurs du système de l'ONU devraient recommander une politique de nature à concevoir un ensemble commun de principes pour guider le système des Nations Unies dans ses relations avec les OSC (par. 45). »

22. S'agissant de la recommandation 6 a), les membres du CCS notent que, comme il est indiqué aux paragraphes 10 et 11 ci-dessus, le CCS a déjà élaboré, au niveau du système, des directives de politique générale pour la coopération avec les organisations de la société civile, qui devraient viser à la fois celles-ci et les ONG, les limites entre les unes et les autres étant peu précises. En outre, plusieurs organismes des Nations Unies ont élaboré des politiques et stratégies précises de coopération avec les organisations de la société civile dans leur domaine de compétence propre et, dans le cas de la FAO, l'organe directeur s'est déjà prononcé à leur sujet.

23. S'agissant de la recommandation 6 b) ci-dessus, le CCS note que cette recommandation est adressée aux donateurs et aux pays bénéficiaires, et on ne voit pas clairement quel rôle les organismes des Nations Unies sont censés jouer à cet égard.

Recommandation 7

« a) Une formation spécialisée du personnel devrait être inscrite dans les programmes de développement qui doivent être approuvés et mis en oeuvre sur le plan national et prévoient la participation des OSC. Une formation des formateurs pourrait aussi être envisagée (par. 83);

b) On pourrait envisager d'avoir recours à l'École des cadres des Nations Unies, à Turin, pour les améliorations à apporter dans la formation de ces personnels (par. 52 et 83). »

24. S'agissant de la recommandation 7 a) ci-dessus, les membres du CCS conviennent que la formation du personnel, en particulier au niveau du pays, avec le concours des organisations de la société civile, devrait figurer dans les plans et budgets de développement, s'il y a lieu, compte tenu de l'importance que les organisations de la société civile jouent dans les activités de coopération technique des Nations Unies et compte tenu aussi des limitations de ressources auxquelles se heurtent beaucoup d'organisations. Là où une telle formation est justifiée, elle devrait répondre aux besoins recensés par les organisations de la société civile elles-mêmes et ne pas se borner à une adaptation de leurs méthodes de travail aux procédures des Nations Unies.

25. S'agissant de la recommandation 7 b) ci-dessus, les membres du CCS considèrent que l'École des cadres des Nations Unies à Turin pourrait en effet être une structure tout indiquée pour sensibiliser et former les fonctionnaires des Nations Unies aux moyens de travailler plus efficacement avec les organisations de la société civile. En outre, les membres du CCS observent qu'il est également important qu'une telle sensibilisation soit bien intégrée aux programmes d'initiation et de formation du personnel des diverses organisations.

Recommandation 8

« Le mécanisme actuel sur le plan national devrait être réformé et renforcé en remplaçant les consultations limitées et irrégulières par la participation des organisations de la société civile à tout le

processus de planification et d'exécution des activités de coopération technique, en synergie avec les gouvernements (par. 76). »

26. Les membres du CCS approuvent la suggestion tendant à ce que les mécanismes existants tels que le bilan commun de pays et le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement intègrent, en permanence, une concertation avec les organisations de la société civile et la participation de celles-ci. Il est à noter que les nouvelles directives intégrées du 22 mai 2002 sur le bilan commun de pays et sur le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement précisent les modalités de l'engagement de la société civile, comme partenaire essentiel de la programmation. Par exemple, le paragraphe 6.1 de ces directives énonce expressément que « l'équipe des Nations Unies dans le pays, dirigée par le coordonnateur résident, veille à la participation des organisations de la société civile, et notamment des représentants des pauvres et des autres groupes sociaux exclus ou défavorisés ». Le programme spécial d'urgence en faveur de la Corne de l'Afrique, où la FAO joue le rôle de point de convergence, peut être cité comme exemple à suivre pour faire participer d'entrée de jeu les ONG et les organisations de la société civile.

Recommandation 9

« a) Les organisations des Nations Unies qui s'occupent de développement économique et social devraient être encouragées à inclure sur leurs sites du Web une information choisie sur les OSC participant aux activités de coopération technique, pour le bénéfice des OSC en général et, en particulier, pour celles qui n'ont pas elles-mêmes de site. Pour celles qui en ont déjà un, il serait utile que les sites des organisations du système des Nations Unies soient complétés par des liens hypertexte, de façon à ce que leurs lecteurs puissent être connectés avec les sites des OSC qui les intéressent;

b) L'information écrite, l'information radiophonique et l'information diffusée par le Web devraient rendre compte des principales conférences, réunions et journées de travail (séminaires) organisés par le système des

Nations Unies et intéressant particulièrement les OSC. »

27. En ce qui concerne la recommandation qui précède, les membres du CCF notent que plusieurs organisations ont, à ce jour, créé des sites Web expressément à l'intention de leurs partenaires ONG et organisations de la société civile. Ces sites donnent des informations sur les grandes conférences qui sont susceptibles d'intéresser ces partenaires. Mais il est à noter que, comme dans leur grande majorité, ces organisations de la société civile, dans les pays en développement, n'ont pas accès à l'Internet et ne l'auront sans doute pas dans l'avenir proche, une bonne stratégie de communication entre l'ONU et les organisations de la société civile doit faire fonds sur des moyens plus accessibles tels que l'imprimé et la radio.

Notes

¹ Il convient de rappeler que le CCI a établi deux rapports précédents sur la question intitulés « Travailler avec les ONG : activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies avec les organisations non gouvernementales et les gouvernements à la base et au niveau national » (JIU/REP/93/1) (A/49/122-E/1999/44) et « Ressources financières allouées par le système des Nations Unies aux activités menées par les organisations non gouvernementales » (JIU/REP/96/4) (A/51/655-E/1996/105).

² Voir par exemple les résolutions 46/151, 50/120 et 53/192 de l'Assemblée générale.