Nations Unies E/2009/76

Conseil économique et social

Distr. générale
15 mai 2009
Français
Original : anglais

Session de fond de 2009
Genève, 15-17 juillet 2009
Point 3 de l'ordre du jour provisoire*
Activités opérationnelles du système des Nations Unies au service de la coopération internationale pour le développement

Fonctionnement, coûts et avantages du système des coordonnateurs résidents

Rapport du Secrétaire général**

Résumé

Le présent rapport a été établi en réponse au paragraphe 93 de la résolution 62/208 de l'Assemblée générale sur l'examen triennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies, par lequel l'Assemblée a prié le Secrétaire général de rendre compte chaque année au Conseil économique et social à sa session de fond du fonctionnement du système de coordonnateurs résidents, y compris en matière de coûts et d'avantages.

Le rapport fait le point des améliorations apportées au fonctionnement du système depuis le rapport de 2008 (E/2008/60). Conformément à la demande formulée par le Conseil économique et social à sa session de 2008, il indique la participation et l'appui des organismes du système des Nations Unies et des organismes non résidents au fonctionnement du réseau des coordonnateurs résidents. Il s'arrête tout particulièrement sur les activités de coordination dans les pays en crise ou sortant d'une crise, en insistant sur les multiples rôles des coordonnateurs résidents dans ce genre de situations. Il expose également le mode de financement du réseau et indique à titre indicatif les avantages de la coordination et de l'harmonisation. Quelques recommandations soumises pour examen au Conseil économique et social terminent ce tour d'horizon.

* E/2009/100.
** La présentation du présent rapport a été retardée afin que divers organismes puissent être consultés de manière approfondie.

09-33876 (F) 290509 100609

Merci de recycler

Table des matières

		Page
I.	Introduction	3
II.	Gestion améliorée du fonctionnement du système des coordonnateurs résidents	3
	A. Cadre de gestion et de responsabilités	3
	B. Participation et appui de tous les organismes du système des Nations Unies au réseau des coordonnateurs résidents	7
III.	Coordination du système des Nations Unies dans le cadre de l'action humanitaire, du relèvement et de la transition après conflit ou catastrophe	9
	A. Structures et mécanismes de coordination au service des coordonnateurs résidents et des équipes de pays des Nations Unies	10
	B. Dispositifs et outils	12
	C. Mécanismes de financement	13
IV.	Cohérence et gains d'efficacité et d'efficience des activités de développement	15
	A. Alignement des contributions du système des Nations Unies sur les priorités de développement nationales	15
	B. Efficacité accrue des processus de fonctionnement	19
V.	Coût et financement de la coordination au niveau des pays	20
	A. Financement par le PNUD ou par son intermédiaire	20
	B. Financements provenant d'autres organismes des Nations Unies et d'autres sources	23
VI.	Conclusions et recommandations	24

I. Introduction

1. Le présent rapport a été établi en réponse au paragraphe 93 de la résolution 62/208 de l'Assemblée générale sur l'examen triennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies, par lequel l'Assemblée a prié le Secrétaire général de rendre compte chaque année au Conseil économique et social à sa session de fond du fonctionnement du système des coordonnateurs résidents, y compris en matière de coûts et d'avantages. Il prolonge un premier rapport, présenté en 2008 (E/2008/60), qui donnait un aperçu général de la structure et du fonctionnement du réseau des coordonnateurs résidents, des coûts du système, de son financement et des avantages de la coordination à l'échelle du système.

2. Le système des coordonnateurs résidents forme la clef de voûte de l'action engagée pour coordonner les activités opérationnelles des Nations Unies, avec l'aide et sous la direction des autorités nationales. Il est donc aux avant-postes des réformes en cours pour améliorer le fonctionnement, la cohérence et l'impact des activités opérationnelles des Nations Unies.

3. Le présent rapport fait le point des améliorations apportées au fonctionnement du système des coordonnateurs résidents depuis la présentation du rapport de 2008. Conformément à la demande formulée par le Conseil économique et social à sa session de 2008, il examine la participation et l'appui du système des Nations Unies et des organismes non résidents au fonctionnement du système des coordonnateurs résidents. Il s'intéresse tout particulièrement aux activités de coordination dans les pays en crise ou sortant d'une crise en tenant compte des multiples rôles des coordonnateurs résidents dans ce genre de situations (voir résolution 2008/2, et résolution 62/208 de l'Assemblée générale, par. 76). Il revient aussi sur les avantages découlant de la coordination et sur les coûts et le financement du réseau des coordonnateurs résidents. Il contient en outre quelques recommandations qui sont soumise pour examen au Conseil économique et social.

4. Ce rapport doit être lu en parallèle avec les rapports du Secrétaire général relatifs aux points suivants : a) Résultats obtenus et mesures et dispositions prises pour donner suite à la résolution 62/208 de l'Assemblée générale sur l'examen triennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies; b) difficultés que rencontre le système à l'échelon des pays en matière de ressources humaines et recommandations sur les mesures à prendre pour améliorer la situation; c) simplification et harmonisation du système des Nations Unies. Le rapport sur les problèmes de ressources humaines couvre le recrutement, la sélection et la formation des coordonnateurs résidents.

II. Gestion améliorée du fonctionnement du système des coordonnateurs résidents

A. Cadre de gestion et de responsabilités

5. L'Assemblée générale a maintes fois souligné que le système des coordonnateurs résidents appartenait à l'ensemble du système des Nations Unies et que son fonctionnement devait être participatif, collégial et responsable.

6. Au paragraphe 58 de sa résolution 59/250 sur l'examen triennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies pour 2004, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général, en consultation avec les organismes membres du Groupe des Nations Unies pour le développement et avec le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination, au besoin, d'élaborer un cadre définissant les attributions détaillées des coordonnateurs résidents, s'agissant du contrôle, de la conception et de l'exécution du Plan cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, de façon pleinement participative. Le Sommet mondial de 2005 a également insisté sur la nécessité de renforcer le rôle, les attributions et les responsabilités des coordonnateurs résidents ainsi que les ressources mises à leur disposition. Au paragraphe 90 de sa résolution 62/208, l'Assemblée générale est allée dans le même sens.

7. Des progrès décisifs ont été faits ces deux dernières années dans la mise en place de la structure de responsabilités du réseau des coordonnateurs résidents, avec notamment : a) la réforme de la structure de gouvernance du GNUD; b) l'accord sur les attributions des coordonnateurs résidents et sur les relations de travail entre les coordonnateurs et les équipes de pays des Nations Unies; c) l'amélioration du système d'évaluation et de notation des coordonnateurs résidents/coordonnateurs de l'action humanitaire/responsables désignés pour les questions de sécurité et de l'équipe de pays des Nations Unies.

1. Structure de gouvernance du GNUD

8. En octobre 2007, le GNUD est devenu le troisième pilier du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS). La répartition des tâches entre le GNUD, le Comité de haut niveau sur les programmes et le Comité de haut niveau sur la gestion a été précisée, le GNUD étant chargé de coordonner l'approche opérationnelle des activités au niveau des pays.

9. La structure de gouvernance du GNUD s'est enrichie en avril 2008 d'un groupe consultatif de 13 membres chargé d'aider par ses conseils le Président du GNUD à assurer la cohérence des opérations de développement au niveau des pays, à gérer le réseau des coordonnateurs résidents et à soutenir les équipes de pays des Nations Unies confrontées à des problèmes ou défis particuliers. Le groupe consultatif regroupe actuellement les 10 organismes les plus engagés dans les pays et présents sur le plan régional et 3 organismes à vocation plus normative, dont certains sont non résidents. Son fonctionnement doit être évalué une année après sa création. Les groupes de travail du GNUD ont également été rationalisés de manière à mieux cibler les priorités.

10. Le cadre de gouvernance du GNUD est décrit dans le document intitulé Management and Accountability System of the UN Development and Resident Coordinator System, including the « functional firewall » for the RC System (cadre de gestion et de responsabilités) adopté par le GNUD en août 2008 et entériné par le CCS en octobre 2008, qui couvre le fonctionnement du système des coordonnateurs résidents à tous les niveaux. Il confirme la conception commune selon laquelle le système des coordonnateurs résidents est certes géré par le PNUD au nom de tous les membres du système des Nations Unies, mais appartient à l'ensemble des organismes des Nations Unies et doit fonctionner de manière participative, collégiale et responsable. Ce cadre de gouvernance précise le périmètre du rôle programmatique et opérationnel du PNUD en matière de développement et les

fonctions qu'il exécute pour le compte et au service du système des Nations Unies. Le GNUD a approuvé le plan de mise en œuvre du cadre de gestion et de responsabilités en janvier 2009.

11. Les équipes de directeurs régionaux, devenues désormais un élément clef du cadre de gouvernance et de responsabilités du GNUD, ont quatre fonctions essentielles : a) apporter un appui technique aux coordonnateurs résidents et aux équipes de pays des Nations Unies; b) garantir la qualité de l'appui au Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) et aux programmes de l'initiative Unis dans l'action; c) gérer les résultats des coordonnateurs résidents et des équipes de pays; d) aider les équipes de pays confrontées à des difficultés. Les capacités des équipes de directeurs régionaux sont en cours d'évaluation dans le but de les renforcer.

2. Actualisation des fonctions des coordonnateurs résidents et des relations de travail avec les équipes de pays

12. En janvier 2009, le GNUD a entériné les fonctions actualisées des coordonnateurs résidents, les directives relatives aux relations de travail avec les équipes de pays et le mécanisme de règlement des différends. Sont ainsi définis le rôle de direction et d'encadrement du coordonnateur résident, les responsabilités des membres de l'équipe de pays en tant qu'entité collective, ainsi que les obligations réciproques du premier et des seconds. Les fonctions actualisées du coordonnateur résident reflètent la diversification des responsabilités découlant des examens triennaux complets de 2004 et 2007, les récents mandats normatifs intergouvernementaux et les multiples fonctions qui peuvent être assignées aux coordonnateurs résidents dans certaines situations, à savoir coordonnateur de l'action humanitaire, représentant spécial adjoint du Secrétaire général et responsable désigné pour les questions de sécurité.

13. Conformément au cadre de gestion et de responsabilités et de son plan de mise en œuvre, il a été convenu que le coordonnateur résident aurait les mêmes responsabilités envers tous les organismes représentés dans les équipes de pays et les traiterait à égalité, et qu'il tirerait son autorité de la reconnaissance expresse, par chaque organisme, de son rôle de positionnement stratégique des Nations Unies dans le pays. Il pourra le cas échéant avoir accès aux ressources techniques des différents organismes, après concertation avec les représentants concernés, en équilibrant ressources disponibles et tâches à exécuter. Le coordonnateur résident doit être un excellent chef d'équipe, capable de représenter efficacement l'ensemble du système des Nations Unies.

14. Au paragraphe 92 de sa résolution 62/208, l'Assemblée générale a demandé instamment aux organismes des Nations Unies d'apporter un soutien financier accru au système du coordonnateur résident et de veiller à ce que les coordonnateurs résidents disposent bien des ressources nécessaires pour jouer leur rôle efficacement. Malgré l'expansion considérable des responsabilités du coordonnateur résident et la complexité des tâches qui lui sont assignées, il n'existe pas à ce jour de véritable schéma des ressources pour appuyer le fonctionnement du réseau des coordonnateurs résidents, notamment au niveau des pays, et pour permettre notamment au coordonnateur résident de s'acquitter de ses multiples fonctions.

3. Amélioration du système d'évaluation et de notation des coordonnateurs résidents/coordonnateurs de l'action humanitaire/responsables pour les questions de sécurité et des équipes de pays

15. Le processus d'évaluation et de notation des coordonnateurs résidents est aligné sur le cadre de gestion et de responsabilités. Il s'agit d'un cycle complet qui comprend la planification, l'évaluation, les rapports établis par le coordonnateur résident/coordonnateur de l'action humanitaire/responsable pour les questions de sécurité, les équipes de pays et le perfectionnement.

16. Le système comprend trois grands éléments : a) l'auto-évaluation du coordonnateur résident/coordonnateur de l'action humanitaire/responsable pour les questions de sécurité et l'auto-évaluation de l'équipe de pays des Nations Unies en tant qu'entité collective; b) l'outil d'évaluation « à 180 degrés » des compétences (qui mesure le comportement professionnel et les compétences de l'équipe dans une optique de perfectionnement), c) le retour d'information émanant des organismes des Nations Unies sur les résultats obtenus par le coordonnateur résident/coordonnateur de l'action humanitaire/responsable pour les questions de sécurité.

17. Des améliorations ont été apportées au système d'évaluation et de notation sur la base des données d'expérience accumulées et d'un certain nombre d'évolutions plus récentes. Elles permettent :

a) D'approfondir le principe de responsabilité mutuelle en appréhendant à la fois les résultats obtenus d'un côté par les coordonnateurs résidents/coordonnateurs de l'action humanitaire/responsables pour les questions de sécurité et de l'autre par les équipes de pays;

b) De mieux intégrer les fonctions de coordonnateur résident, de coordonnateur de l'action humanitaire et de responsable pour les questions de sécurité et l'établissement de rapports concernant ces fonctions. Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires, le Département de la sûreté et de la sécurité, le Département des opérations de maintien de la paix et le Département des affaires politiques interviennent s'il y a lieu dans le processus d'évaluation et de notation des fonctions de coordonnateur de l'action humanitaire, responsable désigné pour les questions de sécurité et représentant spécial adjoint du Secrétaire général et celles du coordonnateur résident, ou du coordonnateur spécial adjoint ou Représentant exécutif du Secrétaire général, selon le cas;

c) D'établir un processus simplifié indiquant clairement les responsabilités et les délais à chaque étape.

18. Il faut aider les coordonnateurs résidents/coordonnateurs de l'action humanitaire/responsables pour les questions de sécurité et les équipes de pays à mieux formuler les principaux résultats attendus (qui forment la base des évaluations), et à produire des auto-évaluations de meilleure qualité (elles ne définissent pas toujours des perspectives stratégiques et les données à la fois quantitatives et qualitatives y font parfois défaut). Il faut par ailleurs continuer d'améliorer l'outil d'évaluation pour s'assurer qu'il est objectif, transparent et juste, qu'il reste gérable et qu'il se prête à l'évaluation croisée du coordonnateur résident et des membres de l'équipe de pays.

19. L'engagement des organismes du système des Nations Unies dans le processus d'évaluation et de notation à travers le CCS est resté minime. Mais avec l'extension

continue du processus dans l'ensemble du système, les contributions des organismes membres du CCS vont sans doute devenir plus substantielles à l'avenir grâce à un meilleur dispositif de retour d'information.

20. En 2009, le GNUD utilise un outil amélioré d'évaluation « à 180 degrés » du perfectionnement des compétences des coordonnateurs résidents et des équipes de pays, qui sert pour la notation et pour le perfectionnement ciblé des compétences individuelles et collectives. L'outil est en cours d'amélioration – sa composante perfectionnement a été renforcée, et il permet de mieux distinguer entre résultat individuel et résultat de l'équipe. Son alignement avec ceux des différents organismes se poursuit.

21. Avec le plan de mise en œuvre du cadre de gestion et de responsabilités, les différents organismes seront appelés à appuyer la participation à l'évaluation « à 180 degrés » obligatoire pour leurs représentants au sein des équipes de pays. Ils doivent reconnaître au plus haut niveau, par la voix du CCS, l'importance du système d'évaluation et de notation des coordonnateurs résidents/coordonnateurs de l'action humanitaire/responsables pour les questions de sécurité comme outil de responsabilisation quant aux résultats obtenus par le système des Nations Unies au niveau des pays.

22. Pour ce qui est des obligations à l'égard des gouvernements, on se rappellera que le coordonnateur résident, appuyé par l'équipe de pays, doit rendre compte aux autorités nationales des progrès accomplis au regard des résultats visés dans le PNUAD.

23. Les changements décrits plus haut renforcent le cadre de gestion et de responsabilités du réseau des coordonnateurs résidents et répondent à un certain nombre de questions soulevées par les coordonnateurs résidents eux-mêmes, ainsi que par les équipes de pays et l'ensemble des organismes du système des Nations Unies quant à l'autorité et aux responsabilités du coordonnateur résident.

B. Participation et appui de tous les organismes au réseau des coordonnateurs résidents

24. Au paragraphe 92 de sa résolution 62/208, l'Assemblée générale a prié instamment le système des Nations Unies de renforcer l'appui fourni au système des coordonnateurs résidents sur les plans financier, technique et organisationnel.

25. Dans l'ensemble, la participation de l'ensemble des organismes des Nations Unies au réseau des coordonnateurs résidents a nettement augmenté. La prise de décisions et la coordination participatives font désormais partie des modes de fonctionnement à tous les niveaux du système des Nations Unies. L'étendue et le degré de la participation des différents organismes restent inégaux, notamment aux niveaux régional et national.

26. Certaines organisations (par exemple l' UNICEF, le FNUAP, le PAM, l'OMS, la FAO, l'OIT, le PNUE, le FIDA, ONUSIDA et le HCR) ont inscrit l'appui au réseau des coordonnateurs résidents dans leur stratégie à moyen terme, leur programme de travail ou leurs plans d'action issus des examens triennaux complets, ou dans leurs politiques de coopération interinstitutions. Les organes directeurs de certaines institutions spécialisées, par exemple la FAO et l'OMS, ont donné des instructions précises au chef de secrétariat pour l'application des résolutions issues de l'examen triennal complet. Les institutions mentionnent certes leur appui et leur

participation au réseau des coordonnateurs résidents dans leurs rapports à leurs organes directeurs, mais c'est souvent en termes très généraux. Quelques unes, dont la FAO, l'OMS et l'UNICEF, font toutefois état de contributions quantifiables précises. Hormis le PNUD, qui administre le système des coordonnateurs résidents, les organismes prévoient rarement dans leurs plans ou budgets d'appui biennaux des crédits pour appuyer les coordonnateurs résidents/les équipes de pays, dont ils soutiennent par ailleurs les plans de travail.

27. Les contributions des organismes des Nations Unies au réseau des coordonnateurs résidents peuvent prendre de nombreuses formes. Si nombre d'institutions/entités ont désigné au niveau de leur siège des interlocuteurs référents chargés de participer au bon fonctionnement du réseau, elles sont plus rares à s'être engagées sur le terrain, en raison de leur non-représentation, encore que les choses soient en train de changer. Outre le PNUD, le FNUAP, l'UNICEF et le PAM, l'OMS, l'OIT, ONUSIDA et de plus en plus le PNUE, l'ONUDI et ONU-Habitat, entre autres, sont de plus en plus présents aux niveaux régional et national. L'OIT et l'UNESCO renforcent leurs capacités dans ce domaine. L'appui apporté au niveau des pays est par essence inégal, ne serait-ce qu'à cause des situations nationales. De plus, il existe plusieurs types d'appui, tels que le partage des frais de personnel du bureau du coordonnateur résident (quoique l'essentiel de l'appui provienne du PNUD en sa qualité d'administrateur du réseau) et les contributions en nature ou financières à des activités conjointes.

28. Au niveau régional, la composition de certaines équipes de directeurs régionaux s'est élargie très au-delà du PNUD, de l'UNICEF, du FNUAP et du PAM. Certaines équipes comptent maintenant jusqu'à 15 organismes des Nations Unies. La participation sans exclusive à la supervision technique et à l'appui de la programmation au niveau des pays augmente progressivement.

29. En ce qui concerne l'engagement des organismes non résidents au niveau des pays, l'évaluation de la mise en œuvre expérimentale du Plan d'action 2006 du GNUD pour les organismes non résidents montre que les résultats obtenus par les bureaux de coordonnateurs résidents et les organismes non résidents participant à la phase pilote du Plan sont à ce jour peu probants. Au cours des deux dernières années, le PNUD a financé la création de 14 postes d'administrateur recruté sur le plan national pour appuyer les organismes non résidents sur le terrain, certains dans des pays pilotes de l'initiative Unis dans l'action, d'autres dans des pays qui commençaient à élaborer un nouveau PNUAD. Le Fonds PNUD-Espagne pour la réalisation des OMD, et l'appui supplémentaire fourni dans les pays pilotes de l'initiative Unis dans l'action ont contribué à accroître la participation des organismes non résidents aux PNUAD et aux programmes communs. Dans certains pays (par exemple Maurice et Panama), les équipes de pays et les organismes non résidents ont désigné des interlocuteurs référents pour les différents groupes d'organismes. Le GNUD cherche à institutionnaliser l'engagement élargi des ONR en confiant des responsabilités supplémentaires aux coordonnateurs résidents dans ce domaine. Il faut toutefois des mécanismes de contrôle pour vérifier que les organismes non résidents tiennent leur engagement de travailler avec le réseau des coordonnateurs résidents, notamment en mettant des ressources à disposition et en ayant recours à des mesures d'incitation internes.

30. Les organismes des Nations Unies sont plus nombreux à collaborer à l'orientation et à la formation des coordonnateurs résidents et à apporter des appuis à cet effet. Vingt-huit organismes, fonds, programmes et secrétariats (ainsi que l'Organisation internationale pour les migrations) ont participé aux stages

d'orientation des nouveaux coordonnateurs résidents et ont financé en partie le voyage des coordonnateurs résidents jusqu'aux sièges à Rome ou à Genève. De plus, une équipe spéciale interinstitutions prépare un dossier d'orientation à l'usage des nouveaux coordonnateurs résidents. Le nouveau module interinstitutions du CCS sur le commerce et les capacités productives prévoit la formation commune des coordonnateurs résidents et des membres des équipes de pays.

III. Coordination du système des Nations Unies dans le cadre de l'action humanitaire, du relèvement et de la transition après conflit ou catastrophe

31. Au paragraphe 71 de sa résolution 62/208, l'Assemblée générale à prié les organismes de développement des Nations Unies de renforcer la coordination entre les départements et entre les organisations de sorte que soit adoptée une approche intégrée, cohérente et coordonnée concernant l'aide au niveau national qui tienne compte de la complexité des problèmes que rencontrent les pays qui passent de la phase des secours à celle du développement. Au paragraphe 76, l'Assemblée a constaté le rôle important que le système des coordonnateurs résidents et coordonnateurs des affaires humanitaires peut jouer, s'il est efficace et souple, dans les situations de passage de la phase des secours à celle du développement. Au paragraphe 5 de sa résolution 63/139, l'Assemblée générale a également prié le Secrétaire général de renforcer l'appui fourni aux coordonnateurs résidents/coordonnateurs de l'action humanitaire et aux équipes de pays des Nations Unies.

32. La présente section examine l'appui fourni au réseau des coordonnateurs résidents et coordonnateurs de l'action humanitaire dans les situations de relèvement accéléré et de passage de la phase des secours à celle du développement. Ce genre d'environnement pose des problèmes complexes, qu'il s'agisse du risque de conflit, de la nécessité de coordonner un large éventail d'acteurs des Nations Unies ainsi que d'autres partenaires fournissant une assistance extérieure, de la nécessité aussi de mobiliser en temps voulu dans le système des Nations Unies les compétences et les ressources nécessaires, y compris financières. L'une des principales difficultés des opérations de relèvement accéléré et de transition tient à la nécessité d'obtenir des résultats rapides et visibles tout en promouvant la maîtrise nationale du processus et en renforçant sur un plus long terme les capacités d'institutions nationales très dégradées. En juillet 2009, le Secrétaire général présentera au Conseil de sécurité un rapport sur les premières mesures de relèvement à prendre au sortir des conflits[1].

33. Les coordonnateurs résidents sont de plus en plus fréquemment appelés à coordonner l'aide humanitaire. La remarque ne vaut pas seulement pour ceux qui ont été désignés coordonnateurs de l'action humanitaire, mais aussi pour ceux qui doivent affronter des catastrophes d'envergure faible ou moyenne n'appelant pas la désignation officielle d'un coordonnateur de l'action humanitaire. Dans une

[1] Le rapport du Secrétaire général sur la consolidation de la paix au lendemain des conflits est établi suite à l'invitation faite par le Conseil de sécurité dans une déclaration de son Président en date du 20 mai 2008 (S/PRST/2008/16), par laquelle le Conseil priait le Secrétaire général de fournir dans les 12 mois à venir des avis sur le meilleur moyen d'appuyer les efforts consentis par les pays qui sortent d'un conflit pour parvenir plus rapidement et de manière plus efficace à une paix durable.

situation de transition, le coordonnateur résident assume des fonctions humanitaires et/ou (si une mission de maintien de la paix ou une mission politique est prévue) peut être nommé Représentant spécial adjoint ou Représentant exécutif du Secrétaire général, Coordonnateur spécial adjoint et Représentant désigné pour les questions de sécurité[2]. Depuis le 28 mars 2009, 27 coordonnateurs résidents sont en même temps coordonnateurs de l'action humanitaire[3], et 10 d'entre eux sont en outre Représentant spécial adjoint ou Représentant exécutif du Secrétaire général, ou encore Coordonnateur spécial adjoint[4]. Lorsque la mission de maintien de la paix ou la mission politique est sur le point de s'achever, le coordonnateur résident peut être appelé à diriger une mission intégrée des Nations Unies, faire office en même temps de représentant exécutif du Secrétaire général et gérer le personnel et les ressources relevant du mandat conféré par le Conseil de sécurité. Le Représentant spécial et le Représentant spécial adjoint/coordonnateur résident (ou le Représentant exécutif/coordonnateur résident ou le Coordonnateur spécial adjoint/coordonnateur résident) assurent la cohérence entre les activités de la mission intégrée et celles de l'équipe de pays.

34. Dans ces cas de figure, le coordonnateur résident a de multiples responsabilités administratives et des obligations hiérarchiques qui ajoutent à la complexité de sa tâche. Ainsi, en sa qualité de Représentant exécutif, il rend compte au Secrétaire général par l'intermédiaire du Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix/aux affaires politiques[5]; en tant que Représentant spécial adjoint, il relève du plus haut représentant de l'ONU dans le pays, à savoir le Représentant spécial du Secrétaire général; dans ses fonctions de coordonnateur de l'action humanitaire (s'il a été désigné comme tel), il rend compte au Coordonnateur des secours d'urgence/Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires; s'il est représentant désigné pour les questions de sécurité, il doit faire rapport au Secrétaire général adjoint à la sûreté et à la sécurité.

35. Il existe de nombreux mécanismes et outils, en partie redondants, pour appuyer les équipes de pays dans un certain nombre de domaines tels que la réduction des risques de catastrophe, la préparation aux situations d'urgence, les interventions en cas de catastrophe mais aussi pour le relèvement et le passage de la phase des secours à celle des activités de développement.

A. Structures et mécanismes de coordination au service des coordonnateurs résidents et des équipes de pays des Nations Unies

36. Divers mécanismes institutionnels et interinstitutions en place au Siège viennent appuyer la présence des Nations Unies dans les pays. Ils sont chargés :

---

[2] Le coordonnateur résident est normalement nommé représentant désigné des Nations Unies pour les questions de sécurité, sauf s'il y a dans le pays un fonctionnaire résident de rang plus élevé. Voir Renforcement et uniformisation du système de gestion de la sécurité (résolution 61/263 de l'Assemblée générale).

[3] Tous les coordonnateurs résidents rendent compte au Coordonnateur des secours d'urgence de l'exécution de leurs fonctions de coordination de l'aide humanitaire dans les phases de préparation et de crise.

[4] Soudan, Libéria, République démocratique du Congo, Côte d'Ivoire, Timor-Leste, Haïti, Iraq, Burundi, Territoire palestinien occupé, Afghanistan.

[5] Selon le département chef de file de la mission.

a) d'élaborer des directives et des outils à l'usage des coordonnateurs résidents et des équipes de pays pour les activités de relèvement et de transition après conflit ou catastrophe; b) de dispenser assistance technique et appui consultatif aux coordonnateurs résidents; et c) de créer des mécanismes pour mobiliser rapidement des fonds. Le dernier en date des organes de l'ONU à appuyer les activités de transition est la Commission de consolidation de la paix, créée en 2005 pour promouvoir un appui soutenu et coordonné aux pays sortant d'un conflit.

37. **Assistance aux pays pour la prévention des conflits**. Les coordonnateurs résidents se retrouvent de plus en plus fréquemment confrontés à des situations politiquement sensibles (veille ou lendemain de crise), en particulier lorsqu'ils sont chargés d'assurer la liaison avec les activités des Envoyés spéciaux des Nations Unies ou des Représentants spéciaux non résidents du Secrétaire général.

38. Il est certain que de telles situations entraînent des besoins d'appui spécifique; c'est la raison pour laquelle le Dispositif interinstitutions de coordination de l'action préventive fournit un appui coordonné interinstitutionnel aux coordonnateurs résidents et aux équipes de pays en les aidant à mener des actions de prévention en amont dans les pays se trouvant au bord d'un conflit ou sortant d'un conflit.

39. Conformément au programme commun sur le renforcement des capacités nationales de prévention des conflits lancé en 2004 par le PNUD et le Département des affaires politiques, des conseillers pour les questions de paix et de développement ont été déployés dans certains bureaux de coordonnateurs résidents; ils sont chargés de proposer des initiatives que le système des Nations Unies peut prendre au niveau des pays pour appuyer l'effort national de prévention des conflits, à savoir notamment renforcer les institutions et les procédures nationales et l'intégration de la prévention des conflits dans les plans et programmes des Nations Unies et des pays concernés. Durant les quatre dernières années, une assistance a ainsi été prodiguée aux coordonnateurs résidents déployés dans 16 pays[6]. Le Département des affaires politiques peut le cas échéant apporter son aide, dans un rôle de médiation par exemple, si le coordonnateur résident en fait la demande.

40. **Assistance à la préparation et aux interventions en cas de situation d'urgence**. Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires aide les coordonnateurs résidents et coordonnateurs de l'action humanitaire à encadrer et coordonner les efforts des partenaires dans le système des Nations Unies et à l'extérieur en matière de préparation et d'intervention en cas de situation d'urgence. Pour la gestion des opérations en cas de catastrophe, le coordonnateur résident et coordonnateur de l'action humanitaire peut compter sur l'appui des bureaux locaux du Bureau de la coordination de l'aide humanitaire; s'il est seulement coordonnateur résident, l'appui est fourni par le bureau régional du Bureau ou sous forme d'un renfort provenant des équipes de réserve de spécialistes de la gestion des catastrophes. Dans certains cas, le Bureau de la coordination de l'aide humanitaire peut aussi affecter un fonctionnaire chargé de la coordination au bureau du coordonnateur résident.

41. **Coordination des missions intégrées**. Soucieux d'optimiser l'impact des activités du système des Nations Unies, le Secrétaire général a fait de la notion d'intégration le principe directeur à appliquer dans tous les pays en conflit ou sortant d'un conflit où l'ONU a déployé des équipes de pays, des opérations de maintien de la paix multidimensionnelles ou des bureaux/missions politiques, que ces présences soient ou non structurellement intégrées. Toutes les présences

[6] Guyana, Équateur, Mauritanie, Maldives, Gambie, Ghana, Nigéria, Guinée-Bissau, Sierra Leone, Soudan, Lesotho, Kenya, Zimbabwe, Yémen, Sri Lanka et Fidji.

intégrées des Nations Unies (dans 19 pays), devraient avoir des capacités d'analyse et de planification partagées, ainsi qu'un cadre stratégique intégré qui devrait s'inspirer et procéder de tous les autres instruments des Nations Unies en matière de planification, de programmation et de budget. Les départements chefs de file proposeront des appuis et des orientations coordonnés, cohérents et rationnels. Cette approche renforcera le processus de préparation des missions intégrées lancé en 2006-2007 et qui fait l'objet d'un suivi permanent.

42. **Coordination du relèvement accéléré et de la transition**. Le groupe de travail conjoint sur les problèmes de transition mis en place par le GNUD et le Comité exécutif pour les affaires humanitaires élabore des politiques, des directives et des outils pour aider les pays à opérer les transitions de sortie de crise. Au nom des membres du GNUD, le Bureau de la coordination des activités de développement fournit aux bureaux des coordonnateurs résidents et équipes de pays des spécialistes de la planification stratégique un appui technique à court et moyen termes, des formations à la planification et à la coordination stratégiques, et des services de liaison au siège chargés d'assurer la coordination interdépartements et interinstitutions. Il travaille avec le Groupe de travail conjoint du GNUD sur les problèmes de transition pour faire en sorte que l'appui fourni aux bureaux des coordonnateurs résidents soit plus prévisible, diligent et complet.

43. Le Groupe thématique du Comité permanent interorganisations sur le relèvement accéléré[7] aide les coordonnateurs résidents et coordonnateurs de l'action humanitaire et les équipes de pays à formuler des stratégies de relèvement dès le tout début des crises. Grâce à l'appui fourni par l'organisation chef de file (le PNUD), des conseillers en relèvement rapide et des coordonnateurs du groupe thématique sur le relèvement accéléré peuvent être déployés dans les pays. Les efforts se poursuivent pour promouvoir la cohérence et la complémentarité des mandats des planificateurs stratégiques et des conseillers pour le relèvement accéléré.

B. Dispositifs et outils

44. Il existe actuellement un certain nombre de dispositifs, schémas d'orientation et outils qui pourraient aider les coordonnateurs résidents et les équipes de pays à travailler avec leurs partenaires à l'intérieur et à l'extérieur du système des Nations Unies pour répondre aux besoins des pays en fonction des différentes situations, qu'il s'agisse de la phase d'urgence, du relèvement ou de la période de transition. Ainsi, le document intitulé « Post-conflict needs assessment and transitional results framework » recense les besoins des pays sortant d'un conflit et définit les priorités ainsi que leurs incidences financières. Il fournit une plate-forme analytique commune pour mettre en cohérence les activités des différents acteurs et des parties prenantes à l'appui d'un pays en transition, sous la direction des autorités nationales.

45. D'autres schémas d'orientation et outils sectoriels sont disponibles ou sont en cours d'établissement sous la direction de quelques institutions. Les coordonnateurs résidents ont demandé qu'ils soient simplifiés et unifiés.

46. Le Bureau de la coordination des activités de développement, en collaboration avec le Groupe de travail thématique du Comité permanent interorganisations sur le

[7] Le Comité permanent interorganisations regroupe 17 organismes humanitaires onusiens et non onusiens.

relèvement accéléré et avec les départements du Secrétariat, publiera d'ici le deuxième trimestre de 2009, à l'usage de équipes de pays, un guide de synthèse regroupant toutes les informations disponibles sur les directives, les outils et des moyens d'appui visant à faciliter le travail des coordonnateurs résidents/équipes de pays et d'autres entités des Nations Unies dans le domaine du relèvement accéléré et de la transition.

C. Mécanismes de financement

47. Divers mécanismes de financement peuvent être utilisés dans les situations d'urgence ou de transition entre la phase des secours et celle des activités de développement, selon la situation du pays, la nature et la raison d'être des activités financées et les acteurs institutionnels impliqués. La diversité des mécanismes de financement rend la gestion de la coordination particulièrement complexe. La question de la soudure financière entre la phase des secours et les premières activités de relèvement et de développement demeure un élément de préoccupation majeur.

48. **Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires et financement commun de l'action humanitaire dans les pays**. Le Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires, créé en 2005, est la principale source de financement immédiat des interventions du système des Nations Unies en cas de crise humanitaire. Le Fonds accorde à la fois des prêts et des dons. Les prêts permettent aux organismes des Nations Unies de faire face à leurs dépenses immédiates au début de la crise, en attendant le versement des contributions des donateurs. Les coordonnateurs résidents et coordonnateurs de l'action humanitaire peuvent demander des financements aux deux guichets de dons du Fonds central d'intervention pour apporter une assistance vitale.

49. En complément du Fonds central d'intervention, divers fonds d'affectation spéciale/fonds communs multidonateurs ont été créés ces dernières années dans les pays. Le financement commun renforce le rôle de leadership et de coordination des coordonnateurs résidents et coordonnateurs de l'action humanitaire dans les pays, dans le droit fil des réformes visant à renforcer la coordination, à réduire les coûts de transaction et à répondre aux besoins sur la base des principes et bonnes pratiques d'action humanitaire.

50. **Financement du relèvement et de la transition**. Les fonds d'affectation spéciale multidonateurs deviennent une modalité de plus en plus courante pour mettre en commun et gérer les contributions des donateurs dans la période de transition qui suit une catastrophe ou un conflit. Ils favorisent la gestion harmonisée des initiatives multidimensionnelles mobilisant d'autres secteurs du système des Nations Unies. Ils ont contribué de manière décisive à renforcer le rôle de leadership des coordonnateurs résidents dans le processus de relèvement/stabilisation en Iraq, au Liban, au Népal et au Soudan (y compris le Sud-Soudan). Ce mécanisme de financement s'est révélé précieux pour appuyer des interventions critiques susceptibles de produire des dividendes de paix immédiats et visibles au lendemain d'un conflit, par exemple le rétablissement des services ou le retour et la réinstallation des populations déplacées.

51. En l'absence d'un cadre de financement convenu pour les activités de relèvement, certaines équipes de pays ont utilisé la procédure d'appel global en l'élargissant aux activités de relèvement accéléré. Des appels d'aide à la transition

ont été lancés avec des résultats inégaux selon qu'ils étaient basés ou non sur une approche stratégique solide (inscrite dans un plan/la stratégie de transition ou un PNUAD) et en fonction du degré de collaboration instauré dès le départ avec les gouvernements et les donateurs. Le GNUD a publié une note d'orientation sur le financement de l'aide à la transition sur la base des données d'expérience acquises dans ce domaine.

52. **Fonds pour la consolidation de la paix**. Le Fonds pour la consolidation de la paix, établi en 2006, fournit un appui catalytique aux pays qui sortent d'un conflit, notamment dans les domaines où aucun autre financement n'est disponible. Il est ciblé sur les activités de consolidation de la paix qui contribuent directement à la stabilisation après un conflit et qui renforcent les capacités des autorités nationales concernées.

53. **Divers**. Outre les fonds communs mondiaux ou nationaux, il existe également des fonds spécifiques créés par des organisations pour financer l'aide humanitaire et les activités de relèvement rapide.

54. Si les dispositifs d'appui technique et financier se sont multipliés et répondent de mieux en mieux aux besoins de la présence des Nations Unies dans les pays confrontés à des crises humanitaires complexes ou en situation de transition, les difficultés n'en restent pas moins nombreuses pour le système des Nations Unies en général et le système des coordonnateurs résidents en particulier. La rationalisation plus poussée des services des sièges et des modalités de la présence des Nations Unies dans les pays améliorera grandement l'efficacité et l'efficience au niveau des pays.

55. En ce qui concerne les coordonnateurs résidents[8], les principaux domaines de préoccupation sont les suivants :

a) Les attentes placées dans les fonctions de coordonnateur résident ont considérablement augmenté, notamment dans les situations complexes. L'appui fourni aux coordonnateurs résidents sur le terrain a consisté à fournir divers renforts temporaires pour des périodes allant de 12 à 18 mois. Cependant, les appuis à la transition à moyen et long terme sont restés minimes, malgré la complexité des exigences du relèvement. Il importe de s'assurer que l'effectif des bureaux des coordonnateurs résidents et l'appui opérationnel fourni sont à la hauteur de la complexité et à la magnitude des opérations, et que cet appui reste prévisible et couvre des périodes de relèvement plus réalistes;

b) Selon les arrangements en vigueur, les coordonnateurs résidents doivent gérer des priorités multiples provenant de mandats différents et concilier des approches différentes. Les groupes/services du Siège concernés doivent coordonner le tout d'une manière efficace afin que les coordonnateurs résidents disposent en temps voulu d'appuis et de conseils rationnels et cohérents dans leurs nombreuses capacités d'appui à la stratégie des Nations Unies pour les pays élaborée en réponse aux priorités nationales;

[8] Le terme de coordonnateur résident comprend les autres fonctions telles que coordonnateur de l'action humanitaire, Représentant spécial adjoint du Secrétaire général, Représentant exécutif du Secrétaire général et/ou coordonnateur spécial adjoint et représentant désigné pour les questions de sécurité.

c) Les coordonnateurs résidents et les équipes de pays ainsi que les gouvernements concernés doivent être dûment consultés et associés très tôt aux processus de planification avant mission élaborés au siège des organisations;

d) Les coordonnateurs résidents doivent être mieux informés de la date d'échéance de la désignation de coordonnateur de l'action humanitaire et bénéficier d'un appui plus solide et prévisible lorsque le Bureau de la coordination de l'aide humanitaire met fin à sa présence, de manière que les capacités restent constantes.

56. L'amélioration du système suppose aussi que soit prise en compte la nécessité de renforcer les partenariats de l'ONU avec des acteurs non onusiens, notamment les donateurs, les organisations humanitaires et les acteurs locaux et d'assurer la transparence et la rationalité économique des pratiques de fonctionnement des Nations Unies et de la gestion des financements en faisant des progrès sur le front de l'information et de la communication.

IV. Cohérence et gains d'efficacité et d'efficience des activités de développement

57. Dans sa résolution 62/208, l'Assemblée générale réaffirme que le système des coordonnateurs résidents a un rôle crucial à jouer dans le fonctionnement efficace et rationnel du système des Nations Unies au niveau national, y compris dans l'établissement du bilan commun de pays et du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement. Elle engage le système des Nations Unies à tirer pleinement parti des initiatives communes contenues dans le PNUAD en vue d'accroître l'efficacité et la rentabilité de l'aide. La présente section montre comment le système des coordonnateurs résidents contribue à la réalisation des priorités de développement nationales et accroît l'efficacité des pratiques de fonctionnement. Elle illustre dans une certaine mesure les avantages de la coordination.

A. Alignement des contributions du système des Nations Unies sur les priorités de développement nationales

58. Le GNUD apporte constamment des améliorations qui renforcent la cohérence et la pertinence des bilans communs de pays (BCP) et des PNUAD. Ces améliorations concernent l'alignement sur les priorités, les résultats et les systèmes nationaux; l'utilisation d'approches communes du renforcement des capacités; la collaboration autour des priorités nationales grâce à des programmes communs; l'harmonisation et la simplification des processus de programmation.

1. Alignement sur les priorités et les processus de planification et de programmation nationaux

59. La cohérence renforcée et la programmation intégrée des BCP et des PNUAD passent par la capacité des autorités nationales de piloter les processus et notamment d'entreprendre des analyses et de s'entendre sur les priorités de la coopération du système des Nations Unies. L'alignement et l'ajustement appropriés des processus de programmation par pays des Nations Unies et des processus de planification et de programmation nationaux sont essentiels à cet égard. L'expérience des pays pilotes

de l'initiative « Unis dans l'action » montre que l'ajustement souple de la programmation aux processus nationaux, en associant d'emblée les autorités nationales au processus, avait pour effet d'accroître la participation nationale et l'autorité des gouvernements dans leur rôle de contrôle.

60. La participation des autorités nationales aux processus du BCP et du PNUAD est encore très inégale selon les pays; elle dépend notamment du profil et de la qualité de l'engagement du système des Nations Unies dans le pays en question ainsi que des capacités nationales de prise en main et de pilotage du processus. Le nombre de PNUAD alignés sur les cycles ou les schémas de planification nationaux est passé de 56 à la fin 2007 à 101 (sur 104 PNUAD) à la fin 2008[9].

61. Dans les pays où les travaux d'analyse sont adéquats, les équipes de pays sont plus nombreuses à choisir d'en exploiter les résultats ou à se contenter de faire des analyses complémentaires. En 2007, seuls la moitié des pays élaborant un nouveau PNUAD ont choisi d'établir un BCP complet.

62. Si le BCP complet est devenu facultatif selon la qualité et la disponibilité des analyses nationales, on s'interroge dans le système des Nations Unies quant au fait de savoir si les équipes de pays doivent toujours produire au minimum une analyse de synthèse. Cette analyse serait une appréciation collective de la situation du pays vue par les Nations Unies et pourrait ainsi servir de point de départ pour les dialogues multipartites concernant le PNUAD et les processus de planification nationaux, dont les Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP).

63. L'alignement sur les priorités nationales s'améliore, comme le montrent l'enquête conduite en 2008 par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et l'évaluation interinstitutions de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. La coordination au sein des groupes thématiques des équipes de pays et l'efficacité accrue des échanges avec les groupes sectoriels de partenaires (dans le cadre de l'élaboration des DSRP ou des approches programmatiques sectorielles) aident à aligner les PNUAD sur les priorités nationales.

2. Cohérence de l'appui aux priorités nationales de développement et du renforcement des capacités au service de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement

64. Dans ses résolutions sur l'examen triennal complet des activités opérationnelles, l'Assemblée générale a toujours indiqué que le renforcement des capacités était un élément essentiel pour atteindre les objectifs convenus sur le plan international, dont les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Les OMD sont le dénominateur commun des PNUAD et des activités du système des Nations Unies au service du renforcement des capacités. Les équipes de pays s'emploient activement à augmenter les capacités nationales d'analyse et d'élaboration de politiques, notamment en s'assurant que les services statistiques nationaux ont les capacités voulues pour mesurer et évaluer les progrès accomplis en matière de réduction de la pauvreté et de réalisation des OMD. Quelque 141 pays ont produit des rapports sur les OMD. D'autres appuis concernent le calcul du coût

[9] En 2008, 38 équipes de pays ont déclaré qu'elles n'avaient pas utilisé le PNUAD comme instrument de planification commun, mais qu'elles avaient utilisé d'autres schémas convenus avec le Gouvernement.

des OMD, l'intégration des ODM dans les plans de développement nationaux et les stratégies pour la réduction de la pauvreté lorsqu'elles existent, en les liant aux budgets nationaux et aux examens des dépenses; l'élaboration de cadres législatifs et de politiques appuyant les ODM sont en cours au Bhoutan, au Cambodge, au Kenya, au Kirghizistan, en Sierra Leone, au Lesotho et ailleurs. À partir des données d'expérience du système des Nations Unies en Afrique subsaharienne, le GNUD a recensé les bonnes pratiques d'accélération de la réalisation des OMD qui se sont traduites par des progrès et des résultats en termes de renforcement des capacités pour des ODM précis.

65. Les organismes des Nations Unies reconnaissent l'utilité du DSRP, considéré comme le principal véhicule pour atteindre les ODM (s'il n'existe pas de stratégie nationale spécifique dans ce domaine) et comme le grand vecteur des partenariats des organisations internationales avec les gouvernements des pays pouvant bénéficier de l'aide de l'Association internationale de développement. Le DSRP occupe une place d'autant plus centrale que la plupart des membres du CAD coordonnent leur appui autour de lui dans le programme de réforme pour l'efficacité de l'aide au développement. Ainsi, les équipes de pays de plus de 65 pays (chiffre de 2007) sont activement engagées dans des DSRP, ont appuyé des concertations et des dialogues multisectoriels de haut niveau et ont prodigué des conseils aux partenaires gouvernementaux, entre autres interlocuteurs.

66. L'engagement des équipes de pays dans l'élaboration des DSRP peut contribuer à corriger les apparentes faiblesses du dispositif. Il peut par exemple accentuer la focalisation sur la pauvreté et les OMD, appuyer les solutions locales de réduction de la pauvreté, renforcer les stratégies sectorielles là où le DSRP montre des faiblesses, resserrer les articulations avec les activités normatives du système des Nations Unies et contrebalancer ainsi la place privilégiée de la croissance qui caractérise la plupart des DSRP.

3. Les PNUAD ciblés et synergiques et les programmations conjointes, gages de cohérence

67. Il est recommandé dans les directives relatives aux BCP/PNUAD que les PNUAD se concentrent sur trois à cinq des domaines prioritaires figurant dans le schéma de développement national. L'examen d'un échantillon de PNUAD récents montre que les équipes de pays ont davantage tendance à retenir moins de domaines de résultats prioritaires, d'où une réduction du nombre de résultats dans les PNUAD. Quelques équipes se sont également efforcées de se concentrer sur des résultats de programmes moins nombreux. Les PNUAD récents se caractérisent par une plus grande cohérence; les contributions des différents organismes sont de plus en plus souvent identifiées en termes de produits et d'activités. L'équipe de pays du Rwanda, l'un des huit pays pilotes de l'initiative « Unis dans l'action », a élaboré un document opérationnel commun qui précise la répartition des activités entre les différents organismes. Ce document transforme la matrice de résultats en un plan d'action intégré commun dans lequel sont précisées notamment les activités des différents organismes, le schéma indicatif des ressources financières et les arrangements opérationnels et administratifs entre les membres de l'équipe de pays et entre l'équipe de pays et les partenaires nationaux. Ce document opérationnel est déterminant pour gérer la responsabilisation au service des résultats. L'approche va être élaborée plus en détail; le GNUD l'étudiera en vue de son éventuelle application dans les pays qui établiront de nouveaux PNUAD.

68. Les équipes de pays apprécient les avantages de la programmation commune, à savoir un travail d'équipe plus solide, un positionnement plus favorable dans les concertations, une meilleure répartition des tâches et des synergies, la responsabilisation accrue et la mobilisation de ressources supplémentaires. Les gouvernements des pays de programme constatent aussi que les coûts de transaction diminuent. L'initiative pilote « Unis dans l'action » montre que les mécanismes de programmation commune rapprochent les organismes des Nations Unies et assurent l'utilisation efficace des différentes compétences spécialisées existant dans le système et notamment dans les institutions spécialisées non résidentes.

69. Les programmes communs sont de plus en plus utilisés comme outil pour promouvoir la cohérence dans des domaines précis ou sur des thèmes transversaux – quelque 610 programmes conjoints figurent actuellement dans la base de données du GNUD (contre 440 en 2008), représentant 110 pays. En général, les équipes de pays exécutent entre trois et cinq programmes communs, dont beaucoup concernent le VIH/sida et les opérations d'urgence dans les situations de conflit ou de catastrophe. Le Fonds PNUD-Espagne pour la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement a reçu quelque 230 propositions de programmes communs.

70. La qualité et l'utilité de l'examen commun et de l'évaluation finale commune du PNUAD au regard de l'objectif de cohérence sont encore difficiles à mesurer. L'évaluation finale du PNUAD n'est obligatoire que depuis 2008. Le nombre d'examens annuels de PNUAD est passé de 4 en 2005 à 49 en 2008, et certains examens étaient alignés sur les processus d'examen nationaux. Neuf PNUAD ont été évalués en 2008. L'augmentation des chiffres indique une meilleure appréciation de la valeur de ces instruments pour la responsabilisation au service des résultats. Les examens et évaluations seront disponibles dans l'ensemble du système des Nations Unies et serviront de base pour évaluer la cohérence et l'efficacité à l'échelle du système.

71. La cohérence des programmes de pays laisse encore à désirer. Les PNUAD tendent à être formulés en termes généraux et à être surtout déterminés par les mandats conférés aux différents organismes. La cohésion est généralement plus forte lorsqu'il y a entente sur une réponse unifiée de l'équipe de pays face aux questions nationales les plus pressantes. Les programmes communs présentent de nombreux inconvénients, notamment ceux qui résultent de la diversité des pratiques de fonctionnement. Avec la participation accrue des organisations et institutions spécialisées non résidentes au processus de programmation par pays, la tâche des équipes de pays est plus difficile que jamais, puisqu'il faut veiller à la cohérence et au ciblage stratégique des priorités inscrites dans le PNUAD tout en assurant une participation sans exclusive et en promouvant les mandats spécifiques et les compétences spécialisées disponibles dans le système des Nations Unies. L'ordre des priorités doit être décidé dans le cadre des mécanismes du PNUAD, avec une forte participation des autorités nationales et en concertation avec les partenaires nationaux. Une approche de la définition des priorités stratégiques élaborée à l'usage des équipes de pays sera mise en œuvre dans tous les pays faisant l'objet d'un PNUAD ainsi qu'au Rwanda. Les contributions des membres et du personnel des équipes de pays à l'obtention de résultats communs et au travail d'équipe devraient apparaître dans le système d'évaluation et de notation utilisé par les organisations.

72. Avec la montée en puissance de l'effort d'harmonisation, il importe de ne pas perdre de vue l'amélioration de la qualité des PNUAD, et notamment de la base analytique. Il faut aussi tenir compte des dimensions normatives et des mandats supplémentaires (par exemple réduction des risques de catastrophe, prévention des conflits). Si le rôle normatif de l'ONU apparaît de plus en plus nettement dans les PNUAD, la diversité des outils analytiques et opérationnels doit rester gérable, rationnelle et exploitable. Dans de nombreux PNUAD, l'orientation sur les résultats est faible et les matrices de résultats laissent à désirer. Avec la multiplication des examens annuels de PNUAD et l'obligation renforcée de rendre compte des résultats obtenus au niveau des pays, il faut s'adapter aux contraintes opérationnelles du système des Nations Unies et à celles des partenaires nationaux sur le terrain. Pour ce faire, le GNUD monte actuellement une initiative majeure de renforcement des capacités et d'appui renforcé aux équipes de pays qui élaborent de nouveaux PNUAD en 2009-2011.

B. Efficacité accrue des processus de fonctionnement

73. Les progrès de l'harmonisation des processus de programmation et des activités dans plusieurs domaines d'intervention au niveau des pays se sont traduits par des gains d'efficacité. Ces gains ont été particulièrement nets dans les pays pilotes de l'initiative « Unis dans l'action », dans lesquels les organismes participants se sont montrés disposés à introduire des ajustements et une certaine souplesse à titre expérimental. Chaque équipe de pays de pays pilote se charge d'une pratique de fonctionnement et de financement spécifique afin d'étudier les possibilités de simplification et d'harmonisation que le GNUD pourrait envisager de reproduire à plus grande échelle. Les points devant faire consensus à l'échelle du système sont renvoyés au Comité de haut niveau sur la gestion pour éventuelle suite à donner.

1. Documentation réduite sur les programmes

74. Les innovations de programmation apportées au niveau des pays offrent l'occasion de gagner en cohérence et de réduire la documentation destinée aux partenaires nationaux. Il s'agira par exemple d'adopter des plans de mise en œuvre communs, des plans d'action pour le PNUAD, et un document opérationnel commun détaillé basé sur le modèle utilisé au Rwanda. Ces instruments, adoptés dans neuf pays, dont des pays pilotes de l'initiative « Unis dans l'action » et quelques autres engagés délibérément dans la même démarche, ont vocation à remplacer et réduire le nombre de documents produits par les différents organismes en regroupant de manière intégrée les éléments opérationnels nécessaires pour mettre en œuvre le PNUAD. L'expérience montre que ces instruments, ainsi que les programmes communs, peuvent produire des gains d'efficacité et réduire les coûts de transaction, en diminuant par exemple le nombre de plans de travail et de réunions propres aux différents organismes.

75. Les mesures d'harmonisation telles que l'adoption d'un même document opérationnel/plan d'action ou rapport commun de l'équipe de pays sur le bilan du PNUAD peuvent nécessiter un fort investissement initial dans des processus de changement. Si les documents opérationnels communs ne correspondent pas aux exigences des organes directeurs des différents organismes en matière de prise de décisions, il en résultera peut-être de la documentation supplémentaire.

2. Réduction des dépenses opérationnelles et des coûts de transaction

76. Les équipes de pays, notamment dans les pays pilotes de l'initiative « Unis dans l'action », ont fait état de gains d'efficacité, grâce notamment à des bureaux et des services communs. De nombreuses équipes de pays ont passé des contrats de longue durée avec des fournisseurs pour réduire leurs dépenses d'appels d'offre et obtenir des conditions plus avantageuses.

77. S'agissant des ressources humaines, l'équipe de pays en Albanie commence à partager du personnel de programme/projet au titre de programmes communs.

78. Le bureau Uruguay a aidé le Bureau du Fonds d'affectation spéciale multidonateurs du PNUD à élaborer un système de publication sur le Web de tous les rapports d'étape et rapports financiers présentés par les organismes associés au PNUD en sa qualité d'administrateur de divers fonds d'affectation spéciale multidonateurs, pour qu'il en soit rendu compte par la suite aux donateurs et aux gouvernements.

79. Des gains d'efficacité sont également mentionnés au chapitre de l'utilisation de l'approche harmonisée des transferts monétaires, signe que le système permettrait de réduire les coûts de transaction s'il était plus largement appliqué dans les organisations.

80. Certains organismes ont indiqué que la décentralisation, avec le transfert de certaines responsabilités administratives au niveau des pays (gestion financière, achats, recrutement entre autres), leur avait permis d'améliorer leurs services locaux et de faire des économies.

V. Coût et financement de la coordination au niveau des pays

A. Financement par le PNUD ou par son intermédiaire

81. En sa qualité d'administrateur du système des coordonnateurs résidents, le PNUD dispose dans ses ressources ordinaires/de base d'un budget spécifique qui constitue la principale source de financement du système des coordonnateurs résidents. Le tableau 5 indique le financement du système au moyen des ressources de base et des ressources du PNUD pour la période 2004-2008. Les ressources du PNUD proviennent de son budget d'appui biennal (A.1) et de ses arrangements en matière de programmation (A.2). Le PNUD et le Bureau de la coordination des activités de développement mobilisent également l'appui des donateurs (ressources autres que les ressources de base) au titre du Fonds de coordination des Nations Unies pour les pays.

Tableau 1

Financement du réseau des coordonnateurs résidents par le PNUD ou par son intermédiaire et par le Bureau de la coordination des activités de développement (2004-2008)

(En milliers de dollars des États-Unis)

Source de financement	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*
A. PNUD (ressources ordinaires)					
1. Appui opérationnel du PNUD au réseau des coordonnateurs résidents					
a) Coût de base fonction de coordonnateur résident/représentant résident et bureau de coordonnateur résident	50 528	52 132	53 579	61 431	66 766
b) Appui aux organismes non résidents[a]	–	–	–	–	556
c) Appui aux équipes de directeurs régionaux[a]	–	–	–	–	687
d) Appui aux activités pilotes de l'initiative Unis dans l'action[a]	–	–	–	–	314
e) Appui au Bureau de la coordination des activités de développement/Siège[b]	1 422	1 372	1 604	1 717	1 765
2. Fonds pour l'appui au système des coordonnateurs résidents (alloués et supervisés par l'intermédiaire du Bureau de la coordination des activités de développement)	13 527	14 264	13 193	12 687	15 635
Total A	**65 477**	**67 768**	**68 376**	**75 835**	**85 723**
B. Bureau de la coordination des activités de développement (fonds mobilisés auprès des donateurs par l'intermédiaire du Fonds de coordination des Nations Unies pour les pays)					
Fonds alloués aux Sièges et aux structures régionales					
1. Appui au Bureau de la coordination des activités de développement/Siège et à l'École des cadres du système des Nations Unies[d]	5 300	6 961	7 191	9 445	10 181
2. Appui aux équipes de directeurs régionaux	–	–	–	200	517
Fonds alloués aux bureaux de coordonnateurs résidents					
3. Appui aux équipes de pays	–	–	2 063	3 498	9 217
4. Appui supplémentaire aux équipes de pays dans les pays sortant d'une crise	1 225	2 119	3 531	3 325	4 440
5. Appui aux activités pilotes de l'initiative Unis dans l'action	–	–	–	–	1 250
Total B	**6 525**	**9 080**	**12 785**	**16 268**	**25 605**
Total appui au réseau des coordonnateurs résidents	**72 002**	**76 848**	**81 161**	**92 103**	**111 328**

Source : PNUD, Bureau de la coordination des activités de développement.

[a] Avant 2008, le soutien aux organismes non résidents, aux équipes de directeurs régionaux et aux activités pilotes de l'initiative Unis dans l'action (le cas échéant) était inscrit à la rubrique Coût de base coordonnateur résident/représentant résident et bureau de coordonnateur résident (A.1.a).

[b] Montants affectés à la gestion : dépenses de postes et frais généraux de fonctionnement.

[c] Conformément à la décision 95/23 de son conseil d'administration, le PNUD a aussi prévu des dépenses d'appui au réseau des coordonnateurs résidents (fonds pour l'appui au système des coordonnateurs résidents) dans ses arrangements de programmation. Ces fonds apportent une mise de fonds initiale pour renforcer la coordination au niveau national et permettre aux coordonnateurs résidents d'exploiter rapidement les possibilités de collaboration à l'échelle du système afin de répondre aux besoins nationaux prioritaires, y compris dans le domaine du relèvement et de la transition.

[d] Avant 2008, les éléments appui aux équipes de directeurs régionaux (B.2), appui aux équipes de pays (B.3), équipes de directeurs régionaux, et appui aux activités de l'initiative Unis dans l'action (B.5) – le cas échéant – étaient regroupés dans la composante appui au Bureau de la coordination des activités de développement/Siège (B.1).

82. Le coût total de l'appui du PNUD à la fonction coordination au niveau national couvre les dépenses salariales et les dépenses d'appui opérationnel et administratif. Il forme un pourcentage du coût d'un bureau de pays du PNUD, calculé à partir d'une étude de la charge de travail. Ce pourcentage était de 26 % en 2007 et de 28 % en 2008. L'écart reflète l'augmentation des facteurs de coût (inflation et monnaie) ainsi que le renforcement des moyens du PNUD dans les pays à partir de 2006/07.

83. Le montant total des dépenses afférentes aux activités opérationnelles en 2007, dernière année pour laquelle on dispose de toutes les données à l'échelle du système, s'est établi à 17,4 milliards de dollars. L'appui au réseau des coordonnateurs fourni par le PNUD ou par son intermédiaire en 2007 s'est établi au total à 92 millions de dollars, dont 76 millions de dollars provenant du PNUD et 16 millions de dollars mobilisés auprès des donateurs par le Bureau de la coordination des activités de développement. La fonction de coordination a donc représenté 0,53 % du montant total des dépenses afférentes aux activités opérationnelles du système des Nations Unies en 2007.

84. Les dépenses au titre du réseau de coordonnateurs résidents financées par le PNUD ou par son intermédiaire se sont élevées à 111, 3 millions de dollars en 2008. Sur ce total, 85,7 millions de dollars – soit 77 % – provenaient du PNUD. Elles concernent par exemple les coûts de base imputables à la fonction de coordonnateur résident/représentant résident et à la coordination à l'échelle nationale, à l'appui aux organismes non résidents et au Bureau de la coordination des activités de développement. Vingt-cinq millions six cent mille dollars supplémentaires – soit 23 % du total – ont été mobilisés auprès des donateurs par le Bureau de la coordination des activités de développement (pour le Fonds de coordination des Nations Unies pour les pays). Cette dernière catégorie comprend les fonds versés aux bureaux de pays du PNUD pour appuyer la coordination et la formation dispensée aux niveaux national et régional pour faciliter l'élaboration de programmes communs de pays. Les contributions au Fonds de coordination des Nations Unies pour les pays ont augmenté de 57 % entre 2007 et 2008.

85. Les dépenses des équipes de pays au titre de l'appui à la coordination sont en grande partie financées par les fonds alloués au réseau des coordonnateurs résidents, notamment pour couvrir les frais de personnel des bureaux et les activités communes telles que l'examen à mi-parcours des PNUAD et la formation des membres des équipes de pays aux nouvelles directives de programmation, les campagnes d'information et l'élaboration des programmes communs, l'application de l'approche harmonisée des transferts monétaires et autres initiatives. Le cadre de coopération de pays permet de compléter le financement du réseau des coordonnateurs résidents, notamment pour les activités de transition après conflit et les dépenses d'appui supplémentaires dans les pays pilotes de l'initiative Unis dans l'action. Les pays pilotes de l'initiative ont reçu des aides supplémentaires d'un montant moyen de l'ordre de 156 000 dollars en 2008.

Tableau 2
Montant moyen des dépenses, par pays et sur le terrain, financées par le PNUD ou par son intermédiaire en 2004-2008
(En milliers de dollars des États-Unis)

Modalité de financement du PNUD (sur la base de 136 pays)	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*
Coût de base pour le PNUD de la fonction de coordonnateur résident/représentant résident et du bureau de coordonnateur résident	372	383	394	452	491
Fonds pour l'appui au système des coordonnateurs résidents et Fonds de coordination des Nations Unies pour les pays – alloués aux bureaux de coordonnateur résident (chiffres par pays non disponibles pour 2004 et 2005)	–	–	112	119	183
Total	**372**	**383**	**506**	**571**	**674**

Source : Tableau 1, PNUD, Bureau de la coordination des activités de développement.

* Sauf fonds supplémentaires du Fonds de coordination des Nations Unies pour les pays alloués aux pays au titre de l'appui aux activités de sortie de crise et de l'initiative Unis dans l'action.

B. Financements provenant d'autres organismes des Nations Unies et d'autres sources

86. Il est impossible à ce stade de dresser un inventaire complet et méthodique des sources de financement du réseau des coordonnateurs résidents autres que le PNUD, que ce soit au niveau des sièges ou dans les pays. Cet état de fait s'explique en partie par l'absence de modalités uniformisées pour l'établissement des rapports des différents organismes. Les contributions des organismes sur le terrain sont souvent en nature (ressources en personnel et autres ressources, y compris de provenance régionale). Le GNUD a lancé par l'intermédiaire du Bureau de la coordination des activités de développement un projet de bases de données nationales sur le financement et les avantages de la coordination pour les besoins du document de synthèse des rapports annuels des coordonnateurs résidents qui doit être présenté en 2009.

87. Dans le cas d'ONUSIDA, les coordonnateurs résidents sont chargés de piloter la mise en place de l'équipe mixte des Nations Unies sur le sida; un coordonnateur de pays pour ONUSIDA et/ou un spécialiste de la coordination font partie intégrante du système des coordonnateurs résidents. Les équipes de pays reçoivent des aides du Fonds d'accélération du programme pour des montants allant de 30 000 à 400 000 dollars par pays (hors financements exceptionnels pour quelques pays) ainsi que des fonds d'appui aux programmes qui octroient de 5 000 à 40 000 dollars par pays. Le Fonds d'accélération du programme aide les groupes thématiques des Nations Unies sur le VIH et le sida ainsi que les activités d'autres partenaires nationaux, tandis que les fonds d'appui aux programmes vont à des utilisations précises des coordinateurs de pays pour ONUSIDA.

88. L'UNICEF chiffre sa contribution aux activités du réseau des coordonnateurs résidents (essentiellement au titre de la collaboration programmatique et

thématique) à environ 1 million de dollars, tous programmes de pays confondus. Certains organismes ont recruté des spécialistes de la coordination chargés d'appuyer les programmes coordonnés, comme par exemple les coordonnateurs régionaux du PNUE pour l'initiative Unis dans l'action.

89. **Gestion de la sécurité**. Le Département de la sûreté et de la sécurité dispense un appui technique et opérationnel aux coordonnateurs résidents et aux équipes de pays dans 120 pays, au titre de leurs fonctions de responsable désigné pour les questions de sécurité et d'équipe de coordination locale du dispositif de sécurité, respectivement. Il appuie ainsi la gestion et la coordination des questions de sécurité, la gestion des crises, l'évaluation des risques et la protection de la sécurité dans la planification des programmes, la formation et les conseils au personnel. La valeur de la contribution du Département à la formation des coordonnateurs résidents et équipes de pays et à l'accompagnement du personnel était d'environ 272 322 dollars en 2008, soit quelque 25 % de plus qu'en 2007.

VI. Conclusions et recommandations

90. Les deux dernières années ont été marquées par d'importants progrès et de nombreuses initiatives réussies de renforcement du fonctionnement du système des coordonnateurs résidents mais aussi d'appui, dans les domaines suivants : gestion et responsabilisation; recrutement, sélection et formation des coordonnateurs résidents; participation à l'échelle du système; et cohérence de la programmation pays et harmonisation des processus de fonctionnement d'un pays à l'autre. Les innovations provenant des pays pilotes de l'initiative Unis dans l'action produisent de meilleurs outils et des pratiques de fonctionnement améliorées. Fort de ces innovations et des acquis de l'expérience, le GNUD continuera de perfectionner et développer les cadres opérationnels, les directives et les outils en 2009-2010.

91. Le présent rapport a relevé un certain nombre de points problématiques sur lesquels les organismes membres du GNUD et autres entités des Nations Unies concernées voudront peut-être se pencher :

a) En règle générale, il conviendrait de déterminer le degré et le type d'appui dont les bureaux des coordonnateurs résidents ont besoin pour travailler efficacement dans les différents contextes nationaux, en particulier dans les situations complexes;

b) Bien qu'étant censés travailler au nom de l'ensemble du système des Nations Unies, les coordonnateurs résidents sont notés par plusieurs organismes; il faut s'appuyer sur le cadre de gestion et de responsabilités du réseau des coordonnateurs résidents pour identifier clairement les ressources et les contributions des organismes du système des Nations Unies au titre de l'appui au réseau des coordonnateurs résidents (en particulier les fonctions de coordination au niveau national), et équilibrer les responsabilités mutuelles des coordonnateurs résidents et des membres des équipes de pays par un processus de réciprocité accrue;

c) Les organismes doivent rendre compte plus systématiquement et méthodiquement de leur participation et de leur appui au système des coordonnateurs résidents dans leurs plans stratégiques, leurs budgets-programmes et leurs rapports à leurs organes directeurs. Les contributions aux activités conjointes

des équipes de pays et aux plans de coordination doivent être inscrites dans les budgets;

d) Les services/mécanismes du Siège doivent coordonner efficacement leur action afin de fournir un appui et un accompagnement adaptés et efficaces aux coordonnateurs résidents dans leurs multiples fonctions de gestion de la stratégie du système des Nations Unies sur la base des priorités nationales, notamment dans les situations de crise et de transition après crise, particulièrement difficiles pour les coordonnateurs résidents en raison de la multiplicité, de la complexité et de l'urgence des priorités liées aux différents mandats.

92. Le Conseil souhaitera peut-être :

a) Encourager le GNUD à :

i) Poursuivre ses efforts en vue de créer une base de données statistiques contenant toutes les informations nationales nécessaires pour faire des évaluations concrètes et quantitatives des avantages et des coûts de la coordination;

ii) Continuer de renforcer l'appui fourni à l'échelle du système des Nations Unies au réseau des coordonnateurs résidents, notamment au niveau des pays.

b) Demander au GNUD :

i) D'examiner la portée des fonctions et des besoins de coordination au niveau des pays dans différents contextes nationaux, y compris les situations de transition après crise, et d'établir des normes quant à l'effectif, aux profils professionnels et aux capacités d'appui opérationnel requis normalement pour s'acquitter de ces fonctions et proposer des options à cet effet;

ii) D'élaborer une stratégie de mobilisation des ressources permettant d'appuyer efficacement le fonctionnement des bureaux de coordonnateurs résidents sur la base de l'évaluation indiquée en a) i);

c) Encourager les organismes du système des Nations Unies qui s'occupent de la coordination au niveau des pays et qui ont des bureaux extérieurs à inclure systématiquement et régulièrement dans leurs plans et budgets stratégiques ou opérationnels et dans les rapports qu'ils présentent à leurs organes directeurs des informations sur le soutien fourni au système des coordonnateurs résidents, assorties de données quantifiables.