



Assemblée générale Conseil économique et social

Distr. générale
28 mai 2004
Français
Original: anglais

Assemblée générale
Cinquante-neuvième session
Point 93 b) 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 2004
New York, 28 juin-23 juillet 2004
Point 3 a) de l'ordre du jour provisoire**
Activités opérationnelles du système
des Nations Unies au service
de la coopération internationale
pour le développement : suite donnée
aux recommandations de politique générale
de l'Assemblée générale et du Conseil

Examen triennal des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies

Rapport du Secrétaire général

Résumé

- L'examen triennal des activités opérationnelles sera en 2004 une importante occasion, pour l'Assemblée générale, d'apprécier le fonctionnement d'ensemble du système des Nations Unies au niveau du pays et d'établir son orientation future. Le moment choisi pour cet examen triennal est particulièrement significatif : il a lieu quatre ans après l'adoption de la Déclaration du Millénaire et un an avant que l'Assemblée générale, en 2005, examine l'application de cette déclaration. D'abord, c'est une bonne occasion d'examiner comment le système a adapté les opérations menées au niveau du pays au contenu de la Déclaration. Deuxièmement, suffisamment de temps s'est écoulé pour un premier examen de l'impact, au niveau du pays, des processus de réforme mis en route par le Secrétaire général en 1997 et en 2002. Enfin, l'environnement international en pleine évolution donne lieu à un débat sur le rôle que devrait jouer le système des Nations Unies dans la coopération pour le développement.

* A/59/50 et Corr.1.

* E/2004/100 et Corr.2.



- Le rapport indique que des progrès substantiels ont été accomplis dans la cohérence du fonctionnement du système au niveau du pays et dans l'alignement de ses opérations sur l'agenda pour le développement qui découle des résultats des grandes conférences et réunions au sommet tenues par les Nations Unies, en particulier les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD).
- L'aptitude du système des Nations Unies à exprimer des objectifs de développement internationalement convenus sous forme d'objectifs nationaux pertinents a été considérablement accrue par la large adhésion donnée aux objectifs du Millénaire pour le développement. Le système sert de plus en plus de catalyseur d'un dialogue national entre acteurs pour la réalisation des OMD, notamment dans le cadre du Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté. L'ONU aide à créer des partenariats en vue de l'action et a mis au point des instruments de contrôle et de responsabilisation, comme par exemple les rapports nationaux sur les OMD.
- L'évaluation des instruments de diagnostic et de programmation que sont le bilan commun de pays et le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement devrait montrer leur potentiel, notamment par une cohérence accrue, et bien mettre en évidence l'importance d'une conception plus intégrée des stratégies nationales de réduction de la pauvreté.
- Les processus de réforme ont engendré l'impératif de travailler ensemble, en particulier entre les membres du Comité exécutif du Groupe des Nations Unies pour le développement et les organisations membres de ce groupe. De plus en plus, le système du coordonnateur résident fonctionne, dans beaucoup de pays, comme un instrument efficace dans la recherche d'un ensemble commun d'objectifs. Des directives claires ont été publiées sur la programmation commune et des programmes communs effectifs ont été conçus dans des domaines tels que la lutte contre le sida, la protection de l'enfance et la promotion de la femme.
- L'adoption de modalités de programmation et de gestion axée sur les résultats par une majorité d'organisations aide à créer une nouvelle mentalité de l'efficacité, de l'effectivité et de la responsabilité, à partir de points de référence liés aux objectifs et cibles de développement.
- Le passage de la crise au développement est l'un des domaines critiques où la coopération des Nations Unies pour le développement est examinée et rendue plus cohérente. Il est essentiel, dans ce domaine, que soient assurées, dans le cadre d'une stratégie unique de consolidation de la paix et de développement, les opérations de reconstruction, de remise en état et de développement à long terme. Des progrès remarquables ont été faits dans cette direction, comme en témoigne la réaction rapide, à l'échelle du système, face à des crises récentes comme en Afghanistan et au Libéria.

- Pourtant, le rythme de ces changements est plus lent que ce qui paraîtrait souhaitable. Les efforts qui sont faits pour simplifier et harmoniser les différents processus, entre les différentes organisations, ont donné des résultats modestes jusqu'à présent. En réponse, le Groupe des Nations Unies pour le développement a formulé un nouveau programme de travail en vue d'accélérer la simplification et l'harmonisation, dont l'application dépendra beaucoup de nouveaux changements institutionnels et des conditions de financement.
- D'abord, la capacité du système dans son ensemble, s'appuyant sur ses compétences et ses connaissances, de fournir des ressources techniques utiles aux pays et aux régions est d'importance critique. Mais l'absence de système officiel propre à inciter les diverses entités à mettre leurs connaissances et leurs spécialistes à la disposition du Coordonnateur résident est une contrainte bien réelle. Avant tout, une solide volonté de tous les organismes qui ont des activités opérationnelles de développement de pratiquer une collaboration à l'échelle du système et de favoriser la participation effective de tous, y compris des entités qui n'ont pas de bureau de pays, sont les conditions essentielles de progrès.
- La nécessité d'un financement stable et prévisible des activités de développement, à la mesure des priorités de programme recensées dans les bilans communs de pays et dans les plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement ne saurait être sous oubliée. Les efforts faits pour améliorer la cohérence interne, pour simplifier et accroître l'efficacité au sein du système des Nations Unies ne réussiront qu'avec les réformes que les États Membres introduiront dans leurs méthodes de financement de façon à limiter la compartimentation, les incohérences et les doubles emplois dans l'affectation de ressources rares. Tant que les moyens de financement affectés aux activités de développement des Nations Unies resteront insuffisants, instables et imprévisibles, le système des Nations Unies pour le développement ne pourra continuer à jouer le rôle crucial qui est le sien dans la recherche d'un développement durable et intégral, enraciné dans un consensus national et international, qu'il est, plus que tout autre, équipé pour réaliser. Une réflexion sur les nouvelles méthodes de financement, tout en préservant certains des progrès obtenus récemment, devrait figurer en bonne place dans l'examen triennal des activités opérationnelles. Enfin, l'actuelle disparité entre les niveaux et les mécanismes de financement et les efforts soutenus nécessaires pour aider les pays à réaliser les OMD doit être éliminée.
- En dépit de progrès manifestes et reconnaissables, ces dernières années, le système n'est qu'au tout début d'une longue marche vers « l'unité d'intention et d'action » que les États Membres attendent de lui. Leur appui intégral et critique sera d'importance critique pour réaliser cet objectif partagé. Ce qu'il faut, c'est un « contrat de responsabilité mutuelle » entre les organismes des Nations Unies et les États Membres, pour assurer des engagements à long terme et la pérennité des résultats obtenus.

- Le présent rapport est la première étape de la préparation de l'examen triennal des activités opérationnelles que l'Assemblée générale entreprendra à sa cinquante-neuvième session et permet au Conseil économique et social d'apporter sa propre contribution et de formuler ses propres suggestions sur la base de l'analyse faite ici. Après l'examen par le Conseil économique et social, le Secrétaire général, en s'inspirant des délibérations du Conseil, soumettra ses propres recommandations à l'Assemblée générale en vue de l'examen triennal des activités opérationnelles.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1–5	7
II. Vue d'ensemble de l'effectivité et des problèmes actuels de la coopération des Nations Unies pour le développement	6–31	8
A. Programme mondial d'action pour le développement et réponse du système des Nations Unies au niveau des pays	6–12	8
B. La réponse des Nations Unies aux problèmes de la mondialisation	13–14	9
C. Orientations internationales et priorités nationales	15–16	10
D. Adoption d'une approche globale et axée sur l'être humain pour le développement	17–21	10
E. Évaluation des capacités du système des Nations Unies	22–29	11
F. Paix et développement	30–31	13
III. Financement des activités de coopération des Nations Unies pour le développement : défis et nouvelles perspectives	32–47	14
A. Adéquation, prévisibilité et stabilité	32–38	14
B. Modalités de financement	39–45	16
C. Mécanismes d'annonces de contributions	46–47	16
IV. Réformes de l'Organisation des Nations Unies et coordination des activités opérationnelles	48–104	17
A. Soutien au réseau des coordonnateurs résidents et aux mécanismes connexes	51–61	18
B. Dimensions régionales	62–64	21
C. Simplification et harmonisation des processus et des procédures	65–71	21
D. Gestion axée sur les résultats et évaluation	72–80	23
E. Évaluation du bilan commun de pays et du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement	81–103	25
V. Capacité du système de développement des Nations Unies au niveau du pays et développement des capacités nationales	104–131	31
A. La capacité du système de développement des Nations Unies d'apporter une aide au niveau du pays	104–113	31
B. Le développement des capacités nationales, la coopération Sud-Sud et le rôle du système des Nations Unies	114–125	33
C. L'équité entre les sexes et les activités opérationnelles de développement ..	126–131	37
VI. Activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies dans les pays qui tentent de renouer avec le développement après une crise	132–138	39
A. Développement d'une approche globale des pays en crise	132–133	39

B.	Coordination des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies dans les situations de transition	134–135	40
C.	Renforcement des capacités en matière de consolidation de la paix.	136–138	40
VII.	Partenariat entre les organismes des Nations Unies et les acteurs et partenaires du développement à l'échelle nationale.	139–146	42
A.	Prise en main des programmes par les pays et partenariats.	139–140	42
B.	Relations avec les institutions de Bretton Woods.	141–146	42

I. Introduction

1. Le présent rapport¹ passe en revue l'application de la résolution 56/201 de l'Assemblée générale et examine en particulier la capacité du système des Nations Unies pour le développement d'aider les pays en développement à poursuivre leurs politiques prioritaires et notamment les politiques d'élimination de la pauvreté, de croissance économique et de développement durable dans le cadre du suivi des grandes conférences et réunions au sommet tenues par les Nations Unies². Pour faciliter l'examen triennal des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies, une fois que le Conseil économique et social aura examiné le présent rapport, le Secrétaire général, qui s'inspirera des délibérations du Conseil, soumettra à l'Assemblée générale ses propres recommandations.

2. L'examen triennal des activités opérationnelles (2004) devrait également tenir compte des réformes entreprises par le Secrétaire général en 1997³ et en 2002⁴, qui avaient pour but d'améliorer la cohérence et l'efficacité de la coopération des Nations Unies pour le développement en accroissant la coordination et en améliorant les pratiques en matière de gestion.

3. Un autre aspect de l'examen triennal des activités opérationnelles est de faire le bilan des tendances en pleine évolution et de la dynamique d'ensemble du développement, qui affectent la coopération des Nations Unies pour le développement, et d'apporter des directives au système pour lui permettre de s'adapter aux conditions nouvelles du développement et à mieux réagir aux problèmes nouveaux. Le présent rapport adopte à cette fin une démarche prospective, attentive aux changements du contexte, aux problèmes nouveaux et aux réponses qu'ils appellent⁵.

4. L'analyse repose sur le principe de l'évaluation participative ainsi que sur le recours à plusieurs instruments que sont par exemple les examens sur dossier, les missions dépêchées sur le terrain, la collecte d'information et de documentation auprès de tous les organismes du système, et les consultations avec les États Membres et des représentants de la société civile⁶. Le but de l'analyse est surtout d'évaluer les résultats et l'effectivité de la coopération des Nations Unies pour le développement⁶, ce qui suppose l'analyse de ses réalisations, ses résultats et son impact. Le système multilatéral dans son ensemble apporte-t-il une contribution utile aux pays en développement? L'analyse qui figure dans le présent rapport montre que dans l'ensemble la réponse est positive. Après l'adoption d'un programme d'action pour le développement mondial, conçu après le Sommet du Millénaire et les autres grandes conférences et réunions au sommet organisées par les Nations Unies, le système des Nations Unies pour le développement est pleinement engagé dans la traduction concrète de ce programme d'action en progrès nationaux, en aidant les pays en développement à résoudre les problèmes du développement. L'analyse que contient ce rapport confirme la nature de la réponse des Nations Unies aux problèmes actuels, réponse qui est centrée sur l'homme et qui s'inspire d'une conception globale du développement, et constitue donc l'un des principaux atouts de la contribution du système des Nations Unies au développement.

5. L'appréciation de l'effectivité de la coopération des Nations Unies pour le développement pose des problèmes méthodologiques, étant donné que sa contribution au développement ne peut pas facilement être mesurée. Cette limitation

peut facilement être éliminée en analysant les vues exprimées par les pays sur l'intérêt et sur la pertinence du travail accompli par le système des Nations Unies au niveau du pays et en fournissant une appréciation qualitative de la réponse du système aux priorités et aux besoins nationaux dans l'optique de la création de capacités nationales de poursuivre les objectifs nationaux et les objectifs de développement internationalement convenus.

II. Vue d'ensemble de l'effectivité et des problèmes actuels de la coopération des Nations Unies pour le développement

A. Programme mondial d'action pour le développement et réponse du système des Nations Unies au niveau des pays

6. Plus de trois ans après le Sommet du Millénaire, tenu en septembre 2000, le système des Nations Unies pour le développement se trouve toujours aux prises avec de nombreux problèmes nouveaux et certains problèmes anciens. La situation internationale est plus complexe, plus exigeante qu'auparavant. Avec la détérioration de la situation internationale sur le plan de la sécurité, la nécessité d'une coopération pour le développement comme source de stabilité et espoir est devenue plus manifeste. Si le Sommet mondial pour le développement durable, réuni à Johannesburg, et la Conférence internationale sur le financement du développement, tenue à Monterrey, ont aidé à renforcer le consensus sur un programme mondial d'action pour le développement et un pacte collectif mondial de responsabilités mutuelles, les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement restent inégaux et peu satisfaisants. La principale difficulté à laquelle se heurte le système des Nations Unies, gardien de l'espoir de l'humanité dans cette période d'anxiété et de désordre, est de démontrer que des progrès sont possibles – le passage de la formulation d'objectifs à l'obtention de résultats sur le terrain.

7. C'est aux États Membres qu'il appartient, au premier chef, de suivre l'application de la Déclaration du Millénaire et des résultats des autres grandes conférences et réunions tenues au sommet. Le système des Nations Unies pour le développement peut néanmoins aider beaucoup les États Membres à atteindre ces objectifs en accroissant leurs capacités et en plaidant pour l'avènement d'un environnement national et international plus favorable. Les objectifs convenus lors de ces manifestations internationales, en particulier l'adoption des objectifs du Millénaire pour le développement, sont une référence essentielle pour toutes les activités de coopération pour le développement du système, y compris les institutions de Bretton Woods, et les stratégies qu'il élabore et qu'il soutient.

8. Les grandes conférences mondiales ont suscité des espérances ainsi qu'un sentiment nouveau d'urgence appelant à des actions communes. Le risque demeure cependant que ces attentes soient irréalistes. L'Assemblée générale examinera la mise en œuvre de la Déclaration du Millénaire en 2005. L'examen triennal des activités opérationnelles devrait faciliter cet examen par un bilan de la performance du système au cours des trois dernières années et un examen des perspectives pour la période qui commence.

9. L'une des principales fonctions de la coopération des Nations Unies pour le développement est d'aider à traduire ce programme mondial d'action pour le

développement en activité nationale, en s'inspirant de la double légitimité du système, qui tient d'abord, à sa capacité unique de dégager un consensus politique mondial sur un paradigme commun et sur un ensemble d'objectifs de développement convenus, et, deuxièmement, à sa légitimité acquise au niveau national (comme source de conseils et d'une aide impartiaux, le principe étant que la coopération pour le développement doit être demandée par le pays, suivre de près la situation nationale en matière de développement, être compatible avec les choix du pays et découler d'un dialogue effectif avec les acteurs nationaux).

10. Les renseignements établis grâce à l'enquête et grâce à des missions dépêchées pour préparer le présent rapport ont confirmé que les gouvernements et les autres acteurs nationaux considèrent que le système des Nations Unies pour le développement a un rôle spécial à jouer, et qu'il répond à des valeurs et des caractéristiques essentielles telles que l'universalité, le multilatéralisme, la neutralité, la flexibilité et le caractère libéral de son aide au développement.

11. L'un des atouts essentiels du système des Nations Unies est la confiance que les pays en développement ont en lui, en tant que source impartiale, objective et fiable d'assistance et de conseils techniques qui les aident à établir les relations entre les objectifs nationaux et les objectifs internationaux et à les appliquer.

12. La présence du système dans les différents pays lui donne un avantage unique dans l'accomplissement de ce rôle. Ses organismes, même si l'on n'inclut pas les institutions de Bretton Woods, mènent des activités dans plus de 135 pays.

B. La réponse des Nations Unies aux problèmes de la mondialisation

13. Bien que certains se soient demandé si la tendance à la mondialisation ne risque pas d'être inversée par la situation sur le plan de la sécurité découlant des attentats du 11 septembre 2001, les tendances et indications récentes donnent à penser que le processus d'intégration s'est jusqu'à présent révélé solide. Bien que d'importantes sources d'incertitude demeurent, les flux commerciaux et financiers mondiaux ont repris de plus belle. L'économie mondiale devrait enregistrer une croissance de 3,7 % cette année et un taux plus élevé peut-être en 2005⁷. Les résultats et les perspectives de croissance à court terme dans les pays en développement se sont également améliorés. Pourtant, il persiste de fortes disparités, la pauvreté est encore très répandue, l'instabilité et les conflits demeurent des questions très préoccupantes dans beaucoup de pays. L'une des difficultés est de s'assurer que les pays les moins avancés et les autres pays à faible revenu ne sont pas oubliés et que tous les pays ont bien la possibilité de tirer pleinement parti de l'expansion du commerce international et des flux financiers.

14. L'expansion économique actuelle, en particulier dans les pays développés, doit être perçue comme une possibilité de susciter un élan pour le progrès vers la réalisation du Programme d'action mondial pour le développement. Deux étapes critiques doivent être franchies : honorer les engagements souscrits par les pays développés à Monterrey et relancer le cycle de négociations commerciales de Doha, qui sont centrées sur le développement. De la même façon, les pays en développement doivent continuer à soutenir les efforts qu'ils font pour réformer leurs politiques et leurs institutions.

C. Orientations internationales et priorités nationales

15. Les gouvernements qui ont répondu à l'enquête du Département des affaires économiques et sociales⁸ ont fait observer que les grandes conférences des Nations Unies se sont avérées très utiles en fournissant un cadre de référence convenu au niveau international pour l'établissement de leurs programmes nationaux de développement. Aucune organisation autre que l'ONU n'aurait pu faire accepter les objectifs et les ensembles de normes ainsi arrêtés lors de ces conférences mondiales, parfois dans des domaines très sensibles, comme une assise pour les transposer au niveau national. On peut donner en exemple les méthodes axées sur la protection de l'enfant et des groupes vulnérables, l'amélioration de la condition de la femme, l'adoption de politiques en faveur des pauvres et la conduite de réformes socialement délicates en matière de gouvernance économique. Certains ont néanmoins noté avec préoccupation que la coopération des Nations Unies pour le développement servait parfois à traiter des questions étrangères au développement.

16. Dans plusieurs pays, les représentants des gouvernements ont fait remarquer que l'utilité des actions menées par les organismes des Nations Unies en faveur du développement de leur pays s'était accrue. En outre, la cohésion du système s'était améliorée grâce au fait que l'on mettait davantage l'accent sur certains des objectifs de développement énoncés dans la Déclaration du Millénaire au lieu de traiter des questions de politique générale de façon dispersée.

D. Adoption d'une approche globale et axée sur l'être humain pour le développement

17. Pour répondre aux défis que la mondialisation pose à l'heure actuelle, les activités de coopération pour le développement entreprises par le système des Nations Unies devraient promouvoir :

a) *Un mode de développement axé sur l'être humain.* L'assistance multilatérale fournie par les organismes des Nations Unies devrait continuer d'être guidée par des valeurs éthiques universellement partagées, les principes d'équité et de justice et le souci de promouvoir un développement axé sur l'être humain et participatif, de réduire les disparités extrêmes et de respecter la diversité. Les stratégies de développement qu'ils préconisent devraient tenir compte des préoccupations liées à la justice sociale et à la sécurité commune;

b) *Une approche globale.* Le développement est de plus en plus envisagé comme un phénomène pluridimensionnel, qui englobe des aspects économiques, sociaux, environnementaux et humanitaires. La coopération des Nations Unies pour le développement doit traiter tous ces aspects dans le cadre d'une approche globale. Tout en étant axés sur la recherche d'une rentabilité et d'une efficacité optimales, les efforts de coordination et d'harmonisation doivent tenir compte de cette vision plus générale.

18. Les organismes des Nations Unies devraient suivre cette approche pluridimensionnelle et globale dans leurs activités au niveau des pays en tirant parti de leurs compétences et de leurs mandats de nature diverse. Plusieurs intervenants ont fait observer que la lutte contre la pauvreté était liée à la croissance économique et à la création d'emplois et que le système des Nations Unies devrait encourager les transferts de connaissances et de données d'expérience pour favoriser une

croissance économique largement partagée. Ils ont également souligné qu'une stratégie globale de lutte contre la pauvreté exigeait que le système des Nations Unies appuie mieux le renforcement des capacités des pays pour qu'ils puissent être plus performants et plus compétitifs sur les marchés internationaux.

19. Un certain nombre de gouvernements qui ont répondu à l'enquête ont noté que les organismes des Nations Unies encourageaient la diffusion d'idées et de connaissances nouvelles qui étaient utiles dans les contextes nationaux, qu'ils favorisaient les échanges de données d'expérience entre différents pays, et que, bien qu'étant souvent de dimension modeste, les bureaux des Nations Unies avaient accès à une somme considérable de connaissances et de données d'expérience dans un certain nombre de domaines vitaux pour le développement.

20. On s'est accordé à reconnaître que les organismes des Nations Unies avaient pu apporter une assistance utile dans des domaines tels que la protection de l'enfance, la santé, la population et l'hygiène de la procréation ou l'aide au relèvement après un conflit, soit en établissant des normes et des réseaux locaux solides, soit en mobilisant des ressources adéquates. L'appui fourni au titre des programmes de bonne gouvernance semble avoir eu un impact plus important lorsqu'il était intégré dans des stratégies globales, comme cela a été fait dans des situations de relèvement après un conflit ou de prévention de crise. Les appréciations les plus positives formulées avaient trait à des initiatives dans lesquelles des organismes des Nations Unies avaient mis au point et appliqué collectivement une stratégie intégrée pour faire face à un problème particulier comme celui du VIH/sida. Ces initiatives faisaient intervenir une gamme de compétences techniques et de ressources fournies par différentes composantes de la famille des Nations Unies au sens large : fonds et programmes, institutions spécialisées et institutions de Bretton Woods. Elles illustrent clairement la valeur ajoutée apportée par les activités opérationnelles des Nations Unies lorsque le système des Nations Unies tire parti des complémentarités qui existent entre les différents organismes par une coopération renforcée.

21. Un certain nombre de responsables gouvernementaux ont fait valoir que, malgré l'intérêt considérable qu'elles peuvent présenter, dans bien des cas, les activités opérationnelles des Nations Unies sont toujours trop concentrées dans des projets isolés et pas suffisamment axées sur la fourniture de conseils pour les questions essentielles de politique générale.

E. Évaluation des capacités du système des Nations Unies

22. S'il veut être un avocat et un partenaire crédibles dans le processus de développement au niveau des pays, le système des Nations Unies doit démontrer qu'il possède les capacités et les ressources voulues pour tenir ses promesses.

23. Avec ses compétences et ses mandats divers, ses connaissances spécialisées et ses réseaux d'institutions affiliées, le système des Nations Unies est-il capable de répondre à la nouvelle revendication exprimée par les pays en développement quant à l'adoption d'une approche globale centrée sur l'être humain pour le développement? Un problème signalé par les répondants à cet égard est que certaines institutions spécialisées n'ont peut-être pas cette capacité à l'échelon des pays ou que leur capacité de liaison pour la mobilisation des connaissances et des compétences spécialisées existantes n'est peut-être pas encore suffisamment

développée ou convenablement exploitée. Le réseau des coordonnateurs résidents devrait veiller à ce que ce potentiel ne reste pas inexploité. Mais jusqu'à présent, le système des Nations Unies n'a pas mis ces compétences et connaissances à profit de manière efficace et systématique. Les efforts actuellement déployés dans le domaine de la gestion des connaissances contribueront sans doute à améliorer la situation, à condition que les organismes qui n'ont pas de représentation sur le terrain mettent leurs compétences techniques à la disposition du système dans les pays où elles s'avèrent indispensables.

24. Tout en renouvelant l'engagement d'obtenir des moyens financiers supplémentaires aux fins du développement, la Conférence de Monterrey a également stimulé le débat sur le financement des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies. Le système a également pris acte de la nécessité d'une interaction plus dynamique avec les activités de développement qui sont financées par des capitaux privés et ne donnent pas lieu à l'octroi d'une aide, telles que les investissements et les opérations commerciales privés, ainsi que de celle d'un renforcement de la collaboration avec le secteur privé et la société civile. Il est nécessaire de faire preuve de souplesse, de rapidité et d'agilité sur le plan opérationnel pour aider les pays à s'adapter aux mutations rapides provoquées par la mondialisation.

25. L'analyse des réponses à l'enquête montre que le renforcement de la mobilisation autour des objectifs énoncés dans la Déclaration du Millénaire et d'autres objectifs convenus au niveau international, de même que les réformes tendant à améliorer la cohérence et la qualité de la programmation au niveau des pays, ont fait mieux connaître le rôle joué par le système des Nations Unies et renforcé son influence, ainsi que sa capacité de produire les résultats escomptés en matière de développement. Par exemple, un haut fonctionnaire a fait observer que, grâce aux relations fructueuses établies avec différents partenaires nationaux, les organismes des Nations Unies avaient pu contribuer de façon plus active au développement du pays qu'on ne l'aurait pensé au vu de leurs effectifs et des ressources que l'ONU peut mobiliser.

26. Cela dit, une attitude prudente s'impose lorsqu'il s'agit de mesurer les résultats des activités opérationnelles des Nations Unies pour des enjeux importants tels que l'élimination de la pauvreté et la création d'emplois, et de les quantifier. Plusieurs répondants ont fait observer qu'il y avait un décalage croissant entre, d'une part, les efforts faits par les organismes des Nations Unies pour assurer un meilleur ciblage au niveau des objectifs et des programmes et travailler en partenariat avec les gouvernements pour atteindre les buts convenus et, d'autre part, les ressources limitées dont ils disposent. Même dans les pays où leurs services consultatifs sont le plus appréciés, ils n'ont pas nécessairement les ressources voulues pour fournir toute la gamme des services que l'on attend d'eux, ce qui est très préjudiciable pour l'efficacité et la portée des activités opérationnelles de développement des Nations Unies.

27. Deux considérations essentielles sont apparues, à savoir : i) la nécessité de définir plus clairement le rôle moteur que le système des Nations Unies joue dans la coopération internationale pour le développement; et ii) celle de promouvoir la création de partenariats avec d'autres entités multilatérales et bilatérales, ainsi que d'autres agents et intervenants nationaux, afin d'assurer la fourniture d'un appui cohérent pour les priorités nationales en matière de développement.

28. Le système des Nations Unies est bien placé pour jouer le rôle moteur susmentionné. La contribution qu'il a apportée à la promotion des conférences mondiales et à l'établissement des programmes d'action internationaux a été capitale. L'appui fourni pour la mise en œuvre de ces programmes aux niveaux national et régional se renforce, comme en témoigne l'initiative prise par les organismes des Nations Unies, qui vise à réorganiser les opérations en les intégrant en amont au niveau des activités de promotion, des services consultatifs et des services d'appui aux programmes plutôt qu'au niveau des projets. Ces organismes sont de plus en plus sensibilisés à la nécessité de renforcer les liens entre certains mécanismes nationaux, par exemple l'élaboration des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté, et les principaux mécanismes de coordination des Nations Unies, tels que le bilan commun de pays et le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, afin d'assurer une harmonisation entre leurs actions et les cadres stratégiques nationaux, et la fourniture d'un appui global pour les stratégies de développement des pays.

29. Les organismes des Nations Unies sont-ils suffisamment bien organisés pour atteindre ces objectifs? Nous nous attacherons, dans l'analyse qui suit, à répondre à cette question. Peut-on déjà présumer que, même si ces organismes ont fait des progrès à cet égard, il reste encore beaucoup à faire pour rationaliser leurs activités de façon générale? La coopération des Nations Unies pour le développement fait toujours face à une multitude de structures, d'institutions et de centres de décision dispersés et complexes au niveau des pays. La nécessité d'assurer une cohésion, une harmonisation et une coordination reste donc une considération primordiale.

F. Paix et développement

30. La Déclaration du Millénaire a favorisé une meilleure perception des liens qui existent entre la paix et le développement. La paix et la sécurité sont essentielles au développement. Réciproquement, les mauvaises performances économiques et les phénomènes persistants d'exclusion sociale ont une incidence sur les risques de conflits, même si l'on ne peut pas établir une corrélation simpliste entre ces éléments. Au niveau des pays, le système des Nations Unies doit répondre à des demandes d'assistance de plus en plus nombreuses dans des domaines qui exigent une approche intégrée combinant la paix et le développement. Lorsque des troubles sociaux ou civils surviennent, on sollicite fréquemment le concours des équipes de pays des Nations Unies pour appliquer des mesures sociales et économiques qui permettent de s'attaquer aux causes profondes des crises (concernant, par exemple, le fonctionnement des institutions publiques, leur mode d'administration et leur respect des droits de l'homme, ou l'intégration sociale et économique des groupes vulnérables). Le système peut être appelé à jouer un rôle d'intermédiaire entre des intervenants nationaux, en tant qu'« arbitre bienveillant ». Le réseau des coordonnateurs résidents constitue souvent une première base pour établir une infrastructure locale aux fins des opérations de maintien et de consolidation de la paix des Nations Unies.

31. On sait par expérience que les frontières entre la coopération pour le développement et la prévention des conflits sont de plus en plus floues, et la nécessité d'une approche intégrée englobant la coopération pour le développement, la prévention des conflits, l'assistance humanitaire et la gestion des crises est de plus en plus reconnue.

III. Financement des activités de coopération des Nations Unies pour le développement : défis et nouvelles perspectives

A. Adéquation, prévisibilité et stabilité

32. La qualité et l'efficacité des prestations fournies par les organismes des Nations Unies au titre de la coopération pour le développement sont étroitement corrélées à l'ampleur et à la prévisibilité des budgets qui lui sont consacrés : l'existence d'une base de ressources stable, sûre et fiable assurant le minimum nécessaire pour leur permettre de remplir leurs fonctions de promotion, d'orientation et d'assistance est manifestement un facteur décisif pour produire des résultats.

33. Au cours des deux dernières années, on a relevé quelques signes encourageants qui laissent entrevoir un renversement dans les tendances à la baisse observées depuis 10 ans en matière de financement, et il faudra préserver et accélérer cette dynamique dans le cadre d'une augmentation générale de l'aide publique au développement (APD). Conformément aux engagements pris à Monterrey, les principaux donateurs ont commencé à accroître leurs contributions annoncées au titre de l'APD. Ces tendances ouvrent la perspective d'une revitalisation pour le financement de la coopération des Nations Unies en faveur du développement.

34. Si la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement exige, de la part des pays en développement, un engagement soutenu et de longue haleine en vue de l'adoption de politiques rationnelles et de la mobilisation de ressources, le système des Nations Unies, qui se prépare à jouer un rôle décisif et plus stratégique pour assurer la soudure entre le programme d'action mondial en faveur du développement et les efforts nationaux, doit démontrer son efficacité et sa crédibilité qui sont déterminées par sa capacité de fournir les prestations attendues, laquelle dépend elle-même du montant des ressources dont il dispose, de leur stabilité et de leur prévisibilité.

35. Les tendances récentes sont encourageantes mais il n'est pas du tout certain que la nécessité d'un financement adéquat et stable pour les organismes des Nations Unies qui s'occupent du développement ait été pleinement reconnue au niveau des décisions prises et des priorités fixées par les donateurs. Étant donné les tâches que le système des Nations Unies est appelé à accomplir dans le cadre du nouveau programme d'action mondial en faveur du développement, il est urgent de trouver des solutions satisfaisantes pour ce problème du financement, d'un point de vue tant qualitatif que quantitatif.

36. L'enquête et les consultations menées avec les organismes des Nations Unies et d'autres partenaires et intervenants ont fait apparaître une quasi-unanimité d'opinion sur le fait que le montant global des fonds actuellement alloués aux activités de coopération des Nations Unies pour le développement est tout à fait insuffisant par rapport aux besoins; il est en outre imprévisible et instable et reflète une dépendance excessive à l'égard d'un petit nombre de donateurs. Par ailleurs, le déséquilibre croissant enregistré entre les contributions aux « ressources de base » et les contributions aux « autres ressources » des organismes des Nations Unies et la multiplication des fonds affectés à des emplois déterminés par rapport aux ressources de base risquent de compromettre l'exécution des mandats fondamentaux confiés à ces organismes. Certains donateurs importants ont insisté sur la nécessité

de se pencher sur les problèmes liés notamment au manque de prévisibilité, à la répartition inéquitable des charges, à la fragilité des liens entre le financement et l'exécution des programmes, ainsi que sur celle d'améliorer la corrélation entre les résultats et les allocations de ressources.

37. Les institutions spécialisées, en particulier, se heurtent à de graves difficultés financières et ont été contraintes de réduire l'ampleur de leurs activités de développement au niveau des pays. Si elles disposent de crédits limités dans le cadre de leur budget ordinaire pour financer leurs activités de coopération technique, la plupart doivent compter sur des contributions volontaires, dont la majeure partie est affectée à des emplois déterminés. La destination et l'orientation de ces fonds reflètent les préférences des donateurs, ce qui ne permet pas de moduler leur utilisation de façon souple en fonction des priorités adoptées pour les pays bénéficiaires de programmes et des impératifs liés à une approche globale et équilibrée de la planification stratégique du développement. En dépit du fait que les institutions spécialisées sont susceptibles de jouer un rôle plus important à long terme pour aider les pays à atteindre les objectifs qui leur sont assignés dans la Déclaration du Millénaire, l'insuffisance des moyens financiers dont elles disposent a des répercussions directes sur la masse des compétences techniques qu'elles peuvent engager ou mobiliser et sur la nature et le fonctionnement des structures d'appui qu'elles peuvent maintenir au niveau des pays.

38. Tant que les mécanismes de financement des activités de développement des Nations Unies resteront inadéquats, instables et imprévisibles, le système des Nations Unies pour le développement aura du mal à assumer le rôle déterminant qu'il est spécialement habilité à jouer pour ce qui est de promouvoir un développement global et durable, ancré dans un consensus aux niveaux national et international.

B. Modalités de financement

39. Bien que le caractère universel et neutre de l'Organisation des Nations Unies et le rôle qu'elle est censée jouer pour renforcer l'appui apporté aux efforts nationaux axés sur la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement soient reconnus, la détermination du montant des fonds qui sont consacrés aux organismes des Nations Unies continue de relever généralement d'une décision fondée sur le calcul d'une part « résiduelle » : les gouvernements commencent par régler les sommes qu'il sont « juridiquement » tenus de verser aux organisations multilatérales lorsque le financement est calculé sur la base de contributions négociées ou statutaires et ils déterminent ensuite les ressources « résiduelles » qu'ils peuvent affecter au règlement de leur « obligations volontaires » vis-à-vis du système des Nations Unies. Étant donné les restrictions budgétaires, cela laisse une très faible marge de manœuvre aux donateurs et ne donne guère la possibilité de prendre en considération les points forts ou les points faibles de chaque organisation. Cette pratique va à l'encontre des engagements pris à l'égard des objectifs du Millénaire pour le développement et sape l'impulsion que les pays donateurs peuvent donner à la poursuite de ces objectifs en assurant un financement adéquat.

40. Le « handicap » décrit plus haut a été clairement identifié lors de la table ronde qui a été organisée au Conseil économique et social en 2003. On a fait valoir à cette

occasion que, si l'on voulait véritablement régler ce problème, il faudrait revoir les modalités de financement des activités de coopération des Nations Unies pour le développement. On a fait référence à d'autres mécanismes de financement tels que le barème indicatif des contributions du PNUE, le système de reconstitution des ressources adopté par l'Association internationale de développement (IDA) et le Fonds international de développement agricole (FIDA), et les fonds créés pour des utilisations thématiques particulières comme ONUSIDA, Fonds pour l'environnement mondial et le Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale.

41. Lors des consultations menées avec les États Membres (donateurs et bénéficiaires) avant l'établissement du présent rapport, il a été suggéré : a) de renforcer les incitations afin d'encourager les donateurs à prendre des engagements pluriannuels pour les contributions aux ressources de base; b) de forger une « coalition de volontaires » qui fournirait une base pour un système de financement par des contributions de type « statutaire »; c) d'associer étroitement le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) à l'exercice de reconstitution des ressources de l'IDA; d) de mieux délimiter les tâches incombant respectivement au PNUD et à la Banque mondiale; e) d'instaurer un nouveau dialogue sur la répartition des charges; f) de renforcer les partenariats stratégiques avec les donateurs bilatéraux; et g) d'accroître le nombre de donateurs en incluant les pays en développement à revenu intermédiaire parmi les pays contributeurs. S'ils sont bienvenus pour assurer l'obtention des ressources additionnelles nécessaires, les nouveaux mécanismes de financement ne doivent pas entraîner en contrepartie une érosion ou une sous-utilisation des moyens existants au moment où la nécessité d'une mobilisation concertée des ressources et des capacités disponibles pour la réalisation des objectifs mondiaux est plus impérieuse que jamais.

42. Il est de plus en plus reconnu que le mécanisme de « financement annuel volontaire » du système des Nations Unies pour le développement ne permet pas de répondre comme il le faudrait aux besoins fondamentaux liés à la fourniture d'un appui continu pour le développement à long terme parce qu'il est foncièrement instable, imprévisible et incompatible avec l'impératif énoncé dans de nombreuses résolutions antérieures de l'Assemblée générale, selon lequel le financement des activités de coopération des Nations Unies pour le développement doit être assis sur des bases plus prévisibles et plus sûres. C'est une des principales observations faites par les gouvernements (comprenant de nombreux donateurs) dans leurs réponses au questionnaire qui leur a été adressé pour la préparation de cet examen triennal des activités opérationnelles.

43. Dans ce contexte, il convient de faire brièvement le point sur les résultats obtenus à ce jour avec le mécanisme des plans de financement pluriannuels. Ce mécanisme devait permettre d'accroître substantiellement les ressources de base de façon prévisible, continue et assurée en combinant le financement et l'évaluation des résultats dans un processus global. Par conséquent, il semble logique de considérer les plans de financement pluriannuels comme un premier pas essentiel dans la relance et la stabilisation de l'engagement au financement au titre des ressources ordinaires. Il est encore trop tôt pour formuler un jugement sur l'efficacité de ce mécanisme par rapport à ses objectifs déclarés mais une analyse préliminaire montre que l'appui politique exprimé pour les plans s'intensifie et que leur introduction a permis aux organismes des Nations Unies d'affiner sensiblement

leur programmation, ce qui a entraîné une amélioration des engagements financiers pris à leur égard dans le cadre des budgets ordinaires.

44. Les ressources de base du PNUD sont passées de 634 millions de dollars des États-Unis en 2000 à 819 millions de dollars en 2003 (projection) et celles du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) de 596,7 à 732 millions de dollars, même si ces progressions sont dues en partie à des fluctuations des taux de change.

45. Quels que soient les mécanismes ou les incitations institués en vue d'améliorer le financement, la volonté politique de fournir des moyens financiers suffisants pour appuyer les activités de coopération du système des Nations Unies pour le développement reste un facteur irremplaçable. Le financement de la coopération des Nations Unies doit être envisagé du point de vue général de l'aide multilatérale au développement et de la poursuite systématique des objectifs du Millénaire pour le développement, comme toutes les autres activités du système des Nations Unies, y compris les institutions de Bretton Woods, de façon à mieux assurer l'harmonisation et la coordination au niveau du pays. La quatorzième reconstitution des ressources de l'IDA donne l'occasion de mettre l'accent sur le financement global des organismes multilatéraux, ce qui permettra de déterminer le volume minimal des ressources de base requises pour le système des Nations Unies en général et les fonds et programmes des Nations Unies en particulier. Dans ce contexte, le financement et la coopération des Nations Unies pour le développement peut être comparé aux montants annoncés pour la reconstitution des ressources de l'IDA et les contributions à d'autres fonds spéciaux.

C. Mécanismes d'annonces de contributions

46. Une question connexe, qui est à l'étude depuis un certain temps déjà, a trait à la Conférence des Nations Unies pour les annonces de contributions aux activités de développement. À la demande de l'Assemblée générale, le Secrétaire général a présenté différentes modalités susceptibles de remplacer la conférence actuelle pour les annonces de contributions en tenant compte de l'expérience acquise dans le cadre des plans de financement pluriannuels. L'Assemblée a décidé de poursuivre l'étude de cette question à l'occasion de l'examen triennal des activités opérationnelles de développement prévu en 2004.

47. Le mécanisme de la Conférence des Nations Unies pour les annonces de contributions semble avoir perdu son utilité. La formule est jugée dépassée par beaucoup, ses modalités sont trop rigides et son calendrier inadapté. Même après les changements introduits en 1990, qui ont donné un caractère moins formel à la rencontre et créé des conditions plus propices pour un dialogue fructueux, il n'y a pas eu d'amélioration notable dans la participation et dans la proportion de ressources de base ou ordinaires annoncées, surtout après l'introduction des plans de financement pluriannuels par le PNUD, l'UNICEF et le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP). Le montant total des ressources dégagées avant 1999 grâce à la Conférence représentait de 20 à 30 % du financement total mais cette proportion a continué de diminuer pour atteindre 0,71 et 0,9 % en 2000 et 2001, respectivement. On a obtenu des résultats analogues pour les années suivantes. Les donateurs qui ont assisté à la réunion annuelle étaient très peu nombreux. Il est évident que la Conférence des annonces de contributions ne permet plus de

galvaniser un appui politique auprès des donateurs importants, encore qu'elle donne l'occasion de prendre acte des contributions des pays en développement.

IV. Réformes de l'Organisation des Nations Unies et coordination des activités opérationnelles

48. Les réformes menées en 1997 ont eu des résultats notables, notamment la mise en place du Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUM) et le lancement du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD). La réforme de 2002 a porté sur des activités opérationnelles dans le contexte de l'Action 14 sur la coordination entre les activités opérationnelles et l'Action 15 sur la coopération technique.

49. Des résultats encourageants ont été obtenus au niveau du renforcement de la cohérence et de la coordination, en particulier grâce aux mécanismes mis en place par le GNUM au cours des trois dernières années. En dépit de difficultés et d'insuffisances, plusieurs des innovations qui sont mises en place ou l'ont déjà été ont commencé à modifier le fonctionnement du système à l'échelon des pays. Il apparaît que les organismes du système des Nations Unies ne cessent de renforcer leur engagement commun afin de soutenir dans les pays la mise en œuvre des objectifs de développement convenus sur le plan international, en particulier des objectifs du Millénaire pour le développement. Le travail qu'ils font en commun pour mettre en place des mécanismes à l'échelle du système, notamment en ce qui concerne les bilans communs de pays (BCP) et le PNUAD, renforce la capacité du système de procéder à des interventions coordonnées et qui se renforcent mutuellement pour répondre aux besoins prioritaires. Cette démarche dénote une plus grande cohésion entre les équipes de pays des Nations Unies et une prise de conscience collective des avantages que présente l'adoption d'approches globales et à l'échelle du système.

50. Toutefois, des difficultés et des faiblesses importantes demeurent. Le mandat et l'identité des différents organismes restent des éléments moteurs pour la majorité du personnel. On a de plus en plus conscience que le personnel doit éprouver un sentiment d'appartenance au système tout entier, mais cela n'est pas encore le cas.

A. Soutien au réseau des coordonnateurs résidents et aux mécanismes connexes

1. Rôle crucial du réseau des coordonnateurs résidents

51. Le réseau des coordonnateurs résidents joue un rôle d'autant plus essentiel dans la coordination des activités opérationnelles qu'il y a eu délégation de pouvoir en faveur des équipes sur le terrain dans la plupart des organismes. Le réseau s'est révélé particulièrement efficace dans l'exercice de responsabilités à l'échelle du système dans le cadre de groupes thématiques, des bilans communs de pays et du PNUAD, d'initiatives communes de sensibilisation, de l'appui à la coordination de l'aide extérieure, de la gestion des crises, ou lorsqu'une intervention décisive s'impose pour favoriser le dialogue entre homologues nationaux sur des questions sensibles. L'accent mis non plus sur le rôle individuel du coordonnateur résident

mais sur la responsabilité plus collégiale du réseau est l'un des principaux résultats de la mise en place de mécanismes et d'outils à l'échelle du système.

2. Nécessité d'appuyer davantage le réseau des coordonnateurs résidents

52. Les améliorations apportées au processus de sélection et d'évaluation des coordonnateurs résidents ont contribué à ces progrès. Toutefois, la qualité des effectifs et l'équilibre entre les deux sexes peuvent encore être améliorés, notamment en diversifiant encore plus les candidatures. À l'heure actuelle, 46 % des coordonnateurs résidents sont originaires de pays du Sud, 36 % sont des femmes et 19 % seulement viennent d'organismes qui ne dépendent pas du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD).

53. Le coordonnateur résident se trouve aujourd'hui face à des responsabilités croissantes s'agissant de réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement dans le pays, de répondre à des demandes plus nombreuses de conseils dans des domaines cruciaux pour le développement et de coordonner l'assistance extérieure. Dans certains pays, il doit exercer en plus le rôle de coordonnateur des opérations humanitaires et s'acquitter des tâches correspondantes. Pour être efficace, il doit disposer d'un appui financier, organisationnel et technique plus important. Le PNUD a déjà octroyé des fonds supplémentaires aux bureaux des coordonnateurs résidents, mais le soutien nécessaire doit être plus vaste. Il n'existe actuellement aucun support institutionnel ni financier à l'échelle du système pour le réseau des coordonnateurs résidents. Si l'on constate que le personnel sur le terrain fait preuve d'une imagination remarquable pour que le réseau bénéficie d'un soutien à l'échelle du système, les solutions trouvées sont locales et ponctuelles. Le bon fonctionnement d'une équipe de pays dépend souvent des qualités et des compétences personnelles des coordonnateurs résidents et de leurs collaborateurs, mais rien ne garantit la durabilité de leurs efforts dans le temps.

54. Pour certains États Membres consultés en prévision du présent rapport et des représentants des fonds et programmes des Nations Unies, il fallait que le coordonnateur résident ait davantage autorité pour mettre en place des outils à l'échelle du système et en contrôler l'application, notamment en raison de l'instauration de la matrice des résultats du PNUAD. La définition de ces pouvoirs supplémentaires et leurs liens avec l'approche collégiale de la gestion du réseau des coordonnateurs résidents devront être examinés de plus près. Le réseau gagnerait en efficacité si les organismes des Nations Unies partageaient avec le personnel sur le terrain une charte commune de leurs droits et obligations en tant que membres du réseau et adaptaient en conséquence leur système d'évaluation du comportement professionnel. Cette démarche, préconisée par plusieurs pays, mettrait l'accent sur un partage plus collégial des responsabilités du réseau.

3. Maisons des Nations Unies/Locaux communs

55. Au total, 58 Maisons des Nations Unies ont été créées depuis l'adoption en 1998 de la définition et des critères y afférents. Entre 2001 et 2003, 17 nouvelles Maisons ont été établies, ce qui est supérieur à l'objectif fixé (cinq chaque année). La création de Maisons des Nations Unies et de locaux communs a sensiblement contribué à renforcer la collaboration et à donner une image unifiée du système à l'échelon des pays, tout en réduisant les coûts.

56. Les Maisons des Nations Unies ont été établies là où la situation s'y prêtait le mieux. Le Groupe de travail du GNUD sur les locaux et services communs s'emploie à créer de nouvelles maisons et de nouveaux locaux communs et saisit les possibilités de le faire, et il donne des conseils pour la rénovation et l'entretien des locaux communs existants. En raison des risques accrus auxquels l'ONU doit faire face partout dans le monde en matière de sécurité, le Groupe de travail collabore étroitement avec le Coordonnateur des Nations Unies pour les questions de sécurité.

4. Services communs

57. Des progrès ont aussi été réalisés en ce qui concerne les services partagés ou communs. En novembre 2001, le Groupe de travail du GNUD a lancé un programme pilote de 18 mois sur les services communs, avec l'appui du Gouvernement britannique, afin d'aider les équipes de pays et de perfectionner les « Operational Guidelines on the Implementation of Common Services » (principes directeurs opérationnels pour la mise en œuvre des services communs). Ce programme a apporté un soutien aux bureaux extérieurs en offrant : a) une formation et un appui à huit pays pilotes (Bangladesh, Équateur, Kirghizistan, Ouganda, Philippines, Yémen, Zambie et Zimbabwe) et b) un capital d'amorçage sous forme de subventions pour mettre en place ou améliorer des services communs dans 24 pays, ce qui a permis d'accroître d'environ 40 % le nombre d'arrangements de services conjoints et d'améliorer la qualité et l'efficacité des services, en particulier dans les domaines de la sécurité, de l'entretien des bâtiments, des technologies de l'information et de la communication et des voyages.

58. Une nouvelle stratégie d'expansion des services communs a été adoptée pour 2004-2005. Elle englobe un système de suivi des résultats, un système d'appui aux connaissances en ligne et des activités de renforcement des capacités et des incitations financières, et elle sera mise en œuvre au niveau régional, avec l'aide de spécialistes des services communs désignés pour chaque région.

5. Relations entre les membres du réseau des coordonnateurs résidents

59. En dépit du renforcement du réseau et d'une plus grande unité dans l'orientation générale des activités, les organismes des Nations Unies qui s'occupent du développement ne peuvent pas encore être considérés comme une entité fonctionnelle à l'échelon des pays. Il n'existe pas encore de culture à l'échelle du système.

60. Les rivalités autour des projets et des ressources, en particulier des contributions extrabudgétaires, restent un problème majeur et elles tendent à entraver le renforcement de la coordination et de la collaboration interinstitutions. Dans plusieurs pays, on considère qu'elles nuisent à l'esprit d'équipe et limite les avantages des processus ou mécanismes à l'échelle du système mis en place à ce jour.

61. Ce problème ne peut être réglé uniquement à l'échelon des pays. Des instructions venues du siège l'emporteront probablement sur les accords interinstitutions conclus au niveau national. Certains accords interinstitutions conclus au niveau des sièges sont interprétés différemment par les bureaux de pays des organismes concernés. S'y ajoutent des degrés de décentralisation et de délégation de pouvoir qui ne sont pas les mêmes, sans compter des différences d'ordre procédural, programmatique et de fond entre les institutions.

B. Dimensions régionales

62. Bien que les activités opérationnelles de l'ONU mettent aujourd'hui l'accent sur les pays, tout indique que les dimensions régionales et sous-régionales prennent une importance croissante dans l'action du système des Nations Unies. Les organismes du GNUD se montrent de plus en plus conscients de la nécessité d'assurer la cohérence de leurs activités opérationnelles aux niveaux régional et sous-régional. Les fonds et les programmes, ainsi que les institutions spécialisées, associent de plus en plus leurs structures régionales et sous-régionales à leur travail dans les pays, tandis que les équipes de pays sont encore plus impliquées dans les processus de consultation et le travail d'équipe à l'échelon régional. Mais on en n'est qu'à ses débuts. En outre, les structures régionales des institutions s'organisent différemment. Les régions sont souvent définies en fonction de critères géographiques différents, et l'emplacement des bureaux régionaux varie selon les organismes.

63. La participation des commissions régionales aux programmes de pays du système des Nations Unies demeure limitée. Les équipes de pays des Nations Unies agissent essentiellement à l'échelon national, mais elles reconnaissent parfois qu'une collaboration plus étroite avec les commissions régionales pourrait être bénéfique pour les questions ayant des dimensions transfrontières, régionales et mondiales, de même que des liens plus solides entre le travail normatif et analytique des commissions régionales et le travail de coopération et de développement au niveau des pays.

64. Les mécanismes de coordination régionale mis en place conformément à la résolution 1998/46 du Conseil économique et social permettent aux commissions régionales et, le cas échéant, aux parties prenantes locales, notamment aux banques régionales de développement, d'aborder avec les partenaires concernés du GNUD des questions d'intérêt commun, en particulier dans le cadre des mesures prises pour mettre en œuvre le programme mondial de développement dans des contextes régionaux et nationaux concrets. Les commissions régionales considèrent les objectifs du Millénaire pour le développement comme un cadre approprié pour collaborer avec les membres du GNUD. Le travail des groupes thématiques dans les pays pourrait profiter de la création de liens fonctionnels avec les groupes et réseaux thématiques pertinents à l'échelon régional et en être considérablement renforcé, en raison des compétences techniques diversifiées des commissions régionales et de leur rôle fédérateur incomparable auprès d'une multiplicité de parties prenantes régionales.

C. Simplification et harmonisation des processus et des procédures

65. Les réformes de simplification et d'harmonisation visent à maximiser les complémentarités et à éviter les gaspillages, afin de renforcer l'efficacité des activités de développement du système des Nations Unies. Elles ont trois grands objectifs : i) simplifier des règles et procédures complexes afin de réduire les coûts de transaction, tant pour les gouvernements que pour les organismes des Nations Unies; ii) améliorer la gestion financière et les programmes (résultats); iii) accroître l'impact et la durabilité des interventions en faveur du développement. Les principes directeurs sont les suivants : a) pleine participation des gouvernements; b) démarche

souple, adaptée selon les pays; c) priorité donnée aux processus et systèmes nationaux; d) adoption de bonnes pratiques.

1. Progrès accomplis jusqu'à présent

66. Tant le Conseil économique et social dans sa résolution 2003/3 que les participants à la réunion conjointe des conseils d'administration qui a eu lieu en janvier 2004 ont reconnu les progrès accomplis dans ce domaine par le PNUD, le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), l'UNICEF et le Programme alimentaire mondial (PAM), qui sont membres du Comité exécutif du Groupe des Nations Unies pour le développement et leur ont demandé d'accroître et d'accélérer leurs efforts pour faire en sorte que le programme de travail sur la simplification et l'harmonisation, présenté en 2002, soit intégralement mené à bien.

67. Le programme établi conjointement en 2002 avec le GNUD et l'équipe spéciale de gestion sur la simplification et l'harmonisation a permis de mettre en place des procédures pour les programmes en consultation avec les équipes de pays des Nations Unies et des partenaires nationaux et internationaux. Certains outils ne concernent que les organismes membres du Comité exécutif du GNUD, tandis que d'autres sont applicables à l'ensemble du système des Nations Unies pour le développement. Plusieurs d'entre eux, comme le Plan d'action relatif aux programmes de pays et le plan de travail/budget annuels, ont été mis en place dans cinq pays où le nouveau cycle de programmation des organismes membres du Comité exécutif a débuté en 2004.

68. Un groupe interinstitutions a été créé pour mieux guider les activités opérationnelles et promouvoir des possibilités de programmation conjointe. Il a classé les modèles de programmation conjointe et les modalités de financement en trois grandes catégories : a) gestion parallèle des fonds; b) gestion en commun des fonds; et c) gestion des fonds « transmis ». La note d'orientation révisée en la matière, qui date de décembre 2003, traite également du lien entre la programmation conjointe et les approches sectorielles.

69. Le GNUD participe aussi au programme plus vaste d'harmonisation et d'alignement entre les donateurs, qui concerne le travail analytique des pays, la préparation et la mise en œuvre des programmes ainsi que leur contrôle et leur évaluation, ce qui révèle sa volonté d'adhérer aux principes approuvés par le Forum de haut niveau sur l'harmonisation (Rome, 2003) et aux conclusions du Groupe d'études du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sur les pratiques des donateurs. À cette fin, le GNUD a créé un Groupe de travail chargé notamment de mettre au point, à l'intention des équipes de pays des Nations Unies, des recommandations relatives à l'appui sectoriel, l'une des priorités du GNUD pour 2004.

2. Éléments d'information recueillis sur le terrain

70. Les nouveaux outils de simplification et d'harmonisation ont produit des améliorations qualitatives, en particulier dans le cadre des activités de programmation, mais ils n'ont pas encore permis de simplifier les processus dans leur ensemble. Plusieurs procédures ont été rationalisées, mais d'autres, comme celles qui concernent la collecte d'informations sur les résultats entraînent pour le moment un surcroît de travail pour les gouvernements et le système des Nations

Unies et exigent que le personnel dans les pays reçoive une formation intensive et un soutien supplémentaire. Malgré les efforts du GNUD, un nouvel appui pourrait être fourni sous la forme que les équipes de pays jugeraient appropriée.

71. Les outils de simplification et d'harmonisation adoptés jusqu'à présent ont trait à la gestion de programmes de pays pluriannuels, caractéristiques communes des organismes membres du Comité exécutif du GNUD. À l'heure actuelle, les institutions spécialisées n'ont pas le même système de programmation par pays. Il est essentiel de leur étendre encore plus le processus de simplification et d'harmonisation pour améliorer l'efficacité du système des Nations Unies.

D. Gestion axée sur les résultats et évaluation

72. La gestion axée sur les résultats a été mise en place dans la plupart des organismes du système des Nations Unies entre 1997 et 2000, ce qui a profondément modifié le système de mesure et de contrôle des résultats qui ne portait auparavant que sur les apports et les processus et met maintenant l'accent sur les résultats à tous les stades du processus de gestion, depuis la planification, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des programmes jusqu'aux enseignements tirés et à l'obligation de rendre des comptes.

73. La gestion axée sur les résultats et autres modalités apparentées ont-elles accru l'efficacité des organismes des Nations Unies, individuellement et en tant que système? Étant donné que l'évaluation ne porte plus sur les apports mais sur les résultats obtenus à chaque étape du cadre logique de gestion axée sur les résultats, il devient plus difficile d'établir les tâches et la responsabilité des différents organismes, voire du système. Cela est particulièrement vrai des résultats à long terme liés aux objectifs d'ensemble, dont la réalisation ne relève pas d'un seul organisme. Il est alors préférable de parler des contributions des organisations. Les déterminer demande une meilleure compréhension des facteurs qui influencent tel ou tel résultat à long terme en matière de développement, notamment du rôle et des avantages comparatifs de tous les acteurs concernés. La mesure des résultats doit reposer sur des critères et des indicateurs, qui sont liés à des macro-indicateurs de changement et d'impact sur le développement au niveau du pays, de manière à établir un lien entre les résultats précis que les institutions se proposent d'obtenir dans le cadre d'un cycle de programmation et les effets à long terme sur le développement du pays qui sont souhaités.

74. Cela permettrait de responsabiliser davantage les différents organismes pour ce qui est des résultats à long terme du développement au niveau des pays. Les organismes membres du Comité exécutif du GNUD ont adopté cette démarche. Un certain nombre d'organisations, notamment celles qui sont dépourvues de structures dans les pays devraient pour ce faire mettre l'accent non plus sur les apports du siège et les produits qu'il attend, mais sur les résultats obtenus à l'échelon des pays, sinon leur système de gestion axée sur les résultats ne permettra pas de mesurer l'efficacité du développement dans les pays. Plusieurs organismes et institutions spécialisées des Nations Unies [dont la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (UNCTAD) et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)] ont pris conscience de ce problème et étudient des moyens de participer davantage aux activités et instruments mis en

place sur le terrain à l'échelle du système, en établissant un lien entre leurs activités et les stratégies nationales.

75. Au niveau interorganisations, la préparation du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement a généralement rendu la planification des organismes participants plus cohérente, mais ne permet pas encore à ces derniers de se recentrer sur des contributions précises aux résultats stratégiques à long terme recherchés par l'ensemble du système plutôt que sur l'exécution des produits prévue par chacun d'eux. La mise en place, à la fin de l'année 2003, de la matrice des résultats du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement doit permettre de s'attaquer à ce problème en liant les initiatives des organisations en faveur du développement à la réalisation de résultats attendus définis en commun, et associés aux objectifs du Millénaire pour le développement et à d'autres objectifs fixés au niveau mondial. La bonne utilisation à l'échelle du système de la matrice des résultats du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement et du système de gestion axée sur les résultats exige que l'on réfléchisse aux questions ci-après : a) attributions/contributions et obligation de rendre des comptes en ce qui concerne les résultats à long terme à l'échelon des pays; b) moyens de lier ces résultats aux contributions de plusieurs organismes qui ne sont pas présents sur le terrain; et c) existence de données de références valides et exactes, ce dont sont dépourvus plusieurs pays de programme.

76. Bien que la plupart des organisations aient mis en place des matrices de cadre logique, le personnel dans les pays n'est guère en mesure d'utiliser cet outil. Elles ont conscience que la participation des parties prenantes est cruciale pour qu'il soit possible de définir des résultats attendus réalistes, d'évaluer les risques, de suivre les progrès accomplis, d'établir des rapports sur l'exécution des programmes et d'incorporer les enseignements tirés aux décisions prises en matière de gestion. L'efficacité des activités de développement des Nations Unies ne peut être déterminée que si les objectifs et résultats du système tout entier sont exprimés en termes de priorités et d'objectifs nationaux.

77. La recherche des résultats commence avec les pays en développement eux-mêmes. Ils ont besoin d'informations pour décider comment exploiter au mieux les ressources disponibles pour le développement, qu'elles soient d'origine nationale ou autre. Il faut absolument disposer de capacités statistiques et de systèmes de suivi et d'évaluation pour prendre des décisions à partir d'éléments montrant ce qui marche et ce qui ne marche pas. Les organismes des Nations Unies peuvent contribuer à diffuser des connaissances globales sur les résultats et aider les pays à renforcer leur capacité de produire en temps utile des données fiables et d'utiliser l'information pour assouplir la prise de décisions.

78. Une coopération améliorée et plus efficace aux fins du développement nécessite une actualisation constante de la connaissance du processus de développement et une conscience accrue des résultats obtenus par le passé dans ce domaine ou dans d'autres situations pertinentes. L'évaluation permet non seulement de responsabiliser mais aussi de tirer les leçons de l'expérience passée. L'évaluation peut appuyer la capacité nécessaire pour mesurer et comprendre le contenu et les orientations de la dynamique du développement, afin d'optimiser l'impact potentiel des nouvelles activités.

79. Étant donné la modicité des ressources disponibles pour les activités opérationnelles, la diffusion des enseignements utiles peut être l'un des moyens les

plus rentables dont les organismes des Nations Unies qui s'occupent de développement peuvent se servir pour aider les pays à atteindre leurs objectifs en la matière. Ces enseignements seront probablement plus utiles s'ils sont tirés d'évaluations portant sur des problèmes auxquels les pays font face. Les coûts et avantages des évaluations et de la transformation de leurs résultats en connaissances utilisables doivent être examinés plus avant.

80. En 2003, le Conseil économique et social a souligné combien il était important de contrôler et d'évaluer les activités opérationnelles du système des Nations Unies. Il a insisté sur la nécessité d'assurer la pleine participation des autorités nationales et des parties prenantes concernées aux processus d'évaluation, et il a invité le système des Nations Unies à intensifier ses efforts pour promouvoir la création de capacités d'évaluation nationales, notamment de capacités permettant d'utiliser les enseignements tirés des activités passées des organismes des Nations Unies qui sont pertinentes pour chaque pays.

E. Évaluation du bilan commun de pays et du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement

81. Comme l'Assemblée générale l'a demandé, une évaluation des progrès réalisés dans l'application du bilan commun de pays et du Plan-cadre, résumée ici, a été entreprise en vue d'en analyser l'impact sur les activités opérationnelles du système des Nations Unies, la qualité et la contribution à une cohérence et une efficacité accrues des activités opérationnelles de développement et de déterminer dans quelle mesure ces opérations sont harmonisées et intégrées aux efforts de développement national et aux priorités en la matière. L'évaluation porte également sur la participation des gouvernements, leur rôle moteur et leur sentiment d'être parties prenantes à toutes les étapes de l'élaboration du bilan commun de pays et du Plan-cadre, l'implication d'autres acteurs, et la collaboration et la coordination entre les fonds et programmes des Nations Unies, les institutions spécialisées, les autres entités des Nations Unies et les institutions de Bretton Woods grâce à l'harmonisation accrue des cadres stratégiques et autres instruments et modalités, et en particulier, grâce à une meilleure concordance avec les stratégies nationales de réduction de la pauvreté (y compris les documents stratégiques de réduction de la pauvreté lorsqu'ils existent). Les observations ci-après, qui ont été formulées à l'issue d'études préliminaires, de consultations interorganisations et de missions au niveau des pays, se fondent aussi sur les résultats d'une analyse externe indépendante demandée par le Département des affaires économiques et sociales en février-mars 2004.

1. Valeur ajoutée du bilan commun de pays et du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement

82. Le bilan commun de pays est l'instrument dont l'ensemble du système des Nations Unies se sert pour analyser la situation des pays en matière de développement, recenser les questions critiques de développement à la lumière des objectifs convenus sur le plan international et identifier les causes profondes et les dimensions sociales des principaux problèmes qui se posent. Le Plan-cadre, qui est souvent considéré comme le plan de travail de l'ensemble du système des Nations Unies, est le cadre stratégique commun de planification des activités opérationnelles du système au niveau des pays et permet de répondre de manière collective,

cohérente et intégrée aux priorités et aux besoins nationaux. Il découle de l'analyse du bilan commun de pays et constitue l'étape suivante dans l'élaboration des programmes de pays et des projets de coopération du système des Nations Unies.

83. L'adoption du bilan commun de pays et du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement en tant que nouvel ensemble d'outils d'analyse et de planification représente jusqu'ici l'un des efforts les plus visibles qui a été fait pour harmoniser les opérations du système des Nations Unies au niveau des pays et en améliorer la coordination. En mars 2004, 106 pays ont établi un bilan commun, dont 16 ont commencé un deuxième cycle de programmation, et 85 pays ont établi un Plan-cadre, dont 11 ont entrepris un deuxième cycle de programmation. Seuls les pays qui ont achevé leurs Plans-cadres au dernier trimestre de 2003 ou en 2004 (environ 15) auront utilisé la nouvelle matrice des résultats du Plan-cadre introduite dans les directives d'octobre 2003. Le Plan-cadre, qui est encore dans sa phase pilote, a fait l'objet d'une évaluation périodique, dont les résultats ont été communiqués aux États Membres, durant les deux précédents examens triennaux des activités opérationnelles.

84. Depuis la réalisation de l'examen triennal des activités opérationnelles de développement en 2001, le bilan commun de pays et le Plan-cadre ont été développés plus avant et servent à présent de cadres de référence communs pour la programmation par pays, en particulier pour les organisations siégeant au Comité exécutif du Groupe des Nations Unies pour le développement, grâce à la synchronisation des cycles de programmation, à une formation intensive et à une large diffusion des principes directeurs. Les récentes améliorations apportées à la qualité du bilan commun de pays et du Plan-cadre peuvent contribuer à améliorer la cohérence des programmes des Nations Unies, le bilan offrant une base pour s'attacher à des priorités judicieusement choisies et le Plan-cadre mettant en évidence les complémentarités dans certains domaines prioritaires. Ces instruments ont d'autres effets bénéfiques :

- a) Ils sont utilisés pour mettre en œuvre le programme global découlant du Sommet du Millénaire et des autres conférences et réunions au sommet, et contribuent à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement;
- b) Ils permettent d'améliorer la coordination et la communication entre les différents ministères et organismes;
- c) Ils appellent l'attention sur la nécessité de mettre davantage l'accent sur les résultats dans les activités de développement du système des Nations Unies, notamment après l'introduction de la matrice des résultats du PNUAD.

85. Il est encore difficile d'évaluer l'impact du bilan commun de pays et du Plan-cadre sur le développement, si ce n'est qu'ils offrent la possibilité de mieux coordonner et harmoniser les activités opérationnelles du système des Nations Unies.

2. Évaluation de la qualité

86. Les évaluateurs externes ont pris note de l'amélioration sensible de la qualité de ces deux instruments durant la période considérée, de l'approche plus ciblée sur un nombre restreint de problèmes critiques de développement, notamment dans les pays qui ont déjà établi des bilans communs et des Plans-cadres, même s'il reste encore à simplifier, à faire preuve de concision et de rigueur et à mettre l'accent sur

l'analyse. Ces deux outils, qui offrent de grandes possibilités concrètes de formuler des propositions et de sensibiliser, constituent des moyens importants de communication avec les acteurs nationaux.

87. Les deux instruments sont essentiellement le fruit des travaux de l'équipe de pays des Nations Unies plutôt que du système des coordonnateurs résidents dans son ensemble, laquelle englobe également des organisations n'ayant pas de bureaux de pays mais qui sont néanmoins actives sur le terrain. Des efforts sont faits pour assurer une plus large participation de l'ensemble du système des Nations Unies. Le GNUD a récemment introduit un système d'appui et d'assurance qualité en vue d'améliorer la qualité des bilans communs de pays et des Plans-cadres, grâce à la mise en place d'équipes virtuelles organisées au niveau régional, avec l'aide des bureaux techniques régionaux des organisations qui siègent à son comité exécutif.

3. Thèmes abordés

88. Si le bilan commun de pays et le Plan-cadre sont de plus en plus axés sur l'appui à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, leur contenu économique (notamment les questions telles que le commerce, les investissements et les technologies de l'information et de la communication) est jusqu'ici limité, l'accent étant manifestement mis sur les questions sociales et humanitaires. Cette situation ne peut être modifiée que par l'augmentation de la contribution – toujours trop modeste – à ces opérations, des principales institutions spécialisées, des commissions régionales et des autres entités des Nations Unies qui ne sont pas représentées dans les pays ou dont la présence au niveau national est limitée, telles que le Département des affaires économiques et sociales, la CNUCED, les commissions régionales, ou les institutions de Bretton Woods, même si certaines d'entre elles, notamment la Banque mondiale, apportent d'importantes contributions dans certains pays. Leur participation et l'exploitation accrue de leurs compétences peuvent aider à renforcer ces mécanismes, à étendre la gamme des questions traitées et, en fin de compte, à mieux répondre aux priorités nationales, en obéissant à une approche globale du développement.

89. Certains exemples de documents de bilans communs de pays et de plans-cadres, qui intègrent efficacement les questions de développement et reflètent largement les priorités nationales, devraient être reproduits ailleurs sur une plus grande échelle. À moins que le système des coordonnateurs résidents ne tire profit des compétences et de l'expérience d'un plus grand nombre d'organismes du système, y compris des institutions de Bretton Woods, les bilans communs et les plans-cadres ne pourront présenter l'utilité escomptée pour les pays bénéficiaires et se borneront à être de simples instruments internes du système des Nations Unies⁹.

4. Rapport coût-efficacité et coûts de transaction

90. Si l'introduction d'une démarche axée sur les résultats pour le bilan commun de pays et le Plan-cadre a pu favoriser la reddition de comptes, elle a aussi accru les exigences en matière de données et de suivi, qui sont des points faibles dans nombre de pays. Si l'impact du bilan commun et du Plan-cadre sur la rentabilité du système dans ses fonctions de planification, de programmation et de mise en œuvre reste difficile à évaluer, la mise en place de ces outils a entraîné un surcroît de travail. Cela étant, il s'est avéré impossible de vérifier si les autres processus utilisés par les différentes organisations ont été simplifiés. Les coûts des transactions devraient en

fin de compte diminuer grâce aux efforts de simplification et à la réduction du nombre des transactions.

5. Participation des organismes des Nations Unies et modalités de programmation

91. S'il est vrai que des efforts réels sont faits pour associer un plus grand nombre d'organismes des Nations Unies à ces deux processus, y compris les entités ayant une présence limitée voire inexistante sur le terrain, il existe un problème objectif, qui est lié aux différentes modalités de programmation. Les organismes qui ont un cycle budgétaire ou de financement des projets biennal ont du mal à participer à tous les aspects du Plan-cadre car ils ne peuvent engager des ressources sur une période de cinq ans. La programmation de pays pluriannuelle est un facteur qui facilite une plus large participation d'autres organisations.

6. Rôle de chef de file des gouvernements et contrôle national

92. Si les évaluateurs externes ont constaté que les gouvernements se félicitaient généralement de l'adoption du bilan commun et du Plan-cadre, le niveau d'encadrement et de contrôle national varie d'un pays à l'autre. De réelles limitations des capacités, notamment dans les pays les moins avancés, empêchent les gouvernements de jouer un rôle plus actif et plus déterminé dans la direction et le contrôle des projets. Dans quelques cas, les efforts faits par l'équipe de pays des Nations Unies pour faciliter la participation des pouvoirs publics n'ont pas été considérés satisfaisants. En outre, des changements fréquents de gouvernement ont un effet préjudiciable sur le contrôle et la conduite des projets au niveau national. Il peut arriver que certaines institutions gouvernementales préfèrent travailler avec tel ou tel organisme des Nations Unies plutôt que d'avoir affaire avec des mécanismes plurisectoriels établis à l'échelle du système.

93. L'intérêt pour chaque pays d'une forte participation au bilan commun et au Plan-cadre est avant tout fonction de l'importance de l'aide qu'il reçoit du système des Nations Unies. Les avantages manifestes de la cohérence et de la cohésion accrues que ceux-ci entraînent au sein du système des Nations Unies devraient donc être mis en balance avec les coûts des transactions/coûts d'opportunité de la participation nationale, même si une plus forte participation des acteurs nationaux est considérée comme l'une des premières priorités dans les principes directeurs du GNUD. Si toutes les parties consultées conviennent que le Plan-cadre doit être contrôlé et approuvé par les gouvernements, les vues divergent en ce qui concerne le contrôle du bilan commun de pays. Des exemples concrets de bilans de qualité montrent que la participation directe des parties prenantes nationales a enrichi ce processus en ce sens qu'il tient compte davantage des priorités nationales, souvent au-delà de ce qui est prévu dans la liste des objectifs établie d'après les objectifs du Millénaire pour le développement. En même temps, un gouvernement qui dirige ce processus peut chercher à limiter la portée du bilan commun, par exemple dans des domaines jugés politiquement délicats.

7. Intégration dans les cadres de développement national, y compris dans les stratégies de réduction de la pauvreté

94. La prolifération des acteurs impliqués dans la coopération en faveur du développement est aussi associée à une multitude d'instruments d'évaluation et de cadres de planification ou de coopération au niveau des pays. Outre le bilan

commun de pays et le Plan-cadre, plusieurs stratégies menées à l'échelle du système ont été promues. Des systèmes ou cadres propres à certains organismes ont été utilisés pendant des années et d'autres ont été mis en place. Dans le domaine des activités de coopération liées au commerce, un plan-cadre a été mis en place par la Banque mondiale, le Fonds monétaire international, le PNUD, l'Organisation mondiale du commerce, le Centre du commerce international (CCI) et la CNUCED dans le but précis de renforcer l'aide fournie dans le domaine du commerce et du développement, en facilitant des liens plus étroits avec le document stratégique de réduction de la pauvreté, lorsqu'il existe. Ce plan-cadre est devenu un instrument essentiel de l'aide des donateurs dans le domaine du commerce accordée aux PMA et donc un important instrument pour les activités de coopération technique menées par le CCI et la CNUCED.

95. Tous ces mécanismes de coordination ne sont acceptables que dans la mesure où ils sont intégrés aux cadres nationaux, qui définissent les priorités, stratégies et politiques des pays. On constate que les plans-cadres convergent avec les priorités nationales (notamment par exemple en Éthiopie, au Kenya, au Kirghizistan, à Madagascar, au Pakistan, en Tanzanie, à Sri Lanka et en Inde) et qu'ils sont harmonisés avec les stratégies et plans nationaux de lutte contre la pauvreté (par exemple en Éthiopie, en Tanzanie, en Ouganda, au Népal et au Bénin). Dans d'autres cas, l'absence d'une stratégie nationale de développement clairement définie et intégrée rend plus difficile la mise en œuvre d'une stratégie globale des Nations Unies, sauf sur une base sectorielle.

96. Le processus des stratégies de réduction de la pauvreté, préconisé initialement par les institutions de Bretton Woods qui sont à l'origine des documents stratégiques de réduction de la pauvreté, a fait des progrès considérables. Il a donné corps à une stratégie globale de développement au niveau national, souvent la seule adoptée dans le pays concerné, et joue le rôle vital de courroie de transmission entre les systèmes nationaux de planification et de budgétisation et les objectifs d'ensemble prônés par le système des Nations Unies.

97. Lorsqu'elle est contrôlée au niveau national, la stratégie de réduction de la pauvreté est largement acceptée par les organismes de développement et considérée comme un cadre de développement national essentiel, qui devient souvent le principal – sinon le seul – cadre de concertation nationale pour la programmation des dépenses publiques, la coordination de l'aide et la coopération avec les donateurs. De plus, il est évident que les documents stratégiques de réduction de la pauvreté attirent d'importantes ressources supplémentaires. Des progrès sensibles ont été réalisés pour que les pays aient la maîtrise des stratégies de réduction de la pauvreté, grâce à une participation plus forte des pouvoirs publics et à un partenariat élargi au niveau national. Cette stratégie présente notamment l'avantage d'être axée sur les résultats et d'englober de nombreux aspects. Ces principes président à la coopération pour le développement et sont depuis longtemps préconisés et appuyés par le système des Nations Unies.

98. En l'absence d'une stratégie de réduction de la pauvreté, les idées avancées dans la présente section valent pour toute autre stratégie ou plan d'action de développement national que le gouvernement et le pays reconnaissent comme cadre de référence de base pour la conduite d'une politique de développement cohérente.

99. Les liens entre les bilans communs de pays et le Plan-cadre, d'une part, et la stratégie de réduction de la pauvreté, de l'autre, demeurent variables. Il apparaît

clairement que les questions abordées dans les bilans communs de pays convergent également avec celles qui figurent dans les documents stratégiques de réduction de la pauvreté, si tant est qu'ils reflètent les priorités de développement national. Un bon bilan commun de pays, lorsqu'il est formulé avant un document stratégique de réduction de la pauvreté, peut offrir une base utile pour la préparation de la stratégie nationale de réduction de la pauvreté et servir d'outil méthodologique (c'est par exemple le cas du Bénin), ce qui permet de limiter les doubles emplois.

100. On constate cependant que, souvent, le bilan commun de pays n'a pas été conçu comme un préalable à la formulation d'instruments autres que le Plan-cadre. Pour la même raison, lorsqu'il existe un document stratégique de réduction de la pauvreté, il est recommandé d'établir le bilan sur la base de ce document. La nécessité d'intégrer tous les plans et outils de programmation adoptés par le système des Nations Unies et ses différents organismes aux stratégies de développement national fait que le lien avec la stratégie de réduction de la pauvreté est presque inévitable.

101. Il est intéressant de noter que même les organismes des Nations Unies qui n'ont pas joué un rôle de chef de file dans l'établissement des bilans communs de pays et du PNUAD, tels que la CNUCED et certaines institutions spécialisées, considèrent que l'harmonisation avec la stratégie de réduction de la pauvreté ou un instrument de planification nationale analogue est le seul moyen d'assurer une certaine cohérence, au niveau national, à leur assistance en faveur du développement.

102. On pourrait spéculer sur l'interaction possible entre les organismes des Nations Unies et la stratégie de réduction de la pauvreté. Le système des Nations Unies pourrait être particulièrement bien placé pour assurer la promotion du renforcement des capacités nationales que la stratégie exige. La diversité des compétences et des mandats des différents organismes des Nations Unies représente une source unique d'appui aux processus nationaux, qui pourrait faciliter la formulation et la mise en œuvre de la stratégie. Même si tel n'est peut-être pas encore généralement le cas, les possibilités qu'offrirait une telle contribution sont considérables, compte tenu de la crédibilité dont le système des Nations Unies jouit auprès des gouvernements pour ce qui est de la coordination de l'aide et à condition que tous les organismes d'aide au développement harmonisent leurs contributions respectives avec les orientations définies dans la stratégie.

103. Lorsque la stratégie de réduction de la pauvreté est largement acceptée par tous les partenaires de développement, d'aucuns estiment que le bilan commun de pays pourrait ne pas être nécessaire et que l'équipe de pays des Nations Unies devrait plutôt s'attacher à faciliter le processus de formulation de la stratégie. Le principal obstacle à l'harmonisation entre le bilan commun de pays et le Plan-cadre, d'une part, et la stratégie de réduction de la pauvreté, de l'autre, est la synchronisation à établir entre leurs cycles de programmation du bilan commun de pays et du Plan-cadre et le calendrier de la stratégie, pour ne rien dire des échéances du processus de planification nationale. Pour que l'appui au développement national soit plus efficace, l'idéal serait que tous les cycles, plans-cadres, stratégies d'aide par pays et autres instruments suivent les cycles nationaux, ce que la variété des systèmes nationaux pourrait rendre impossible. Outre la nécessité d'harmoniser les cycles dans toute la mesure possible, d'autres approches devraient être mises en

œuvre, telles que des systèmes de gestion des programmes d'aide au développement particulièrement souples et décentralisés.

V. Capacité du système de développement des Nations Unies au niveau du pays et développement des capacités nationales

A. La capacité du système de développement des Nations Unies d'apporter une aide au niveau du pays

104. Au niveau du pays, la structure de l'ensemble des organismes des Nations Unies s'occupant de développement s'est progressivement élargie en réponse aux besoins nouveaux et à la volonté collective des gouvernements des États Membres. Cette structure a dans l'ensemble bien servi le système et les États Membres¹⁰. Elle est largement acceptée comme un élément incontournable du système mondial de développement et comme une source unique d'aide – considérable – pour les gouvernements et pour les populations.

105. Avec le temps, cependant, certaines anomalies sont apparues. Après la série de grandes conférences et de plans d'action mondiaux, les mandats des divers organismes en sont venus à se recouper partiellement. Les ressources humaines et les compétences techniques disponibles sur le terrain ont cependant continué à être traitées comme un problème à résoudre organisme par organisme et non comme un problème se posant à l'échelle du système. Les États Membres se sont préoccupés du bon dosage des compétences et se sont inquiétés du caractère inégal de la qualité du personnel fourni, qui varie d'un pays à l'autre et d'un organisme à l'autre. Alors que les quatre organismes membres du Comité exécutif du GNUD, en particulier le PNUD et l'UNICEF, ont des bureaux de pays assez nombreux, la plupart des autres organismes n'ont sur place que des capacités techniques très réduites. Ces organismes dépendent presque exclusivement de compétences se présentant de façon assez aléatoire, et doivent donc souvent s'en remettre à leur siège ou leurs bureaux régionaux. Dans la plupart des pays visités, on estime généralement que la participation des organismes des Nations Unies qui ne disposent pas dans le pays de leur propre bureau au système du coordonnateur résident et aux mécanismes de coordination de l'action menée dans le pays est très limitée.

106. En réponse à ces problèmes et face aux nouvelles priorités en matière de développement, le système des Nations Unies a concentré son action sur des activités nationales et régionales, par une plus grande délégation des décisions au personnel de terrain et, chaque fois que possible, par une décentralisation des ressources au profit des bureaux locaux. Entre 1998 et 2002, les effectifs des organismes appliquant le régime commun sont restés stables dans les sièges, passant de 21 409 à 21 850, le personnel des projets a diminué de 7 128 à 4 148, mais le personnel des bureaux locaux a très nettement augmenté, passant de 23 064 à 27 245.

107. Les réformes effectuées par les organismes des Nations Unies qui ont des bureaux dans les pays cherchent à mieux préparer leur personnel à la satisfaction de nouveaux besoins, en particulier à la nécessité d'une plus grande coordination et à un rôle consultatif sur les politiques suivies. Par exemple, le PNUD et le FNUAP ont redéfini les profils d'emploi pour l'ensemble de leurs effectifs et ont fait mieux correspondre les compétences des fonctionnaires avec leur mission, et la FAO s'est

orientée vers la décentralisation et la délégation d'attributions au profit du terrain. Pour améliorer les résultats et renforcer les compétences de gestion, les organismes des Nations Unies ont révisé et refondu leurs pratiques de gestion et de notation du personnel.

108. Cependant, le rythme de ces changements est plus lent que prévu. Les réformes supposent que le personnel acquière de nouvelles compétences techniques et administratives dans le cadre d'un perfectionnement professionnel. Il est manifestement nécessaire de mettre en œuvre un programme de formation et d'acquisition de connaissances à l'échelle du système, à l'École des cadres du système des Nations Unies, à partir de la notation du personnel.

1. Appui au niveau régional

109. Pour renforcer les ressources humaines au niveau des pays, les organismes transfèrent des ressources et des attributions aux structures régionales et sous-régionales. Environ 15 % de l'aide de l'ONU au développement sont acheminés par divers mécanismes plurinationaux. La restructuration et la décentralisation du PNUD ont abouti à un détachement de spécialistes des politiques dans les neuf centres de contact sous-régionaux. L'OMS s'oriente aussi vers la décentralisation afin de renforcer ses bureaux régionaux et ses bureaux nationaux et de faire en sorte que la coopération technique réponde mieux à la demande locale. L'harmonisation des structures régionales et sous-régionales des organismes des Nations Unies renforcerait la collaboration à ce niveau et aurait pour effet de constituer un ensemble plus large de compétences susceptibles de concourir aux programmes de pays. Comme les coûts de l'assistance que les services régionaux apportent aux équipes de pays sont imputés sur les budgets des programmes de pays, les équipes de pays hésitent à demander tout l'appui dont elles ont besoin. À ce sujet, des modalités plus souples de financement seraient utiles.

2. La présence dans le pays et l'utilisation souple des ressources humaines

110. Le climat économique mondial et national ayant profondément changé, et la dynamique de développement étant nouvelle, la présence du système des Nations Unies au niveau du pays doit être adaptée. Tous les organismes ne peuvent être représentés localement, mais cette présence sur le terrain doit refléter les secteurs et les problèmes prioritaires tant au niveau mondial que national. Par exemple, l'élimination de la pauvreté est la toute première des priorités du développement, et le rôle de l'agriculture et du développement rural dans l'élimination de la pauvreté, étant donné que 70 % des pauvres, dans le monde, sont des ruraux, est reconnu comme essentiel. Mais le FIDA, qui parmi les organismes des Nations Unies est celui qui a la responsabilité la plus directe de l'élimination de la pauvreté rurale, n'a pas de présence sur place non plus que des ressources adéquates pour assurer une assistance technique à grande échelle. De même, l'action de mobilisation au niveau du terrain en faveur d'une politique commerciale souffre du fait que la CNUCED et le CCI, les organismes des Nations Unies qui sont directement chargés des questions commerciales, n'ont pas de représentation dans l'équipe des Nations Unies dans le pays. L'utilisation viable à terme des ressources naturelles du pays nécessite des connaissances spécialisées que le PNUE peut fournir; de même, ONU-Habitat peut donner des avis sur l'élimination des taudis. Mais il importe de savoir comment faire participer des organismes « non résidents », sur les questions de fond et les questions opérationnelles, à la mise en œuvre d'un programme complet de réduction

de la pauvreté. Un certain nombre d'organismes envisagent de détacher des spécialistes auprès du coordonnateur résident ou dans les services des organismes plus importants ayant des activités opérationnelles.

111. Le Secrétaire général, dans son programme de réformes de 2002, a pris la Décision 14, aux termes de laquelle le Groupe des Nations Unies pour le développement élaborera un plan prévoyant la mise en commun des ressources, des bases de données communes et des réseaux de données. Les membres de l'équipe de pays reconnaissent que les procédures administratives retardent l'utilisation souple des ressources humaines comme le voudrait la Décision 14. Les différents organismes présents dans un pays devraient pouvoir échanger leur personnel ou établir une liste de spécialistes internes auxquels chaque organisme pourrait faire appel en fonction de ses besoins, au lieu de recourir aux services d'experts extérieurs, à condition toutefois que ces spécialistes internes répondent à leurs besoins¹¹. Les systèmes informatiques peuvent faciliter l'accès mutuel aux bases de données, et notamment l'accès de chaque organisme des Nations Unies, des autorités du pays, ou encore de l'équipe de pays, à des services techniques et des services d'aiguillage. Le système des Nations Unies doit ainsi mobiliser au niveau du pays des connaissances pratiques existant aux niveaux régional et mondial, notamment dans des organismes des Nations Unies qui ne sont pas représentés dans le pays. Le coordonnateur résident a pour attribution de pourvoir à cette mise en commun des ressources humaines et techniques afin de mieux servir le pays, mais pour le moment, ce système ne semble pas être doté des capacités adéquates, notamment des ressources humaines et des moyens financiers, pour s'acquitter au mieux de cette responsabilité.

3. Connectivité et développement

112. À diverses reprises, l'Assemblée générale a encouragé les organismes des Nations Unies à créer une application à l'échelle du système, à utiliser la télématique pour mettre l'ONU mieux à même de créer et de partager des connaissances, et à faire un usage plus efficace des services fournis aux États Membres. Il existe dans le système des Nations Unies de vastes dépôts de connaissances et d'informations mais il n'existe pas de mécanisme fiable, à l'échelle du système, pour officialiser l'échange d'informations et la gestion des savoirs. Il n'y a pas encore à l'échelle du système de recensement des ressources en connaissances spécialisées existant dans les organismes sur les objectifs du Millénaire pour le développement et les thèmes transsectoriels.

113. Une stratégie à l'échelle du système des Nations Unies en matière de télématique est en cours d'élaboration. L'organigramme et la structure des compétences nécessaires à cette fin devront être étudiés à l'occasion d'un examen complet de la présence du système des Nations Unies sur le terrain.

B. Le développement des capacités nationales, la coopération Sud-Sud et le rôle du système des Nations Unies

114. L'Assemblée générale a souligné que le renforcement durable des capacités doit être expressément défini comme un objectif de l'assistance technique offerte dans le cadre des activités opérationnelles. Les organismes ont été priés de renforcer la capacité des gouvernements de coordonner l'assistance extérieure, de créer des

banques de données et d'évaluer la pauvreté au niveau des pays, et, dans toute la mesure possible, de tirer parti, pour l'exécution des activités opérationnelles, des compétences nationales et des technologies autochtones.

115. Le Conseil économique et social a demandé instamment aux organismes des Nations Unies, dans les limites de leurs mandats respectifs, d'aider les gouvernements bénéficiaires et autres acteurs à élaborer des stratégies de création de capacités au niveau des pays pour réaliser les objectifs de développement internationalement convenus. Les organismes devraient intensifier l'échange d'informations sur les pratiques optimales de création de capacités, et les indiquer dans le bilan commun de pays et le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement. Le Conseil a invité tous les organismes à faire figurer, dans leurs rapports annuels à leurs organismes directeurs respectifs, des indications sur la création de capacités. La Décision 15 du programme de réformes de 2002 a donné lieu à un suivi systématique et continu, de la part du Groupe des Nations Unies pour le développement et de son Comité exécutif pour les affaires économiques et sociales, des mesures concrètes visant à assurer la coordination et la cohérence voulues dans le contexte de la coopération technique.

116. La promotion de la coopération entre pays en développement¹², qui contribue au développement des capacités nationales, est également un aspect critique de la coopération des Nations Unies pour le développement, et l'expansion des opérations Sud-Sud est un processus continu auquel participent plusieurs organismes des Nations Unies. Le système des Nations Unies peut aussi faciliter la coopération triangulaire, à la faveur de laquelle des spécialistes de pays en développement, moyennant un appui financier fourni par les pays développés, peuvent aider des pays en développement n'ayant pas atteint le même stade de développement.

La création de capacités, les résultats en matière de développement et l'utilisation des spécialistes nationaux

117. Le traitement, par l'ONU, de la question de la création de capacités a notablement évolué au cours des trois dernières années. D'abord, le PNUD a créé le Groupe du développement des capacités et a défini les notions de contrôle national et de développement des capacités comme des facteurs essentiels de l'effectivité du développement, dans une optique axée sur les résultats. Au niveau du système, le PNUD et le Département des affaires économiques et sociales ont ensemble recherché un consensus des organismes des Nations Unies sur la définition et l'importance du développement des capacités dans tous les programmes. De nombreux organismes font maintenant de la création de capacités l'un des objectifs principaux de leurs activités opérationnelles. Le consensus international, sur ce qu'il faut faire pour le développement, a appelé l'attention sur les résultats à long terme et sur la durabilité, pour lesquels la création de capacités nationales est indispensable. Les moyens régionaux de création de capacités jouent aussi un rôle accru dans la promotion de la coopération Sud-Sud. Mais la réflexion et l'échange de données d'expérience sur les exigences du développement des capacités demeurent nécessaires dans une perspective systémique.

118. La création des capacités des institutions locales retient de plus en plus l'attention. On constate une progression de la demande de capacités nationales ou locales, notamment de volontaires nationaux, en particulier dans les programmes locaux. Il devient de plus en plus important de faire connaître et d'analyser ces

succès locaux. L'un des problèmes qui continuent à se poser est celui de la double structure de rémunération créée par les programmes d'aide extérieure en général, parmi lesquels les programmes des Nations Unies, où les spécialistes nationaux sont recrutés pour travailler dans ces programmes et sont rémunérés à des niveaux beaucoup plus élevés que leurs homologues de la fonction publique nationale, ce qui entraîne une « destruction de capacités » ou une fuite des compétences.

119. L'impulsion apportée par le Gouvernement et le contrôle, par lui, du développement ou du choix des stratégies de coopération technique continuent à faire problème. Dans certains pays, l'aide fournie par les Nations Unies est largement perçue comme déterminée par les donateurs, ce qui amenuise la maîtrise de l'aide par le Gouvernement et sa volonté de la voir utilisée au mieux. En outre, l'exécution nationale des projets, qui offre de meilleures possibilités de contrôle par les pouvoirs publics nationaux, est souvent perçue comme une charge, en particulier quand les tâches administratives résultant de l'exécution d'un projet sont lourdes, et, dans de nombreux pays, les gouvernements sont incapables ou peu désireux de pourvoir aux frais supplémentaires que ces tâches entraînent, en particulier dans des institutions publiques qui demeurent fragiles¹³.

120. Les lacunes que présentent certains programmes de création de capacités s'expliquent par divers problèmes tels qu'une évaluation inadéquate des besoins, le fait que les gouvernements bénéficiaires n'offrent pas un appui financier et administratif suffisant pour assurer le bon fonctionnement des systèmes, la place plus grande donnée aux résultats qu'à l'efficacité des procédés, le cadrage sur les individus plutôt que sur les institutions et les agents sociaux et le saupoudrage des ressources sur un trop grand nombre d'activités, plutôt que leur affectation à des programmes où les organismes des Nations Unies ont des atouts notables du fait de leur compétence.

2. Renforcement des bases de données et de l'évaluation de la pauvreté

121. Un grand nombre d'organismes (mais pas tous), parmi lesquels le Département des affaires économiques et sociales de l'ONU, appuient le développement de bases de données nationales, en particulier pour accompagner un renforcement des capacités nationales de traiter les données socioéconomiques, de collecter des données et de les publier. Le FNUAP continue à entretenir des relations étroites avec la Division de statistique du Département des affaires économiques et sociales et avec PARIS21, et soutient les initiatives nationales en matière de recensement. L'aide à la collecte des données est conforme aux mandats des différents organismes (comme l'UNICEF, sur les enquêtes sur l'inscription des enfants à l'état civil, la FAO sur les statistiques des cultures vivrières dans l'optique de la sécurité alimentaire, le PAM s'agissant de l'analyse et de la cartographie de la vulnérabilité, le FNUAP en matière d'enquêtes démographiques et sur la santé de la procréation). Le PNUD apporte aussi une impulsion notable à une meilleure mesure de la pauvreté, dans l'esprit d'une campagne antérieure découlant de l'Initiative 20/20 et de l'établissement du coût de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement lors de la préparation de la Conférence de Monterrey. La rédaction des rapports nationaux sur la réalisation des OMD a ouvert la possibilité, pour l'ONU, d'aider les pays bénéficiaires à combler, de façon plus systématique et plus cohérente, les lacunes que présentent les bases de données et les études de la pauvreté. Il faut citer ici le développement de ChildInfo (par l'UNICEF), dispositif qui a été adapté et transformé en DevInfo pour aider les gouvernements et les

équipes des Nations Unies dans les pays à produire ensemble les rapports nationaux sur la réalisation des OMD. Cependant, le système des Nations Unies, sur le terrain, semble tirer parti assez lentement de ces possibilités et les efforts des différents organismes demeurent compartimentés par secteur. L'important besoin de données, pour la planification et la gestion des interventions et pour des analyses plus poussées dans l'optique des Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP), nécessite une meilleure collecte des données, mais l'apport des Nations Unies semble être de qualité inégale ou même complètement absent dans certains cas.

3. Meilleure coordination de l'aide extérieure

122. L'ONU, grâce à sa neutralité et à son caractère multilatéral, est considérée comme un partenaire digne de confiance, plutôt que comme un donateur et est donc bien placée pour aider à créer des capacités de coordonner l'aide extérieure. Cela est particulièrement vrai des pays où le mécanisme de la table ronde est toujours utilisé, et où le PNUD joue un rôle moteur dans la coordination de l'aide, ainsi que dans les pays qui sont en conflit ou qui sortent d'un conflit.

123. La Déclaration de Rome sur l'harmonisation de l'aide, adoptée en février 2003, a apporté une impulsion nouvelle à un meilleur alignement de l'aide sur les plans et procédures nationaux prioritaires, le processus devant être contrôlé par le pays concerné. Le PNUD, en particulier, est de plus en plus souvent invité à améliorer encore la capacité du gouvernement du pays, dans ce domaine, et examine les instruments disponibles à cette fin. Divers mécanismes de coordination reposant sur des campagnes mondiales ont à cet égard enregistré un certain succès (ainsi le programme d'ONUSIDA pour l'accès aux médicaments antirétroviraux, l'« Eau pour les villes africaines », l'Alliance mondiale des villes). Ces mécanismes de coordination, quoique animés de l'extérieur, semblent contribuer à une meilleure coordination sectorielle en offrant un lien avec des réseaux internationaux d'appui et de pratiques optimales.

4. Appui à la coopération Sud-Sud

124. De nombreux organismes des Nations Unies se sont maintenant dotés de politiques bien définies et de programmes ou projets dont le but est de soutenir la coopération Sud-Sud. Le PNUD a continué à jouer un rôle moteur dans la promotion de la coopération technique et économique entre pays en développement¹⁴. La CNUCED est largement engagée dans ces processus de coopération Sud-Sud, et elle met l'accent sur l'étude, l'analyse et la diffusion de l'information susceptible d'aider les pays en développement à développer leur commerce international et à participer aux négociations bilatérales et multilatérales. Le Programme spécial de la FAO pour la sécurité alimentaire organise des missions longues d'experts originaires de 20 pays en développement relativement avancés, afin de travailler directement avec les agriculteurs d'autres pays en développement. Le FNUAP a poursuivi sa collaboration avec les Partenaires pour la population et le développement et a aidé à évaluer la disponibilité de spécialistes de la coopération Sud-Sud, à analyser et diffuser les enseignements dégagés, les pratiques optimales et les modèles susceptibles d'être reproduits. Le Partenariat international contre le sida en Afrique est le plus grand réseau Sud-Sud monothématique dans le monde. La Banque mondiale a organisé le premier échange Sud-Sud mondial de spécialistes du développement, en mars 2004, la Banque faisant pour cela appel à des spécialistes

originaires de pays en développement pour dégager les solutions concourant au développement.

125. La télématique offre un potentiel désormais reconnu d'élargissement de diverses formes de coopération Sud-Sud et est un moyen de renforcer la solidarité entre pays en développement, selon le principe de la non-exclusion de l'univers numérique. Les pôles technologiques des pays du Sud peuvent aider à adapter de nouvelles technologies, et c'est le cas d'un corps d'informaticiens sud-africains qui enseignent les rudiments de l'informatique, dans le cadre de programmes d'enseignement à distance, ou encore du prototype d'ordinateur mis au point par le Brésil pour apporter aux utilisateurs à faible revenu l'accès à l'Internet. Le Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat de l'ONU et le PNUD ont aidé à créer à Shanghai (Chine) le Centre régional de coopération pour l'informatisation de la ville, qui encourage l'accès à la télématique dans toute la région de l'Asie et du Pacifique. Cependant, la coopération Sud-Sud, pour mettre à profit les potentialités de la télématique, n'est pas seulement une question technique. Elle est liée aussi à un changement de méthodes de travail et au développement de stratégies télématiques et elle exige la création de partenariats public-privé.

C. L'équité entre les sexes et les activités opérationnelles de développement

126. L'Assemblée générale a demandé que des efforts nouveaux et plus intenses soient réalisés en faveur de l'équité entre les sexes dans tous les aspects des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies, en particulier celles visant l'élimination de la pauvreté, et a engagé à faire de la promotion de la femme une priorité des activités opérationnelles de développement.

127. Des progrès ont été réalisés dans l'adoption de perspectives sexospécifiques dans les activités opérationnelles, notamment dans la création de capacités, en dépit de la persistance de diverses contraintes. Le bilan commun de pays et le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement ont été, dans cette perspective, un moyen important d'action au niveau opérationnel. Les directives qu'ils contiennent ont évolué, de la reconnaissance d'un caractère multisectoriel de la problématique de l'égalité entre les sexes en 1999, à l'adoption de l'égalité entre les sexes comme principe directeur, en 2002. Un examen externe de ce problème, réalisé en 2002 dans 15 pays, à la demande du Groupe de travail de l'intégration d'une perspective sexospécifique dans les bilans communs de pays et les plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement du Réseau interinstitutions sur les femmes et l'égalité entre les sexes, a montré, que dans les bilans communs de pays et les plans-cadres, les équipes de pays avaient pu faciliter ces processus. En 2003, on comptait en effet 86 groupes thématiques de l'égalité entre les sexes dans 78 des 135 pays où opère le système des Nations Unies. La répartition des ressources utilisées pour mener des activités d'appui, lancées par les groupes thématiques de l'égalité entre les sexes, a été un facteur déterminant du succès, bien que dans plusieurs pays, ces groupes ont eu des difficultés à poursuivre leur travail. Les contributions de l'UNICEF, du FNUAP, du PAM et d'UNIFEM ont été, jusqu'à présent, d'une importance critique dans ce domaine. Cependant, chaque organisme doit s'occuper lui-même plus activement de l'équité entre les sexes, de façon à moins dépendre des organismes qui s'occupent expressément de ce problème.

128. L'examen externe qui vient d'être mentionné a également fait ressortir que des obstacles importants continuaient à retarder, aussi bien dans le bilan commun de pays que dans le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, un traitement approfondi de la problématique de l'égalité entre les sexes. Dans plus de la moitié des pays sur lesquels porte l'enquête, la démarche adoptée est plus descriptive qu'analytique et tend à se limiter à quelques secteurs (surtout la santé et l'éducation), en raison surtout du manque de données ventilées par sexe dans les autres secteurs ou pour l'ensemble du pays. Des préoccupations semblables sont constatées au sujet des Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté. L'emploi, l'accès aux ressources productives et d'autres problèmes économiques ne sont pas traités, à cet égard, de façon cohérente. En revanche, il est intéressant de constater l'introduction progressive, dans l'analyse des budgets, d'une ventilation par sexe et d'une analyse des dépenses qui se veulent favorables aux pauvres, dans un plus grand nombre de pays, grâce à la collaboration de diverses entités des Nations Unies, en particulier UNIFEM et le PNUD.

129. La plupart des organismes ont défini des politiques de l'équité entre les sexes ou ont mis à jour celles qui existaient déjà. Par exemple, pour un engagement renouvelé en faveur des femmes, le PAM préconise, dans toutes les activités de programme, l'introduction d'une perspective sexospécifique. Dans la pratique, tous les organismes ont, au niveau du terrain, des activités opérationnelles qui aident à créer les capacités nationales d'examen de la problématique de l'équité, et notamment la prise en compte des sexospécificités.

130. La nécessité d'une meilleure intégration d'une perspective sexospécifique dans l'aide humanitaire d'urgence et de la protection des femmes et des filles contre les sévices sexuels et l'exploitation dans les situations de crise retient aussi de plus en plus l'attention au niveau opérationnel. Les politiques suivies, les stratégies et les directives appliquées sont communiquées au personnel qui participe aux opérations humanitaires et aux activités de relèvement.

131. Pour conclure, les données d'expérience accumulées jusqu'à présent dans le domaine de l'équité entre les sexes montrent qu'il reste encore beaucoup de problèmes à résoudre :

a) De nombreux programmes ont bien veillé à bien intégrer la problématique de l'équité entre les sexes, mais cela résulte plus de l'action de tel ou tel membre du personnel ou expert, que de priorités organisationnelles bien définies, en dépit de l'existence de directives sur la question dans la plupart des organismes concernés;

b) L'obligation de rendre des comptes au sujet de l'équité entre les sexes est mal observée et les résultats demeurent fragiles, car les liens entre les objectifs en matière d'équité entre les sexes et l'émancipation des femmes, et les objectifs et les résultats sectoriels sont rarement précisés dans les programmes, même dans le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement;

c) Dans des domaines essentiels, il subsiste encore de graves lacunes dans les données ventilées par sexe et dans l'information et les analyses en fonction de la problématique des sexes, sur des sujets tels que la macroéconomie, l'émigration, l'utilisation de l'énergie, l'eau, l'agriculture, le développement urbain et rural, la démographie, la lutte contre le sida et la télématique;

d) La capacité d'analyse et les mécanismes de suivi, au sein du système des Nations Unies, en ce qui concerne la problématique de l'équité entre les sexes, demeurent inadéquats.

VI. Activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies dans les pays qui tentent de renouer avec le développement après une crise

A. Développement d'une approche globale des pays en crise

132. Au cours des années 90, on a étudié différents moyens d'assurer le relais entre l'assistance humanitaire et l'aide au développement dans les situations d'après conflit. La procédure d'appel global humanitaire a été élargie pour satisfaire, le cas échéant, les besoins urgents en matière de redressement et de relèvement, tandis que l'adoption de nouveaux outils, comme le bilan commun de pays et le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, doit permettre de mieux coordonner les programmes de redressement. La relation entre le bilan commun de pays et le Plan-cadre, d'une part, et la procédure d'appel global et le Plan d'action humanitaire commun, d'autre part, est variable. Tantôt ces mécanismes se fondent en un seul processus, qui inclut aussi le DSRP et donne lieu à l'élaboration d'un document unique, tantôt ils se déroulent séparément, caractérisés par les qualités et les faiblesses qui leur sont propres. L'expérience montre que la procédure d'appel global et le PNUAD peuvent tous deux être utilisés dans le cadre des processus de « transition », même s'il faut encore parvenir à assurer une certaine cohérence méthodologique et stratégique entre ces deux mécanismes. Le Groupe de travail conjoint sur les problèmes de transition du Comité exécutif pour les affaires humanitaires et du Groupe des Nations Unies pour le développement a achevé récemment son travail préparatoire sur ces questions. La méthodologie à suivre pour évaluer les besoins après un conflit est en cours de mise au point. Elle a permis récemment, en plusieurs occasions, de prendre la mesure des besoins, de mettre au point une stratégie de transition postconflit et d'organiser des consultations avec les acteurs concernés à l'échelle nationale et internationale afin de convenir de priorités communes et de fixer des objectifs.

133. C'est de l'étroitesse de la collaboration entre l'équipe de pays des Nations Unies et la Banque mondiale et de la clarté des liens établis que dépendent les rapports entre les mécanismes parrainés par l'Organisation des Nations Unies et la Stratégie d'aide-pays de la Banque mondiale, le DSRP et la Stratégie d'appui transitoire, généralement suivis de la mise en œuvre d'un programme de démobilisation et de réinsertion d'urgence et/ou d'un programme de redressement et de reconstruction financé par l'Association internationale de développement (AID). Il importe, à cet égard, d'améliorer la collaboration entre, d'une part, l'Organisation des Nations Unies et, d'autre part, la communauté des donateurs et les organisations non gouvernementales.

B. Coordination des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies dans les situations de transition

134. Il semblerait bien que les coordonnateurs résidents jouent de plus en plus efficacement le rôle de coordonnateurs de l'assistance humanitaire dans la mesure où la maîtrise de ces compétences est désormais prise en compte dans le cadre des procédures de recrutement auxquelles participent le Bureau de la coordination des affaires humanitaires, le PNUD et le Comité permanent interorganisations. Les représentants spéciaux du Secrétaire général chargés des missions de maintien de la paix et de la sécurité se voient généralement confier la tâche de coordonner toutes les activités de l'Organisation des Nations Unies dans la zone de déploiement des missions. Ces dernières années, la nomination des coordonnateurs résidents ou des coordonnateurs des questions humanitaires aux postes d'adjoint aux représentants spéciaux du Secrétaire général a eu pour effet d'améliorer la prise en compte des questions de développement dans le cadre des stratégies relatives à la paix et à la sécurité. Toutefois, l'absence d'un soutien constant et cohérent du Siège aux représentants spéciaux du Secrétaire général ainsi qu'aux coordonnateurs résidents et aux coordonnateurs des questions humanitaires, ne laisse pas d'être préoccupante.

135. S'agissant des mécanismes de coordination au Siège, le rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies (Rapport Brahimi) a préconisé la création d'une cellule de mission intégrée pour les situations d'après conflit. Depuis lors, les entités de coordination (GNUM, Comité exécutif pour les affaires humanitaires, CEPS) organisent plus fréquemment des réunions conjointes, et le Département des opérations de maintien de la paix a favorisé la mise en place de plusieurs mécanismes de coordination interinstitutions avant l'ouverture de la cellule. Des groupes consultatifs spéciaux du Conseil économique et social ont été créés par les États Membres pour renforcer les liens entre les domaines politique (compétence du Conseil de sécurité) et économique et social (compétence du Conseil économique et social). Il convient cependant d'améliorer encore les différents mécanismes et leur interaction.

C. Renforcement des capacités en matière de consolidation de la paix

136. Lors des périodes de transition, il est fondamental de renforcer la capacité des gouvernements ou des autorités nationales provisoires de superviser et coordonner les activités de reconstruction, notamment en ce qui concerne la coordination de l'aide, et de promouvoir les processus démocratiques à travers une participation largement représentative, ce qui suppose un effort financier important. Ce type d'activités n'étant pas financées d'habitude au titre de l'assistance humanitaire, elles doivent être appuyées dans le cadre de la coopération pour le développement. L'aptitude des gouvernements à animer le processus de transition à l'issue d'un conflit dépend d'un certain nombre de facteurs : la présence d'un gouvernement ou le vide institutionnel; et, dans ce dernier cas, le régime sous lequel (mandat ou situation de facto) l'ONU exerce le pouvoir exécutif ou même judiciaire dans le pays. Pour s'attaquer aux racines de la pauvreté, de l'inégalité et de l'injustice et promouvoir le respect des principes fondamentaux des droits de l'homme et la primauté du droit, l'Organisation des Nations Unies doit souvent s'acquitter de son rôle en matière d'assistance humanitaire et normative tout en s'efforçant d'asseoir l'autorité du gouvernement et de renforcer les capacités nationales en vue de la

reconstruction. L'évaluation des besoins dans les situations de transition et les bilans communs de pays ont permis d'appeler l'attention sur ces questions, qui ont dûment été prises en compte dans le cadre des initiatives relatives au renforcement des capacités, comme le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement.

137. Les organismes des Nations Unies doivent intensifier leurs activités pour faire face à l'accroissement de la demande en matière de renforcement des capacités dans les situations de transition. Le système des Nations Unies joue ici un rôle important, notamment au niveau des activités opérationnelles menées aux fins du désarmement, de la démobilisation et de la réinsertion des ex-combattants ainsi que de la réduction des stocks d'armes légères. La réforme du secteur de la sécurité, la mise en place d'un système électoral, l'instauration d'un appareil judiciaire transitoire et la restauration des administrations pour assurer l'offre de services de base et la bonne gestion de l'économie constituent d'autres domaines d'activité importants en ce qui concerne le renforcement des capacités. Les organismes des Nations Unies ont dû répondre à un nombre croissant de demandes d'aide dans des situations de conflit et d'après conflit et dans le cadre d'opérations visant à prévenir des crises. En 2003, 65 pays ont bénéficié de cette assistance. Pour répondre à ces besoins, le PNUD a créé un fonds d'aide aux pays sortant d'un conflit et transformé sa Division des interventions d'urgence en Bureau de la prévention des crises et du relèvement. Il importe de souligner que les activités de renforcement des capacités en vue de la consolidation de la paix ne sont pas normalement financées dans le cadre de la procédure d'appel global. Par ailleurs, les besoins en matière de renforcement des capacités dans les situations d'après conflit sont bien supérieurs aux prévisions habituelles des organismes, telles qu'elles apparaissent dans leur programme ordinaire d'appui au renforcement des capacités nationales.

138. Pour affronter les situations d'urgence humanitaire ou de transition, les coordonnateurs résidents doivent posséder des compétences dans les domaines de la planification stratégique, de la conduite des affaires publiques, de l'analyse politique, des droits de l'homme et de l'action humanitaire pour pouvoir non seulement faire face aux situations de transition, mais aussi mieux repérer et gérer les menaces de conflit dans les pays à risque. Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires a entrepris de renforcer ses activités de formation à la planification des interventions d'urgence, tandis que le PNUD et l'École des cadres du système des Nations Unies ont lancé des programmes de formation en matière de prévention des conflits et d'alerte rapide. Il convient de préciser dans quelle mesure ces compétences sont exploitées dans le cadre de l'établissement des bilans communs de pays et permettent d'améliorer la concertation au niveau national. Il faut parvenir à renforcer les capacités de déploiement rapide et systématique du personnel compétent requis dans les situations de transition sans pour autant mettre en péril les autres capacités opérationnelles à l'échelle nationale.

VII. Partenariat entre les organismes des Nations Unies et les acteurs et partenaires du développement à l'échelle nationale

A. Prise en main des programmes par les pays et partenariats

139. Il est établi que les pays doivent s'approprier les stratégies de développement pour que l'aide au développement porte ses fruits, l'Organisation des Nations Unies se trouvant particulièrement bien placée pour favoriser cette appropriation. Dans la pratique, la prise en main des programmes par les pays s'avère une entreprise fort complexe.

140. Il ne sera pas possible d'atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement et d'accélérer le rythme du développement humain sans la participation et l'engagement actifs des États et de la société civile. L'appropriation pleine et entière des programmes par les pays ne concerne pas seulement les gouvernements, mais aussi la société civile dans son ensemble. Les organismes des Nations Unies ont montré qu'ils pouvaient collaborer avec tous les partenaires nationaux compétents. Le soutien apporté par le PNUD à l'adoption de stratégies nationales, par exemple dans le domaine du développement durable, a donné lieu à la formation de larges alliances avec les grands groupes de l'État et de la société civile, tels que définis dans le programme Action 21 de 1992. La Convention relative aux droits de l'enfant et d'autres avancées récentes ont amené l'UNICEF à inclure dans son programme de travail les questions de l'épanouissement et de la protection de l'enfant ainsi que du renforcement du pouvoir d'action de certains groupes cibles, notamment les femmes. L'OMS a collaboré étroitement avec les autorités sanitaires nationales auxquelles elle propose des orientations. Pour relever les nouveaux défis qui se présenteront en matière de santé, l'OMS est résolue à contribuer au développement des systèmes de santé en renforçant sa coopération avec le secteur privé et les acteurs de la société civile concernés. Le FIDA s'est notamment fixé pour priorité stratégique de renforcer les capacités des pauvres vivant dans les zones rurales et de leurs organisations, en leur permettant de jouer un rôle dans les processus de décisions. Il est particulièrement pertinent de mettre l'accent sur la justice sociale et l'ouverture, dans le cadre des efforts de redressement après un conflit ou de prévention des crises, l'Organisation des Nations Unies étant à même d'intervenir dans des situations où les organismes d'aide bilatéraux seraient impuissants. Plusieurs organismes des Nations Unies mènent des activités en collaboration avec le secteur commercial à l'échelle nationale, notamment le PNUD, le PNUE, l'Union internationale des télécommunications (UIT), le CCI, l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) et l'UNICEF.

B. Relations avec les institutions de Bretton Woods

141. Inspirés par les textes issus des grandes réunions internationales de la dernière décennie, du Sommet du Millénaire et de la Conférence de Monterrey, les organismes des Nations Unies et les institutions de Bretton Woods en sont venus à partager la même vision des objectifs et des principes du développement. Le Consensus de Monterrey, en particulier, a incité les organismes des Nations Unies, les institutions de Bretton Woods et les autres partenaires de développement à se

pencher sur les questions de cohérence, de coordination et de coopération, ce qui a conduit les donateurs à lancer d'importantes initiatives comme la réunion sur la simplification et l'harmonisation des mécanismes d'aide des donateurs, tenue à Rome en 2003, et la deuxième table ronde sur l'évaluation, le suivi et la gestion du développement axé sur les résultats, tenue à Marrakech, en 2004. Toutefois, les progrès accomplis globalement, au niveau interinstitutions, n'ont pour l'instant pas eu de véritables retombées sur les opérations à l'échelle des pays.

142. Les organismes des Nations Unies et la Banque mondiale ont redéfini récemment leurs priorités et leurs approches, en déployant parallèlement un effort considérable de délégation de pouvoir sur le terrain, ce qui a eu pour effet de multiplier les possibilités de coopération au niveau des pays dans des domaines non traditionnels (c'est-à-dire la reconstruction après les conflits, les grandes orientations et la gestion du savoir). Dans la mesure où ces organismes s'accordent sur des principes fondamentaux, comme celui de la maîtrise nationale des processus de développement, à partir de stratégies inspirées par les pays, ils ont pu par ailleurs aligner leur opérations respectives sur les cadres stratégiques nationaux, comme le DSRP, les approches sectorielles et les approches stratégiques fondées sur les partenariats, pour favoriser des synergies et se répartir les tâches de manière plus efficace. Dans plusieurs pays, la collaboration entre le coordonnateur résident, les représentants des organismes des Nations Unies et les directeurs de pays de la Banque mondiale s'est considérablement améliorée au cours des dernières années. Elle se limite cependant le plus souvent à des projets ou à des programmes spécifiques ainsi qu'à des alliances sectorielles. Il n'existe pas de stratégie commune si l'on excepte les consultations et certaines formes concrètes de collaboration dans le cadre de la formulation des BCP, du PNUAD et des DSRP et en ce qui concerne les questions de coordination de l'aide extérieure.

143. Si les institutions de Bretton Woods sont de plus en plus perçues comme faisant partie intégrante du système des Nations Unies, du fait de la convergence de toutes les institutions de développement multilatérales autour du programme mondial défini lors du Sommet du Millénaire et des autres conférences et réunions au sommet, elles ne font pourtant pas officiellement partie du réseau de coordonnateurs résidents, avec lequel elles entretiennent néanmoins d'étroits rapports de collaboration, dont la forme peut varier d'un pays à l'autre.

144. Au niveau des pays, la nature de la collaboration entre les institutions de Bretton Woods, d'une part, et les fonds et programmes, les institutions spécialisées et les autres entités des Nations Unies, d'autre part, dépend de plusieurs facteurs, notamment des possibilités d'intervention pour ces différentes entités dans un pays donné. En général, le caractère limité et incertain des ressources de plusieurs organismes des Nations Unies restreint leur capacité de s'engager dans des plans à long terme et d'assurer une présence suivie dans le pays, de sorte que souvent, ces organismes ne cherchent pas à renforcer leur collaboration avec les institutions de Bretton Woods ou d'autres partenaires de développement extérieurs, comme les banques régionales, ce qui a des répercussions sensibles sur la visibilité et la crédibilité des organismes des Nations Unies en tant que partenaires, y compris dans des domaines où l'Organisation des Nations Unies disposerait d'un important avantage comparatif (droits de l'homme, bonne gouvernance démocratique, etc.).

145. La Banque mondiale, pour sa part, mène son action au niveau de son siège et dans ses structures décentralisées. Ses représentants dans les différents pays, tout

comme ceux du FMI, participent généralement aux activités des équipes de pays des Nations Unies. Même si les relations de travail sont excellentes, elles ne donnent pas forcément lieu à une planification stratégique commune. Les initiatives de collaboration sur des projets ou programmes spécifiques avec des organismes donnés sont souvent décidées au siège par le personnel de la Banque et celui des institutions spécialisées des Nations Unies.

146. Les différences de politiques et de procédures entre ces institutions ont aussi une incidence sur leurs relations au niveau des pays. Une participation plus active des organismes des Nations Unies aux initiatives lancées par les donateurs, comme celles de Rome et de Marrakech, et aux approches sectorielles, aurait pour effet d'améliorer la cohérence et la coordination des politiques et des programmes des organismes des Nations Unies et des autres donateurs (Banque mondiale, FMI, banques régionales et donateurs bilatéraux) aux niveaux sectoriel et stratégique. La traduction des objectifs du Millénaire pour le développement en objectifs stratégiques nationaux et l'harmonisation des initiatives des donateurs avec les stratégies et processus nationaux, qui se présentent comme de véritables défis à relever, offrent aussi les bases d'une collaboration plus stratégique entre les organismes des Nations Unies et les institutions de Bretton Woods.

Notes

- ¹ Établi conformément au paragraphe 96 de la résolution 56/201 de l'Assemblée générale et du paragraphe 37 de la résolution 2003/3 du Conseil économique et social et à d'autres résolutions pertinentes, le présent rapport est complété par le rapport préliminaire du Secrétaire général sur les données statistiques complètes sur les activités opérationnelles exécutées durant 2002 et par un certain nombre de documents de séance sur des thèmes précis.
- ² Voir également le rapport sur les données statistiques complètes relatives aux activités opérationnelles de développement pour l'année 2002 (A/59/84/E/2004/53) établi conformément à la résolution 35/81 de l'Assemblée générale en date du 5 décembre 1980, la « liste récapitulative des questions » préparée par les fonds et programmes, en consultation avec le Groupe des Nations Unies pour le développement, en application de la décision 58/27 (par. 4) de l'Assemblée générale, et de différents documents de séance.
- ³ Voir le rapport du Secrétaire général intitulé « Renover l'Organisation des Nations Unies : un programme de réformes » (A/51/950), daté du 14 juillet 1997, en particulier la Décision 10.
- ⁴ Voir le rapport du Secrétaire général intitulé : « Renforcer l'ONU : un programme pour aller plus loin dans le changement », daté du 9 septembre 2002 (A/57/387), en particulier la Décision 14, et Améliorer la coordination sur le terrain, et la Décision 15, sur la coopération technique. Le suivi de la Décision 14 est analysé dans le présent rapport. Celui de la Décision 15 est assuré en permanence par le Groupe des Nations Unies pour le développement et par le Comité exécutif sur les affaires économiques et sociales, qui assurent la coordination et la cohérence de la coopération technique dans ce contexte.
- ⁵ Les responsables du Département des affaires économiques et sociales se sont rendus dans 14 pays : a) en Afrique subsaharienne : au Bénin, en Éthiopie, au Kenya, à Madagascar et en Zambie; b) en Amérique latine et dans les Caraïbes : en Bolivie, au Guatemala et au Paraguay; c) en Asie : en Indonésie, en République démocratique populaire lao et au Pakistan; d) dans les États arabes : en Égypte; et e) en Europe orientale et dans la communauté d'États indépendants : au Kirghizistan et en Ouzbékistan. Au Siège, des consultations ont eu lieu avec les organismes membres du Comité exécutif du Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD), le Bureau du GNUM, et des organismes qui ne sont pas situés à New York, dans le cadre des deux ateliers intersecrétariats, organisés à Rome et à Genève. Un groupe de travail interinstitutions sur l'examen triennal des activités opérationnelles, regroupant les bureaux de l'évaluation des organismes des Nations Unies, a apporté à cette analyse une contribution éminente. Un

séminaire interinstitutions a été organisé en mars 2004 en collaboration avec l'École des cadres du système des Nations Unies, avec la participation de représentants du Siège et de représentants des Nations Unies au niveau des pays, ainsi que d'observateurs représentant les gouvernements et les ONG. Des questionnaires ont été adressés à tous les États Membres et pour la première fois aussi à quelques ONG. Les réponses reçues ont donné de précieux aperçus sur le problème. L'analyse a également profité des travaux normatifs et pratiques de divers services du Département des affaires économiques et sociales.

- ⁶ Voir la résolution 56/201 de l'Assemblée générale (par. 53).
- ⁷ Estimations établies par le Département des affaires économiques et sociales pour la réunion du Groupe d'experts sur l'économie mondiale (projet LINK), New York, 14-16 avril 2004.
- ⁸ Trente-six États Membres ont collaboré à l'établissement du présent rapport en répondant à des questionnaires (22 pays), à l'occasion de visites effectuées dans des pays (14 pays) ou en participant à une réunion consultative interorganisations qui a eu lieu à Turin en mars 2004. Ces consultations portaient, entre autres, sur les avantages relatifs et la valeur ajoutée des activités de coopération des Nations Unies pour le développement, leurs répercussions et leurs résultats, leurs rapports avec les objectifs convenus sur le plan international, leur coordination, leur cohérence et leur efficacité opérationnelle, les capacités dont les organismes des Nations Unies disposent au niveau des pays et les incidences des réformes de l'ONU sur les activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies. Bien que les pays concernés ne constituent pas un échantillon statistiquement représentatif, ils forment un groupe de référence car les opinions exprimées et les informations communiquées étaient souvent très convergentes. Ce groupe comprenait 13 pays qui sont considérés comme des « donateurs » traditionnels et 23 pays qui peuvent être considérés comme des bénéficiaires de l'aide au développement fournie par les organismes des Nations Unies, quelques-uns d'entre eux étant à la fois donateurs et bénéficiaires.
- ⁹ L'extension de la couverture thématique des bilans et des Plans-cadres ne devrait pas être poursuivie comme un objectif en soi et viser à englober tous les mandats des organismes du système des Nations Unies. Les objectifs qui président à ces mécanismes devraient tenir compte des priorités nationales et se concentrer sur les plus importantes d'entre elles. La matrice des résultats du PNUAD devrait être un instrument très utile à cet égard. Il est possible que certains objectifs, qui ne revêtent une importance fondamentale que pour certains organismes techniques, ou des interlocuteurs nationaux bien définis (aviation civile, services postaux, services météorologiques, par exemple), peuvent ne pas trouver leur place dans les priorités de développement national énoncées dans le bilan commun et le Plan-cadre, même s'ils constituent des services essentiels pour le pays.
- ¹⁰ La résolution 44/211 de l'Assemblée générale adoptée après le premier examen triennal complet des activités opérationnelles de développement, soulignait que « le système des Nations Unies au niveau des pays devait être structuré et composé de manière à correspondre aux programmes de coopération en cours ou projetés plutôt qu'à la structure institutionnelle des divers organismes des Nations Unies ». Trois ans plus tard, dans sa résolution 47/199, l'Assemblée générale avait réitéré le même point de vue, en précisant que « la structure mise en place par le système des Nations Unies dans les pays bénéficiaires devait être adaptée, compte tenu des vues des gouvernements, aux besoins spécifiques de ces pays en matière de développement ».
- ¹¹ Cela ne devrait pas empêcher l'utilisation souple de consultants, quand des spécialistes sont nécessaires (sur la sécurité alimentaire, l'analyse de vulnérabilité, par exemple).
- ¹² En 2003, la Conférence sur la coopération Sud-Sud tenue à Marrakech a fait le bilan de la coopération entre pays en développement depuis l'adoption par l'Assemblée générale en 1978 du Plan d'action de Buenos Aires. Le Cadre de Marrakech pour la mise en œuvre de la coopération Sud-Sud soulignait que la mise en œuvre de la coopération Sud-Sud dépend de la bonne intégration de celle-ci dans les politiques et stratégies de coopération nationales, sous-régionales, régionales et internationales et d'un accord sur des mesures et initiatives précises.
- ¹³ UNDP, *Development Effectiveness Report 2003*.

- ¹⁴ Voir par exemple l'étude du Groupe spécial du PNUD pour la coopération technique entre pays en développement, et le rapport du Secrétaire général sur l'état de la coopération Sud-Sud (A/58/319).
-