



Assemblée générale Conseil économique et social

Distr. générale
11 mai 2007
Français
Original : anglais

Assemblée générale
Soixante-deuxième session
Point 61 b) de la liste préliminaire*
Activités opérationnelles de développement :
examen triennal complet des activités opérationnelles
de développement du système des Nations Unies

Session de fond de 2007
Genève, 2-27 juillet 2007
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 complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies

Rapport du Secrétaire général***

Résumé

Le présent rapport passe en revue les activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies et examine la question de savoir si elles répondent aux attentes des États Membres telles qu'elles ont été exprimées dans la résolution 59/250 de l'Assemblée générale et le Document final du Sommet mondial de 2005.

Les activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies doivent répondre avec souplesse aux besoins de développement des pays membres bénéficiaires, et être en accord avec leurs propres politiques et priorités de développement.

Les activités opérationnelles du système des Nations Unies reposent sur les principes fondamentaux d'universalité, de financement volontaire et à titre gracieux, de neutralité et de multilatéralisme. Elles sont donc strictement conformes aux mandats et aux rôles normatifs établis par le système des Nations Unies.

* A/62/50.

** E/2007/100.

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



Les connaissances, les compétences et les ressources mises à la disposition des pays membres par quelque 40 fonds, programmes, organismes et autres entités du système des Nations Unies pour le développement sont donc d'une ampleur et d'une diversité sans pareille, offrant une vaste réserve de ressources pour les pays de programme. Les ressources accessibles à ces pays peuvent être encore plus importantes si l'on s'emploie à tirer parti des synergies et des complémentarités, à éviter les doubles emplois et à combler les lacunes.

La configuration actuelle, au niveau national, du système des Nations Unies pour le développement ne permet pas aux pays en développement d'avoir le meilleur accès possible à toutes les ressources qu'offre le système, notamment celles des institutions spécialisées et autres entités mondiales et régionales. Des efforts particuliers sont maintenant déployés pour faire en sorte que le système des coordonnateurs résidents, les bilans communs de pays et le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement accordent une plus grande place aux organismes non résidents, y compris les institutions spécialisées et autres entités mondiales et régionales.

Il reste des difficultés à surmonter pour rendre le système des Nations Unies pour le développement plus cohérent et plus efficace. Le présent rapport décrit et analyse les efforts en cours et les derniers résultats obtenus.

Le rapport examine également l'adéquation du financement et les modalités actuelles de financement des activités opérationnelles de développement, en ce qui concerne notamment les initiatives novatrices mises en œuvre dans différents fonds, programmes et organismes pour renforcer la prévisibilité et la fiabilité des ressources disponibles.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1–7	4
II. Contribution des activités opérationnelles de développement dans le contexte mondial actuel	8–17	5
III. Financement des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies	18–45	8
IV. Contribution des activités opérationnelles au renforcement des capacités nationales et à l'efficacité du développement	46–99	14
A. Renforcement des capacités	46–64	14
B. Coopération Sud-Sud et développement des capacités nationales	65–71	18
C. Institutionnalisation de l'égalité des sexes	72–84	20
D. Passage de la phase des secours aux activités de développement	85–99	23
V. Amélioration du fonctionnement des organismes des Nations Unies qui s'occupent du développement	100–159	27
A. Cohérence, pertinence et efficacité	100–119	27
B. Aspects régionaux	120–126	33
C. Coûts de transaction et efficacité	127–136	35
D. Capacité nationale du système des Nations Unies pour le développement ..	137–146	37
E. Évaluation des activités opérationnelles de développement	147–159	39

I. Introduction

1. Le présent rapport examine l'application de la résolution 59/250 de l'Assemblée générale à l'issue de l'examen triennal complet des activités opérationnelles du système des Nations Unies pour le développement¹. Il tient également compte de la résolution 2006/14 du Conseil économique et social. Après l'examen du rapport par le Conseil, le Secrétaire général, en s'inspirant des délibérations du Conseil, soumettra ses propres recommandations à l'Assemblée générale. Celles-ci seront examinées à la soixante-deuxième session de l'Assemblée générale, qui se tiendra en 2007.

2. Le présent rapport vise principalement à évaluer dans quelle mesure et de quelle manière le système des Nations Unies a fourni un appui efficace et efficient aux pays en développement leur permettant de mener à bien leurs stratégies nationales de développement et de réaliser les objectifs de développement convenus à l'échelon international, y compris ceux énoncés dans la Déclaration du Millénaire, dans le contexte de leurs priorités nationales de développement. Les activités opérationnelles de développement sont évaluées en fonction de leur impact sur la capacité des pays bénéficiaires à poursuivre leur effort d'élimination de la pauvreté, de croissance économique soutenue et de développement durable.

3. L'intérêt, l'efficacité, l'impact et l'efficience des activités opérationnelles des organismes des Nations Unies, ainsi que la pérennité de leurs résultats, sont évalués en regard d'objectifs de référence, de normes et de critères adoptés par l'Assemblée générale. Cette évaluation tient compte du Document final du Sommet mondial de 2005, de précédents sommets et conférences des Nations Unies, et de l'évolution du contexte de la coopération internationale pour le développement.

4. Le Secrétaire général a, dans le cadre des mesures prises à l'issue au Sommet mondial de 2005, établi le Groupe de haut niveau sur la cohérence de l'action du système des Nations Unies dans les domaines du développement, de l'aide humanitaire et de la protection de l'environnement (A/61/583). Le rapport du Groupe, intitulé « Unis dans l'action », a été présenté au Secrétaire général en novembre 2006 pour examen par les États Membres. Certaines des recommandations du Groupe concernent la suite à donner à la résolution 59/250 de l'Assemblée générale².

5. L'analyse contenue dans le présent rapport s'appuie sur de nombreux éléments, parmi lesquels des études approfondies sur des questions clefs, un examen des évaluations réalisées par les fonds, programmes et organismes, ainsi que des méta-analyses du Groupe des Nations Unies sur l'évaluation, des missions dépêchées sur le terrain, et des informations et documents obtenus auprès des organismes des Nations Unies. Des consultations approfondies ont été tenues avec les États Membres, les représentants de la société civile, notamment les organisations non gouvernementales au niveau des pays, et les organes interinstitutions du système des Nations Unies tels que le Comité de haut niveau sur les programmes qui relève du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la

¹ Le présent rapport devrait être lu en parallèle avec le rapport du Secrétaire général sur l'analyse statistique détaillée du financement des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies (A/62/74-E/2007/54).

² Voir A/61/583. En avril 2007, le Secrétaire général a fait part de ses observations sur le rapport aux États Membres dans le document A/61/836.

coordination (CCS), le Groupe des Nations Unies pour le développement et le Groupe des Nations Unies sur l'évaluation. En outre, un grand nombre d'institutions spécialisées, commissions régionales et autres entités des Nations Unies ont été consultées à titre individuel. Un atelier a été organisé en mars 2007 avec la participation d'un certain nombre de représentants des gouvernements des États Membres et d'organismes des Nations Unies pour examiner les conclusions préliminaires de l'analyse.

6. Le rapport s'articule autour de plusieurs thèmes principaux. Le chapitre premier est l'introduction, tandis que le chapitre II examine la contribution des activités opérationnelles dans le contexte mondial actuel. Le chapitre III étudie les tendances du financement des activités opérationnelles, l'accent étant mis sur les nouvelles méthodes utilisées pour rendre ce financement plus prévisible et fiable et faire qu'elles soient davantage axées sur le renforcement de l'application des mandats des organismes des Nations Unies. Le chapitre IV rend compte de la contribution des activités opérationnelles des Nations Unies au renforcement des capacités nationales et à l'efficacité du développement. Il traite également de questions telles que le rôle du système des Nations Unies dans la coopération Sud-Sud, l'intégration d'une démarche soucieuse de l'égalité des sexes et le passage de la phase des secours à celle des activités de développement. Le chapitre V analyse les progrès accomplis dans le fonctionnement du système des Nations Unies, ainsi que les questions de cohérence et de pertinence (notamment la relation avec les institutions de Bretton Woods), les aspects régionaux, les coûts de transaction et l'efficacité, la capacité du système des Nations Unies au niveau des pays et l'évaluation des activités opérationnelles de développement.

7. Les modalités de mise en œuvre des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies sont déterminées dans une grande mesure par les orientations fournies par les organes directeurs de chaque organisme. Alors que les fonds et les programmes sont régis par les conseils d'administration qui relèvent du Conseil économique et social et de l'Assemblée générale, les institutions spécialisées et les institutions de Bretton Woods ont des structures de gouvernance indépendantes. Les orientations fournies par les organes directeurs sur certaines questions d'importance cruciale pour le développement ne sont pas toujours entièrement cohérentes et homogènes. Cette question n'est pas traitée à fond dans le présent rapport, mais c'est un facteur important que le Conseil et l'Assemblée devront prendre en considération pour déterminer la voie à suivre.

II. Contribution des activités opérationnelles de développement dans le contexte mondial actuel

1. Le programme d'action mondial pour le développement et le rôle du système des Nations Unies

8. Le Sommet mondial de 2005, qui faisait suite au Sommet du Millénaire tenu en 2000, a été l'occasion de réaffirmer que le développement est l'un des piliers du système des Nations Unies, au même titre que la paix, la sécurité et le respect des droits de l'homme. Il a donné un souffle nouveau à l'audacieux dessein pour l'humanité, exposé dans la Déclaration du Millénaire de 2000. Les dirigeants ont réaffirmé leur détermination à éliminer la pauvreté et à promouvoir la croissance économique et le développement durable. Le Document final du Sommet mondial

de 2005 souligne que chaque pays est responsable au premier chef de son propre développement. Les efforts déployés par les pays en développement doivent être appuyés par une augmentation substantielle de l'aide.

9. Un message clef du Sommet mondial de 2005 est la nécessité de progresser vers la réalisation des objectifs de développement convenus à l'échelon international, y compris ceux énoncés dans la Déclaration du Millénaire. Les objectifs du Millénaire pour le développement, formulés lors du Sommet du Millénaire de 2000, doivent être réalisés par tous les pays du monde à l'horizon 2015. À mi-parcours de la période de 15 ans, les progrès à cet égard sont dans l'ensemble inégaux et insuffisants. Dans un monde de plus en plus interdépendant, les inégalités sociales et économiques perdurent et se creusent. De nombreux pays en développement ne sont toujours pas en mesure de mettre en valeur leurs secteurs productifs et de participer au processus de mondialisation ni d'en tirer parti. Sur le front de l'élimination de la pauvreté, les progrès sont lents et inégaux. La dégradation de l'environnement rend les populations défavorisées plus vulnérables et atténue les effets bénéfiques du développement.

10. Les dirigeants internationaux réunis au Sommet mondial de 2005 se sont une nouvelle fois engagés à veiller à ce que les principaux thèmes transversaux, tels que le développement durable, les droits de l'homme et la parité entre les sexes, soient pris en compte dans tous les processus décisionnels du système des Nations Unies.

2. Nouvelles tendances dans le domaine de la coopération pour le développement

11. Depuis l'examen triennal d'ensemble de 2004, la mondialisation a encore accéléré l'accès de nombreux pays à l'information et aux connaissances, de même qu'aux ressources financières et aux investissements, ce qui a influé sur le rôle et l'importance relative de l'aide publique au développement et des activités opérationnelles du système des Nations Unies. Trois impératifs sont passés au premier plan : a) l'aide publique au développement, son rôle et ses résultats ne peuvent pas être envisagés indépendamment de la question plus générale de l'accès des pays aux marchés financiers, aux financements concessionnels et aux autres ressources financières, au commerce et à l'investissement étranger direct; b) il importe de renforcer sensiblement la coordination des efforts de coopération pour le développement; et c) il est de plus en plus impératif de mieux harmoniser et synchroniser l'aide au développement avec les besoins et les priorités des pays de programme.

12. L'aide publique au développement a diminué de 0,33 % à 0,30 % du revenu national brut des pays membres du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) entre 2005 et 2006 (baisse principalement due à une importante remise de dette en 2005), comparée à 0,26 % en 2004. Dans l'ensemble, l'aide publique au développement prévue pour la période 2006-2010 reste très inférieure aux 150 milliards de dollars nécessaires, selon les estimations, pour réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement. Par ailleurs, on craint que l'absence de progrès dans les négociations commerciales du cycle de Doha ne limite leur impact sur le développement, alors qu'elles pourraient produire des avantages plus importants et plus durables pour les pays en développement.

13. Un consensus de plus en plus large se dégage parmi les donateurs et les gouvernements des pays bénéficiaires quant aux principes établis à la Conférence de Monterrey sur la voie à suivre pour améliorer les résultats du développement en termes d'aide et de responsabilité mutuelle. Ce processus s'est accéléré, notamment à la suite du Forum de haut niveau de Rome sur l'harmonisation et du Forum de haut niveau de Paris dont l'objectif était de renforcer de concert l'efficacité de l'aide au développement. Lors du Sommet mondial de 2005, les dirigeants mondiaux ont salué la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide dans le cadre des efforts faits pour améliorer la qualité de l'aide et renforcer son impact. Le principe de responsabilité nationale et de simplification et d'harmonisation de la coopération autour d'un processus intégré de développement placé sous la direction des pays est bien établi.

14. Un point fort de la coopération pour le développement à l'heure actuelle est la présence de donateurs qui ne sont pas membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE et de nouveaux acteurs représentant la société civile et le secteur privé. Cette évolution, qui intervient parallèlement au renforcement de la coopération Sud-Sud, a contribué à intensifier le développement et les relations économiques par le biais des échanges commerciaux, des investissements, du transfert de technologie, des relations entre les entreprises et de la création de réseaux institutionnels Sud-Sud.

15. Le Forum pour la coopération en matière de développement, que doit réunir le Conseil économique et social, comme il en a été prié au Sommet mondial, fournira une précieuse occasion de remédier aux lacunes et aux obstacles, d'examiner les tendances et d'accroître la cohérence globale de la coopération internationale pour le développement.

3. La contribution du système des Nations Unies

16. Les activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies se distinguent par le fait qu'elles combinent la définition et la représentation légitimes des mandats de portée mondiale avec les connaissances, les compétences et les autres ressources pouvant aider les pays en développement à concevoir et mettre en œuvre leurs politiques et stratégies nationales de développement, à réaliser les objectifs de développement convenus à l'échelon international, y compris ceux énoncés dans la Déclaration du Millénaire, et à s'acquitter de leurs obligations découlant de traités et autres instruments adoptés au niveau international. Le système joue un rôle privilégié en aidant les pays à coordonner et gérer l'aide extérieure, ainsi qu'à tirer pleinement parti des nouvelles modalités d'aide telles que le soutien budgétaire, les approches sectorielles et les stratégies de réduction de la pauvreté. Le système des Nations Unies intervient également dans les pays en développement qui ne reçoivent aucune autre forme d'aide extérieure.

17. La capacité du système de mettre à profit ces caractéristiques uniques dépend à la fois de son aptitude à accroître la cohérence globale de ses politiques et interventions, et de l'impact de ses activités opérationnelles. Pour être efficace, le système des Nations Unies doit renforcer sa cohérence, d'une part, et être mieux en mesure de produire des résultats de la manière la plus efficace et la plus efficiente possible, d'autre part. Les résultats doivent être évalués par rapport aux normes, règles et objectifs internationaux, et au regard de leur utilité dans des contextes nationaux particuliers. L'efficacité est l'aptitude du système à fonctionner de la

manière la plus économique possible. Les opérations doivent être cohérentes et bien coordonnées. Au cours des dernières années, tous les fonds, programmes, organismes et autres entités du système des Nations Unies se sont employés à améliorer leur efficacité, leur efficience et leur coordination. Il reste encore des obstacles à surmonter dans ces domaines. Le présent rapport tend à fournir une étude et une analyse approfondies des réalisations et des problèmes restant à régler.

III. Financement des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies¹

1. Tendances générales dans le financement du système des Nations Unies pour le développement

18. Les résultats et l'impact des activités de coopération des Nations Unies pour le développement sont étroitement liés au niveau et à la prévisibilité des fonds qui leur sont alloués, comme l'ont souligné à maintes reprises l'Assemblée générale et le Conseil économique et social. Dans sa résolution 59/250, l'Assemblée générale a notamment insisté sur le fait que l'augmentation des contributions financières aux organismes des Nations Unies était une condition indispensable pour promouvoir la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, et que les ressources de base, en raison de leur caractère non lié, demeurent l'assise des activités opérationnelles de développement. Ces ressources permettent aux organismes des Nations Unies de mettre en œuvre des activités opérationnelles conformes aux mandats et orientations définis par les organes directeurs.

19. Le montant global des fonds reçus par le système des Nations Unies a augmenté ces dernières années, mais cela tient en grande partie à l'accroissement des ressources autres que les ressources de base et des fonds supplémentaires³. Le montant total des contributions versées aux organismes des Nations Unies au titre des activités de coopération pour le développement s'est établi à 15,5 milliards de dollars en 2005, ce qui représente une augmentation annuelle moyenne de 8,3 % en termes réels⁴ depuis 2001. Les contributions annuelles au système ont augmenté au cours des cinq dernières années, en valeur nominale et en valeur réelle, essentiellement en raison de l'augmentation des ressources autres que les ressources de base.

20. La part des ressources de base dans le montant total des contributions reçues par le système des Nations Unies a régulièrement diminué en termes réels, passant de 54,4 % en 2003 à 44,7 % en 2004 et 43,3 % en 2005. Les budgets ordinaires des institutions spécialisées, fondés sur les contributions mises en recouvrement, stagnent aux plus bas niveaux jamais enregistrés en raison de l'application de politiques de croissance nominale nulle. Les ressources autres que les ressources de base jouent un rôle grandissant pour toutes les entités du système.

³ Dans sa résolution 59/250, l'Assemblée générale fait une distinction entre les ressources de base et les autres ressources. Les ressources de base sont appelées ressources ordinaires dans certains organismes. Les ressources autres que les ressources de base sont appelées ressources supplémentaires ou extrabudgétaires.

⁴ L'accroissement en termes réels tient compte de l'inflation et des fluctuations des taux de change.

21. Bien que certains fonds supplémentaires (une portion non négligeable des contributions des donateurs et des ressources fournies par les pays en développement dans le cadre de dispositifs de partage des coûts) soient destinés aux activités opérationnelles qui sont liées aux mandats à caractère normatif des organismes des Nations Unies, les ressources autres que les ressources de base n'ont en grande partie pas été utilisées de manière systématique par les organismes pour faire face aux nouveaux besoins du programme de développement des Nations Unies. Le recours grandissant aux fonds supplémentaires compromet dans une certaine mesure l'application des mandats fondamentaux confiés aux organismes des Nations Unies. Les ressources n'ont pas suffisamment augmenté pour être à la hauteur des nouveaux mandats intergouvernementaux du système.

22. Depuis la Conférence de Monterrey et le Forum de haut niveau de Paris, l'accent a davantage porté sur la maîtrise nationale des programmes des donateurs, leur conformité et leur harmonisation avec les priorités de développement des pays bénéficiaires, ainsi que sur la mise en place de nouveaux instruments de financement tels que le soutien budgétaire direct lié aux stratégies de réduction de la pauvreté et aux approches sectorielles. Les organismes des Nations Unies peuvent aider les pays bénéficiaires à tirer le meilleur parti de ces instruments. Pour jouer ce rôle, le système des Nations Unies doit être financé à un niveau approprié.

23. Plusieurs problèmes de comptabilisation et de budgétisation compliquent l'interprétation des tendances à long terme du financement global. Les systèmes actuels de notification des contributions versées au système des Nations Unies ne permettent pas d'éviter le double comptage, en particulier lorsque les contributions des organismes bilatéraux ou autres organismes multilatéraux sont comptabilisées comme des contributions au système des Nations Unies mais continuent d'être considérées comme des opérations qui ne relèvent pas de l'ONU. En outre, une importante proportion des fonds alloués aux activités opérationnelles sert en réalité à financer l'aide humanitaire, du fait que tous les organismes ne font pas cette distinction dans leurs rapports. Si l'on déduit du montant total des ressources supplémentaires les fonds alloués aux interventions humanitaires, on constate que les ressources consacrées à la coopération pour le développement à long terme n'ont pas sensiblement augmenté.

2. Prévisibilité et fiabilité du financement

24. Face à la dépendance grandissante du système des Nations Unies à l'égard des ressources extrabudgétaires ou autres que les ressources de base, différentes approches ont été élaborées pour assurer un financement plus prévisible et plus fiable des activités opérationnelles de développement du système. Les annonces de contributions pluriannuelles sont perçues comme un moyen pour le système des Nations Unies de tenter d'adopter certains éléments positifs des mécanismes de reconstitution des ressources utilisés par les institutions financières internationales.

25. Parmi les mesures prises pour que le financement des activités de développement du système des Nations Unies soit plus prévisible, les principaux fonds et programmes de l'ONU ont adopté des plans de financement pluriannuels⁵, qui relie essentiellement l'introduction d'un mécanisme d'annonces de

⁵ La plupart des organismes des Nations Unies commencent à utiliser l'expression « plan stratégique » (assorti de calendriers déterminés) au lieu de « plan de financement pluriannuel ».

contributions pluriannuelles et de budgétisation pluriannuelle à la définition des priorités stratégiques des différents organismes de l'ONU pour la période prévue et aux besoins de financement correspondants. Pour adopter des plans de financement pluriannuels, il est indispensable d'établir des indicateurs de résultats permettant d'évaluer l'efficacité de l'utilisation des ressources.

26. En utilisant des plans de financement pluriannuels, on escompte notamment que les États Membres donateurs engageront des ressources à la hauteur des besoins pour toute la période couverte par un plan. Un autre objectif est de permettre aux États Membres d'évaluer l'efficacité de l'utilisation des ressources financières en les comparant aux résultats obtenus grâce aux activités planifiées. Dans l'ensemble, les plans pluriannuels n'ont pas sensiblement amélioré la prévisibilité du financement. Les donateurs utilisent souvent ces plans comme base de référence pour la mobilisation des ressources, mais ils continuent de prendre des engagements à plus court terme. Les plans de financement pluriannuels se sont cependant avérés être un important outil de gestion pour définir les activités stratégiques, appliquer les principes fondamentaux de la gestion axée sur les résultats et mesurer les résultats. Bien que le calendrier des plans de financement pluriannuels ait été harmonisé entre le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), il reste encore des progrès à faire. Les divergences qui apparaissent dans leur nomenclature, leur présentation et leur terminologie seront corrigées dans la nouvelle version du plan stratégique.

27. La réalisation des objectifs de financement pluriannuels ne peut être utilisée comme indicateur concluant de la viabilité du financement car ces objectifs sont négociés avec les organes directeurs et représentent en général un compromis entre ce qui est requis et ce que les donateurs estiment possible. Il n'est pas possible de recenser de manière globale les besoins totaux de financement en s'appuyant sur un recensement des besoins des programmes déterminé par la demande et basé sur le pays, et sur les stratégies régionales et mondiales d'appui à la réalisation du programme de développement international.

28. Les mécanismes d'annonces de contributions autres que les plans de financement pluriannuels ont des caractéristiques communes avec le système de reconstitution des ressources des institutions financières internationales. Le Fonds international de développement agricole (FIDA) utilise un modèle similaire au système adopté par l'Association internationale de développement. Ce système a considérablement amélioré la viabilité du financement et permis d'accroître régulièrement les ressources (environ 10 % par an) au cours des dernières années. Les budgets ordinaires des institutions spécialisées pourraient aussi avoir des caractéristiques communes avec le système de reconstitution des ressources. Cependant, du fait que les budgets ordinaires des institutions spécialisées sont actuellement établis sur la base d'une politique de croissance zéro, il est pratiquement impossible d'envisager d'utiliser le concept de budget statutaire pour négocier un accroissement suffisant des ressources.

29. Un certain nombre d'organismes des Nations Unies essaient de nouvelles méthodes de gestion des fonds supplémentaires. La quasi-totalité des organismes de l'ONU qui s'occupent du développement ont déjà adopté différents types de fonds thématiques. Bien qu'un donateur ne puisse pas allouer les fonds en fonction des priorités, il utilise normalement ses mécanismes habituels pour l'établissement des

rapports. Dans certains cas, ces fonds ont été spécialement créés pour répondre à un objectif intersectoriel nécessitant un effort particulier. L'UNICEF, par exemple, a établi des fonds thématiques pour chacune de ses priorités stratégiques.

30. Un certain nombre d'institutions spécialisées et organismes des Nations Unies adoptent des méthodes novatrices. Dans son plan stratégique à moyen terme pour 2008-2013, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) a introduit le concept de contributions volontaires négociées au titre des ressources de base, qui répond aux objectifs d'accroissement de la prévisibilité, de meilleur alignement des contributions volontaires avec le cadre général des budgets-programmes et de réduction des coûts de transaction.

31. L'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) a annoncé des mesures visant à mieux faire concorder les ressources extrabudgétaires avec les priorités de ses principaux programmes, et ses cadres stratégiques sectoriels couvriront aussi bien les ressources inscrites au budget ordinaire que les ressources extrabudgétaires prévues.

32. L'Organisation internationale du Travail (OIT) a proposé, dans ses projets de budget-programme pour la période 2008-2009, la création d'un nouveau Compte supplémentaire du budget ordinaire pour surmonter l'obstacle que constitue la politique de croissance zéro de son budget ordinaire en termes réels. Ce compte permet de verser des contributions volontaires supplémentaires au budget ordinaire, qui sont affectées à l'une des quatre priorités stratégiques de l'OIT, à une région particulière, ou aux deux, ce qui donne une certaine marge de manœuvre aux donateurs.

33. L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) a passé des accords de partenariat pour le développement avec un certain nombre de donateurs afin d'encourager les contributions volontaires non liées, au titre de programmes pluriannuels, qui servent au financement de ses fonctions de base, l'accent étant mis sur les liens entre les activités normatives et opérationnelles.

34. Le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) est presque entièrement financé par les contributions volontaires versées à ses fonds généraux et à ceux constitués à des fins spéciales. En 2002, il a innové, à titre expérimental, le concept de barème indicatif des contributions volontaires pour élargir la base des contributions et améliorer leur prévisibilité.

35. Un important volume de fonds supplémentaires est recueilli au niveau des pays. Bien que ce type de financement puisse contribuer à mieux répondre aux besoins nationaux, cette approche pose des problèmes quant au fonctionnement et à l'image du système des Nations Unies. La collecte de fonds au niveau national a parfois tendance à se faire au détriment des activités opérationnelles qui sont plus étroitement liées aux fonctions normatives du système des Nations Unies. Le fait de devoir se disputer des ressources limitées ne peut que compliquer les efforts du système des Nations Unies pour renforcer l'unité et la cohérence. La dépendance du système des Nations Unies à l'égard des fonds supplémentaires recueillis au niveau national risque également d'affaiblir son rôle de partenaire de confiance des gouvernements nationaux, dans la coordination de l'aide extérieure, pour ce qui est notamment du soutien budgétaire. De nouveaux efforts sont cependant faits au plus haut niveau du système, comme on a pu le constater à la dernière session du CCS,

pour tenir compte de ces contraintes et y faire face avec une détermination renouvelée.

3. Coopération avec de nouvelles sources de financement pour le développement

36. Les fonds à vocation sociale créés dans le secteur public et le secteur privé ont connu une croissance phénoménale au cours des dernières années. On peut citer à titre d'exemple le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, l'Alliance GAVI (précédemment l'Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination), et la Fondation Bill et Melinda Gates. Les organismes des Nations Unies ne sont normalement pas financés par ces fonds mondiaux⁶. Ces fonds et fondations versent des contributions directes aux gouvernements nationaux ou à d'autres partenaires nationaux sélectionnés dans le cadre d'une procédure d'appel à la concurrence. Le rôle du système des Nations Unies se limite essentiellement à mobiliser les partenaires nationaux et à leur fournir des conseils sur les moyens de tirer le meilleur parti de ces ressources.

37. La capacité du Fonds mondial et de l'Alliance GAVI de mobiliser des ressources joue un rôle de plus en plus important pour la mise en œuvre du programme de développement international. Le système des Nations Unies a besoin de renforcer sa capacité de mobilisation de ressources supplémentaires par l'intermédiaire de ces fonds. Pour qu'il puisse jouer ce rôle efficacement, les fonctions normatives et les compétences techniques de base des organismes des Nations Unies concernés doivent être financées par les ressources de base ou par le budget ordinaire, étant donné que les fonctions telles que les activités de plaidoyer, l'établissement de normes et de règles, la recherche, l'élaboration de politiques ou la fourniture de directives relatives aux pratiques optimales et d'un appui technique aux programmes non financés par les Nations Unies ne peuvent pas être financées au moyen de fonds supplémentaires.

38. Dans la mesure où les organismes des Nations Unies sont les partenaires d'exécution de l'Alliance GAVI et du Fonds mondial, le soutien qu'ils fournissent à ces fonds représente une lourde charge de travail et on est amené à se demander jusqu'à quel point leurs efforts sont récompensés.

4. Coûts de transaction et recouvrement des coûts

39. L'augmentation des fonds supplémentaires a incontestablement contribué à alourdir les coûts de transaction de tous les organismes de l'ONU, entravant les efforts déployés pour accroître au maximum l'efficacité. La négociation d'accords de financement individuels, le suivi et la présentation de données sur la programmation et le financement de centaines, voire même de milliers de projets, à quoi s'ajoute l'établissement de rapports conformes à des règles nombreuses et variées, entraînent des coûts significatifs qui ne relèvent pas des systèmes de fonctionnement de base des organismes.

⁶ Le système des Nations Unies a, jusqu'à présent, fait essentiellement appel aux contributions des gouvernements des États Membres. L'UNICEF a des arrangements institutionnels avec des comités nationaux non gouvernementaux dont les contributions représentent 40 % de ses ressources totales.

40. Le recours à des contributions annuelles irrégulières ne permet pas aux fonds et aux programmes de couvrir suffisamment leurs dépenses d'administration de base. La solidité générale de leurs structures, leur efficacité et la qualité de leurs services et programmes s'en ressentent. Les contraintes budgétaires auxquelles se heurtent les institutions spécialisées et autres entités utilisant les contributions mises en recouvrement pèsent également sur leur possibilité de financer leurs dépenses d'administration de base. L'absence d'une définition correcte des dépenses d'administration de base est un obstacle majeur au recensement des besoins de financement total des organismes des Nations Unies. Les organes directeurs devraient s'efforcer de définir des budgets d'administration et d'appui aux programmes sur la base de l'importance du programme de l'entité concernée et d'adapter tous les moyens d'appui administratif en conséquence.

41. Dans sa résolution 59/250, l'Assemblée générale demande que soit adopté le principe du recouvrement intégral. Les taux de recouvrement des coûts ont été établis à 7 % pour les fonds et programmes ainsi que pour certains programmes communs exécutés au niveau national. Le Secrétariat et les institutions spécialisées de l'ONU utilisent souvent des taux plus élevés. Alors que le Programme alimentaire mondial (PAM), par exemple, a un taux satisfaisant de recouvrement des coûts, les résultats pourraient être inférieurs aux attentes pour ce qui est du recouvrement intégral dans d'autres entités qui ne facturent ou ne recouvrent pas systématiquement tous les frais de gestion des projets financés grâce aux fonds supplémentaires. Dans ce cas, ces frais sont financés à l'aide des ressources ordinaires, ce qui pose un double risque : non seulement les ressources de base risquent de n'être pas utilisées aux fins prévues, à savoir pour les activités normatives et opérationnelles liées aux mandats des entités, mais cela risque aussi de donner la fausse impression que ces projets sont gérés de manière plus efficace que le programme ordinaire, et la capacité des entités d'attirer des ressources de base s'en trouve affaiblie à la longue. Il ne s'agit pas seulement d'une question technique mais aussi d'un problème qui demande une attention immédiate car il a d'importantes incidences stratégiques.

5. Tendances et perspectives : questions clefs

42. Le fait que le système des Nations Unies ait globalement réussi à attirer un volume grandissant de ressources montre que ses services de développement sont appréciés tant par les pays donateurs que par les pays de programme. Comme indiqué plus haut, l'augmentation de la valeur totale des activités opérationnelles de développement des Nations Unies doit cependant être appréciée compte tenu des lacunes que présentent les statistiques pertinentes.

43. Le système des Nations Unies continue à se battre pour améliorer la prévisibilité, la stabilité et la fiabilité du financement. À l'exception susmentionnée des budgets statutaires de certaines institutions spécialisées, le système reste lourdement tributaire des annonces de contributions volontaires annuelles. Divers organismes ont pris différentes mesures pour relever ces défis mais, à part le FIDA, aucun n'est parvenu à obtenir un niveau satisfaisant de prévisibilité et de fiabilité du financement. Les taux de variation annuels demeurent significatifs.

44. Le caractère imprévisible du financement des fonctions fondamentales des organismes des Nations Unies qui s'occupent du développement les empêche dans bien des cas de combiner efficacement leur rôle directeur sur le plan normatif avec

l'exécution des programmes opérationnels et limite la capacité du système de s'acquitter de sa mission d'ensemble. De toute évidence, ce n'est dans l'intérêt ni des pays donateurs ni des pays de programme.

45. Les responsables de plusieurs organismes des Nations Unies font des efforts pour proposer aux organes directeurs de nouveaux mécanismes de financement volontaire qui permettraient de limiter le recours à la préaffectation des ressources. Cela permettrait également aux institutions des Nations Unies d'exercer leurs fonctions essentielles telles que définies par leurs organes directeurs.

IV. Contribution des activités opérationnelles au renforcement des capacités nationales et à l'efficacité du développement

A. Renforcement des capacités

1. Principes et directives

46. Dans sa résolution 59/250, l'Assemblée générale a prié le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination d'analyser les efforts de développement de capacités des organismes des Nations Unies qui s'occupent du développement et de faire des recommandations sur les mesures nécessaires pour accroître leur efficacité, notamment par une amélioration de l'évaluation et de la mesure des résultats. Une réflexion a été engagée au sein du Comité de haut niveau sur les programmes du CCS afin d'améliorer, d'une part, l'échange d'informations entre les organismes des Nations Unies, au niveau du système, sur les pratiques optimales, l'expérience acquise, les résultats obtenus, les normes et les indicateurs, et les critères de suivi et d'évaluation et, d'autre part, les rapports soumis par les organismes des Nations Unies à leurs organes directeurs sur le renforcement des capacités, comme le lui a demandé l'Assemblée générale dans sa résolution 59/250. Le Conseil économique et social et l'Assemblée générale seront avisés des progrès accomplis à mesure que ces efforts iront de l'avant.

47. En octobre 2006, le Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD) a élaboré une déclaration sur le renforcement des capacités. Ce document-cadre vise à guider les efforts menés par les équipes de pays des Nations Unies pour intégrer le renforcement des capacités et, notamment, à positionner stratégiquement l'appui fourni par le système des Nations Unies aux efforts de renforcement des capacités nationales. La déclaration définit la notion de capacité comme étant l'aptitude des individus, des organisations et de la société dans son ensemble à gérer habilement leurs affaires. Le renforcement des capacités est défini comme étant le processus par lequel les individus, les organisations et la société dans son ensemble libèrent, renforcent, créent, adaptent et conservent leurs capacités au fil du temps. Bien qu'il y ait un consensus général autour de ces définitions, un pays donné a différents niveaux de capacités – national, sous-national, local – et se trouve à différents stades de développement selon les secteurs, ce qui aura en fin de compte un impact sur les mesures prises pour renforcer les capacités. Des moyens d'action ont été mis en place pour régler ces problèmes complexes.

2. Rôles du système des Nations Unies dans le renforcement des capacités

48. Compte tenu des ressources humaines et financières limitées du système des Nations unies, la meilleure façon d'utiliser son potentiel est de lui permettre d'aider les partenaires nationaux à formuler et mettre en œuvre des stratégies visant à accroître les ressources et les capacités pour assurer les services, éventuellement dans le cadre d'initiatives pilotes, plutôt que de participer directement à la prestation des services.

49. Le renforcement des capacités est généralement associé à différentes formes d'assistance technique axée sur la formation individuelle, le développement institutionnel et la création d'un environnement porteur (appui aux politiques et stratégies). Cela englobe également les attitudes, les relations et les valeurs des individus, des groupes et des sociétés dans leur ensemble. Le renforcement des capacités est au cœur de la contribution du système des Nations Unies au développement, mais il existe aussi un lien étroit avec d'autres aspects connexes du rôle normatif du système dans le renforcement des capacités nationales, notamment la promotion de la ratification et de l'application des conventions et instruments internationaux, le contrôle indépendant des élections et le soutien en faveur du respect des droits de l'homme. La conception de la programmation fondée sur les droits de l'homme met l'accent sur l'autonomisation de ceux qui se voient dénier la pleine jouissance de leurs droits fondamentaux et sur le renforcement des capacités de ceux qui ont l'obligation de promouvoir et défendre les droits de l'homme.

50. Le système des Nations Unies joue un rôle direct dans le renforcement des capacités au niveau national, en tirant le meilleur parti des mandats, de l'expérience et du savoir-faire de toutes ses entités. Ses efforts de développement des capacités comprennent toutes les fonctions mentionnées dans la déclaration du GNUM : a) faciliter les évaluations portant sur les capacités; b) renforcer les capacités des pays de mettre en œuvre les normes et règles internationales et d'en surveiller l'application; c) jouer un rôle catalyseur en fournissant un appui à l'acquisition de connaissances techniques et au renforcement des capacités d'innovation; d) aider à renforcer la capacité d'établissement et d'utilisation de données, ainsi que de puissants systèmes de gestion axée sur les résultats pour favoriser la responsabilisation; e) faciliter la recherche d'un consensus et servir de médiateur dans les relations entre les principaux acteurs du développement, afin de renforcer les capacités qui permettent d'éviter l'exclusion et la marginalisation dans la prise de décisions; f) renforcer la capacité d'examiner et d'analyser les options quant aux politiques en faveur des pauvres; g) faciliter la participation des agents sociaux et des pouvoirs publics à la coordination nationale du développement et de l'aide humanitaire, ainsi que le renforcement de leurs capacités dans ce domaine; et h) établir les meilleures pratiques internationales dans tous les domaines susmentionnés et renforcer les capacités d'échange des connaissances à cet égard.

51. Le rôle que peut effectivement jouer le système des Nations Unies dans un pays est en principe défini dans le cadre d'accords conclus entre les partenaires nationaux et les organismes de l'ONU. Le bilan commun de pays et le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) sont des mécanismes de plus en plus importants à cet égard, mais qui ne tiennent pas toujours compte de toutes les contributions des institutions spécialisées et des autres entités des Nations Unies en matière de renforcement des capacités, ni de celles fournies dans le cadre des programmes régionaux et multinationaux. Ces contributions sont d'une

importance cruciale pour analyser l'utilité effective ou potentielle des efforts faits par le système des Nations Unies pour renforcer les capacités en tenant compte des besoins et des priorités des pays.

3. Renforcement des capacités techniques et technologiques

52. Bien que tous les organismes des Nations Unies s'emploient à renforcer les capacités techniques et technologiques d'une manière ou d'une autre, certains ont des mandats et des programmes de développement technologique spécifiques (on notera en particulier la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), l'UNESCO, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'OMS, l'Union internationale des télécommunications (UIT), l'Organisation météorologique mondiale (OMM) et l'Université des Nations Unies). Ces mandats comprennent des aspects tels que l'innovation technologique, l'élaboration et l'évaluation des politiques, ainsi que le développement et l'application des technologies, notamment l'adaptation aux conditions locales des technologies importées.

53. Le système des Nations Unies participe activement à l'établissement de normes en matière de développement technologique et d'acquisition de connaissances. Il s'emploie aussi depuis des décennies à mettre en place, améliorer et renforcer les organisations techniques et technologiques de base dans les pays en développement, dans des domaines tels que l'aviation civile, la météorologie, les télécommunications et la nutrition.

54. De plus en plus, la part que prend le système au renforcement des capacités techniques et technologiques s'étend au-delà du renforcement des compétences individuelles et vise également à renforcer les capacités d'institutions tout entières, ce qui nécessite toute une série d'apports techniques, administratifs et gestionnaires. La formation demeure l'un des principaux outils utilisés pour renforcer les capacités techniques au niveau individuel.

55. Les organismes des Nations Unies vont à la rencontre de leurs interlocuteurs potentiels en s'employant constamment à créer de nouveaux réseaux ouverts à tous, à utiliser des méthodes novatrices d'apprentissage et à mettre à profit les enseignements tirés ainsi que la vaste expérience accumulée au fil du temps dans les pays en développement, notamment dans le cadre de la coopération Sud-Sud. Le système des Nations Unies joue également un rôle de catalyseur en créant des réseaux reliant le secteur privé, les centres d'excellence, les institutions scientifiques et technologiques, les donateurs bilatéraux et d'autres acteurs qui autrement ne participeraient pas aux efforts internationaux de cette nature.

4. Exécution nationale et recours aux compétences nationales

56. Les recherches effectuées pour l'élaboration du présent rapport montrent que les organismes des Nations Unies sont de plus en plus conscients de la nécessité d'accorder la priorité à l'emploi de personnel recruté sur le plan national et à l'utilisation de l'expertise et des institutions nationales. L'exécution nationale est devenue une pratique tellement courante qu'elle ne fait plus l'objet d'un contrôle systématique en tant que modalité d'exécution distincte.

57. L'exécution nationale et le recours aux compétences nationales visent à renforcer la prise en main des opérations par le Gouvernement et à assurer la pérennité des résultats. Toutefois, pour atteindre ces objectifs, l'exécution nationale doit aller de pair avec le renforcement des capacités institutionnelles, notamment l'accroissement du budget des institutions nationales qui assument des responsabilités nouvelles.

5. Appui à la coordination et à l'utilisation de l'aide extérieure

58. Le système des Nations Unies devrait soutenir les capacités nationales qui permettent aux pays en développement de prendre en main l'aide extérieure et de fournir un appui à la coordination de l'aide. Les coordonnateurs résidents et les équipes de pays des Nations Unies sont souvent appelés à jouer un rôle essentiel en aidant les gouvernements à coordonner l'aide.

59. Le système des Nations Unies contribue à renforcer la capacité des pays en développement d'utiliser au mieux les différentes modalités de l'aide, en particulier le soutien budgétaire. Dans certains pays en développement, le système des Nations Unies est appelé à soutenir activement le gouvernement dans la coordination des activités d'appui direct, et même d'y participer. Dans ce domaine, le système fournit essentiellement un appui au processus de planification nationale, par le biais notamment d'analyses budgétaires basées sur les objectifs du Millénaire pour le développement, aidant ainsi les pays à identifier les disparités dont souffrent les secteurs et les districts défavorisés en termes d'affectations et de dépenses budgétaires. C'est une excellente occasion pour les Nations Unies de participer plus étroitement aux réformes sectorielles.

60. Le système des Nations Unies a joué un rôle important dans le renforcement des capacités nationales pour suivre et évaluer les progrès accomplis dans la réalisation de l'objectif d'élimination de la pauvreté et d'autres objectifs de développement convenus au niveau international. Le PNUD et l'UNICEF, en particulier, mais aussi un certain nombre d'institutions spécialisées, ont contribué à une meilleure compréhension de la pauvreté, au-delà de son aspect monétaire, en prenant en compte des facteurs tels que l'accès des pauvres aux services de santé, à l'éducation et aux autres services sociaux essentiels, ainsi que leur contrôle des avoirs et leur participation à la gouvernance. Le système des Nations Unies a également aidé à améliorer les systèmes nationaux de statistique de façon à y intégrer des indicateurs de réalisation des objectifs de développement humain contenus dans la Déclaration du Millénaire. Plus de 90 pays utilisent le système *DevInfo*, introduit en 2004, ainsi que d'autres systèmes d'information géographique.

6. Pertinence et efficacité du renforcement des capacités et pérennité des résultats

61. Il existe des données de plus en plus nombreuses sur les résultats de l'appui fourni par les Nations Unies pour accroître l'efficacité du développement national. Ces éléments de preuve sont tirés de la nouvelle base de données du Groupe des Nations Unies sur l'évaluation. Pour la préparation de l'examen triennal d'ensemble, un échantillon de 40 évaluations réalisées au niveau des pays par neuf organismes des Nations Unies⁷ a été analysé afin d'évaluer les résultats des efforts

⁷ FAO, FIDA, CNUCED, PNUD, FNUAP, HCR, UNICEF, ONUDI et PAM.

de renforcement des capacités nationales. Les données montrent que les neuf organismes ont tous mis l'accent sur le renforcement des capacités nationales axées sur l'élimination de la pauvreté, la croissance économique soutenue et le développement durable. Dans presque tous les cas, les évaluations ont donné des résultats positifs dans ces domaines, tout particulièrement dans le domaine de l'élaboration de politiques, où les contributions d'un organisme peuvent être clairement identifiées. Cela dit, il y a de bonnes raisons de penser que l'efficacité de cet appui et la viabilité des résultats sont compromises lorsqu'ils ne tiennent pas compte de la capacité des partenaires nationaux d'appuyer les nouvelles initiatives ou de les intégrer dans leurs cadres d'action.

7. Principales réalisations et difficultés à surmonter

62. Pour régler les grands problèmes nationaux et réaliser les objectifs de développement convenus au niveau international, y compris ceux énoncés dans la Déclaration du Millénaire, les pays en développement doivent suivre un processus continu de renforcement des capacités auquel le système des Nations Unies peut apporter beaucoup. Les contributions du système des Nations Unies sont davantage reconnues depuis 2004, non seulement dans le domaine des innovations techniques et technologiques ou de la formation, mais également en ce qui concerne la promotion des objectifs convenus au plan international et l'aide directe à leur réalisation, ainsi que le respect des engagements internationaux pris dans d'autres domaines connexes.

63. En raison de son rôle d'intermédiaire neutre entre les gouvernements nationaux et les acteurs sociaux, le système des Nations Unies semble être particulièrement efficace pour ce qui est d'établir et d'utiliser des données importantes dans le processus de développement ou de promouvoir l'adoption de normes et règles internationales. Les organismes des Nations Unies aident souvent les gouvernements à coordonner l'aide extérieure et à tirer parti des nouvelles modalités de l'aide telles que le soutien budgétaire, les approches sectorielles et les stratégies de réduction de la pauvreté.

64. L'exécution nationale et le recours aux compétences nationales sont aujourd'hui des pratiques largement acceptées. L'exécution nationale des projets et programmes soutenus par les Nations Unies doit cependant être intégrée dans les processus et procédures nationaux en termes de liens hiérarchiques, de dispositifs administratifs ou de conditions d'emploi. L'efficacité et la viabilité des activités de renforcement des capacités soutenues par les Nations Unies risquent d'être compromises si les efforts ne sont pas adaptés à la capacité technique et financière des gouvernements bénéficiaires et autres institutions nationales de poursuivre ces activités sans appui extérieur.

B. Coopération Sud-Sud et développement des capacités nationales

1. Intégration de la coopération Sud-Sud

65. Lors du Sommet mondial, les dirigeants internationaux ont reconnu les accomplissements et les vastes possibilités de la coopération Sud-Sud et encouragé sa promotion. Il est à noter que certains pays à revenu intermédiaire (l'Afrique du

Sud, le Brésil et l'Inde) ont intégré la coopération Sud-Sud dans leur politique étrangère et commerciale.

66. Le Groupe spécial pour la coopération Sud-Sud, établi par l'Assemblée générale en 1978 en tant qu'entité distincte au sein du PNUD, est principalement chargé de promouvoir, coordonner et soutenir la coopération Sud-Sud et triangulaire au niveau mondial et à l'échelle du système des Nations Unies. Le Conseil d'administration du PNUD a approuvé le troisième cadre de coopération pour la coopération Sud-Sud (2005-2007) en tant que lignes directrices du programme de travail en cours du Groupe spécial. Le PNUD est l'une des principales sources de financement du Groupe spécial. Les ressources supplémentaires utilisées pour l'appui fourni par les Nations Unies, entre autres, à la coopération Sud-Sud ont été mobilisées pour l'essentiel dans le cadre de la coopération triangulaire.

67. Plusieurs organismes des Nations Unies ont déployé des efforts considérables pour intégrer la coopération Sud-Sud dans leurs propres programmes. Le PNUD a, dans le cadre de son plan de financement pluriannuel pour 2004-2007, intégré la coopération Sud-Sud comme un moteur de l'efficacité du développement. On peut également citer à titre d'exemple a) le Programme spécial pour la sécurité alimentaire de la FAO⁸; b) les Centres pour la coopération industrielle Sud-Sud, une nouvelle initiative lancée par l'ONUDI dans plusieurs des pays en développement les plus avancés; c) les activités de coopération technique Sud-Sud conçues et menées par la CNUCED; d) la politique de l'Organisation de l'aviation civile internationale visant à promouvoir les centres de formation situés dans les pays en développement et les services consultatifs fournis par des experts du Sud; et e) la mise en œuvre par le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) du Plan stratégique de Bali pour l'appui technologique et le renforcement des capacités.

2. Coopération financière Sud-Sud

68. Plusieurs pays ne figurant pas parmi les donateurs membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE ont engagé un processus de financement du développement. Lors du deuxième Sommet du Sud tenu à Doha en juin 2005, les pays en développement ont adopté le Plan d'action de Doha, qui prévoyait la création du Fonds du Sud pour le développement et l'assistance humanitaire. On pourrait citer plusieurs autres bons exemples de donateurs membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE qui fournissent un appui financier appréciable aux pays en développement, sous la forme notamment de prêts concessionnels, d'annulations de dette et de dons d'assistance technique.

69. Le système des Nations Unies pourrait jouer un rôle beaucoup plus important en renforçant les partenariats financiers entre les pays en développement. Il pourrait canaliser ces contributions. Mais son rôle unique pourrait être d'aider les pays en développement qui en font la demande à établir une forte corrélation entre les activités opérationnelles financées par ces nouvelles contributions et la réalisation

⁸ Il s'agit d'un des plus vastes programmes mondiaux de coopération Sud-Sud. De nombreux donateurs y participent : la Belgique, la France, le Japon, l'Allemagne, l'Irlande, la République de Corée, Monaco, le Maroc, les Pays-Bas, l'Arabie saoudite, l'Espagne, la Suisse, l'Union européenne, le PNUD, le FIDA, le Fonds des Nations Unies pour les partenariats internationaux, le PAM et l'Organisation des pays exportateurs de pétrole.

des objectifs de développement convenus au niveau international, y compris ceux énoncés dans la Déclaration du Millénaire.

3. Principales réalisations et difficultés à surmonter

70. Les organismes des Nations Unies peuvent être les principaux vecteurs utilisés pour faire appel aux spécialistes originaires de pays en développement afin de promouvoir le développement dans d'autres pays en développement. La fonction normative des institutions spécialisées est souvent associée à la création de réseaux d'experts hautement qualifiés et d'institutions spécialisées qui utilisent les importants apports de pays en développement pour renforcer les capacités techniques d'autres pays en développement. Le Groupe spécial pour la coopération Sud-Sud développe et renforce les partenariats élargis avec diverses organisations, non seulement au sein du système des Nations Unies mais également au niveau mondial.

71. L'insuffisance des ressources ordinaires empêche le système des Nations Unies pour le développement d'utiliser ses capacités institutionnelles pour intégrer efficacement la coopération Sud-Sud dans toutes les activités de programme. La communication et les échanges d'informations au sein du système des Nations Unies semblent être encore relativement insuffisants, ce qui entrave les efforts déployés pour renforcer les partenariats dans le cadre de la coopération Sud-Sud. La consolidation du Groupe spécial pour la coopération Sud-Sud et le renforcement de son rôle de coordonnateur de la coopération Sud-Sud permettraient de mieux harmoniser et coordonner les différentes formes de cette coopération, et d'en rendre compte et de l'analyser de manière plus systématique.

C. Institutionnalisation de l'égalité des sexes

1. Stratégies adoptées par le système des Nations Unies pour institutionnaliser l'égalité des sexes

72. En octobre 2006, le CCS a adopté une politique et une stratégie globales d'institutionnalisation de l'égalité des sexes à l'échelle du système des Nations Unies; l'objectif était d'accélérer la mise en œuvre des engagements pris au plan international. Cette politique et cette stratégie ne remplaceront pas, mais plutôt renforceront les politiques propres à chacune des entités du système des Nations Unies, tout en ménageant une plus grande place à l'action collective. Le CCS a noté que l'intégration d'une démarche soucieuse de l'égalité des sexes était une stratégie mondialement admise de promotion de l'autonomisation des femmes et de réalisation de la parité⁹. Cette politique et cette stratégie seront mises en œuvre par le Réseau interinstitutions pour les femmes et l'égalité des sexes. Celui-ci concevra un plan d'action à l'échelle du système, assorti d'indicateurs et d'échéanciers, dans lequel il présentera la répartition des tâches, les mécanismes de responsabilisation et les ressources mobilisées, tous éléments essentiels pour rendre opérationnelle la stratégie d'institutionnalisation de l'égalité des sexes.

73. Le GNUM a créé une équipe spéciale sur l'égalité des sexes, qui est coordonnée par le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme

⁹ Voir résolution 1997/2 du Conseil économique et social.

(UNIFEM) et rassemble 17 entités du système des Nations Unies¹⁰. Elle a pour mission de favoriser une plus grande cohérence des activités menées au sein du système en matière d'institutionnalisation de l'égalité des sexes et d'autonomisation des femmes au niveau national. Cette équipe a examiné les rapports annuels des coordonnateurs résidents pour 2004 et 2005, ce qui a permis d'établir que les interventions spécifiquement destinées aux femmes (en particulier dans les domaines de la santé et de l'éducation) avaient été plus nombreuses que les activités liées à l'institutionnalisation de l'égalité des sexes. En outre, l'équipe spéciale a examiné les PNUAD conçus entre 2004 et 2006 et comparé ses conclusions à celles d'un examen similaire entrepris en 2002. Elle a constaté que la nouvelle analyse reflétait une meilleure prise en compte des principes d'égalité des sexes et d'autonomisation des femmes, mais on ne dispose pas d'éléments suffisants pour affirmer que cette analyse présentait une approche intégrée de la programmation comme la clef du respect de l'égalité des sexes.

2. Développement des compétences en matière de parité des sexes

74. Afin de combler l'écart entre les bonnes intentions et la mise en œuvre effective, l'équipe spéciale du GNUD a lancé un processus d'apprentissage axé sur l'action afin d'aider un petit nombre d'équipes de pays des Nations Unies à définir de bonnes pratiques, susceptibles d'être appliquées en plusieurs endroits, en ce qui concerne la mise en place d'une programmation axée sur le respect des droits humains et sur le changement, qui aide les gouvernements et la société civile à promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes.

75. Les efforts consentis pour obtenir le concours d'un plus grand nombre de spécialistes de l'égalité des sexes à l'appui de l'institutionnalisation de ce principe au niveau national et par souci d'une efficacité accrue ont jusqu'à maintenant été fragmentaires et relativement ponctuels. Aucun mandat spécifique n'a été conçu pour de tels spécialistes, mais on connaît les attributions des conseillers et des coordonnateurs en matière de parité des sexes nommés par le PNUD, le FNUAP et l'UNICEF au niveau de leurs sièges respectifs ainsi que dans les bureaux régionaux et nationaux. Ces postes sont pourvus par des fonctionnaires qui occupent différents échelons de la hiérarchie. L'équipe spéciale du GNUD constitue actuellement une liste de spécialistes de la parité des sexes afin d'appuyer les équipes de pays des Nations Unies dans le cadre des processus de coordination, notamment aux stades de la formulation et de l'évaluation des PNUAD.

3. Représentation équilibrée des hommes et des femmes dans le système des Nations Unies

76. Le système des Nations Unies inclut le principe de l'égalité des sexes dans ses politiques en matière de ressources humaines, à l'appui des efforts menés en faveur de son institutionnalisation. Une représentation équilibrée des deux sexes, tant au siège qu'au niveau national, notamment parmi les coordonnateurs résidents, est encouragée. À la fin de 2005, 37 % des administrateurs assujettis au régime commun des Nations Unies étaient des femmes, contre 33 % en 2001.

¹⁰ Bureau de la Conseillère spéciale pour la parité des sexes et la promotion de la femme, Conseil économique et social, Division de la promotion de la femme, FAO, FIDA, FNUAP, Instance permanente sur les questions autochtones, OIT, OMS, ONUDC, ONU-Habitat, PAM, PNUD, PNUE, UNESCO, UNICEF et UNIFEM.

77. La proportion de femmes parmi les administrateurs décline de façon notable à partir de la classe P-4. Les données dont on dispose suggèrent que, en 2005, le taux de renouvellement a été important parmi les femmes ayant rang d'administrateur au sein de l'ensemble des institutions constitutives du GNUD¹¹, d'où une déperdition des compétences et des connaissances cumulées des femmes ayant rang d'administrateur.

78. On s'emploie à respecter la parité des sexes parmi les coordonnateurs résidents. Le pourcentage de coordonnatrices résidentes demeure relativement faible (26 % en 2005, 32 % en 2007), mais la situation s'améliore progressivement grâce à un système de recrutement adapté à cette fin. En 2005, les femmes représentaient 38 % des nouvelles nominations, contre 33 % en 2004. On a enregistré 42 recrutements en 2005; 52 % des 23 coordonnateurs résidents recrutés à ce poste pour la première fois étaient des femmes.

4. Suivi des affectations de crédits et des dépenses en matière d'égalité

79. Le système des Nations Unies n'est toujours pas doté de mécanismes cohérents et systématiques de suivi des affectations de crédits et des dépenses en matière d'égalité des sexes. Dans certains rapports d'évaluation, on a tenté d'établir l'origine des fonds alloués à l'institutionnalisation de l'égalité des sexes dans les diverses entités du système et de recenser les dépenses qui y étaient consacrées. Mais il n'a pas été possible d'estimer avec un degré de certitude satisfaisant le montant de ces ressources en raison de l'absence de données ou du manque de concordance des données disponibles. Au PNUD, en réponse à l'évaluation de l'institutionnalisation de l'égalité des sexes réalisée en 2005 et publiée en 2006, des initiatives ont été prises pour renforcer la responsabilisation à cet égard, dans le cadre du plan d'action pour l'égalité des sexes pour 2006-2007.

5. Souci de la parité des sexes dans la budgétisation et le système de responsabilisation

80. Pour que l'égalité des sexes soit prise en compte de façon efficace, il est nécessaire de procéder systématiquement à une analyse des besoins en matière de promotion de la femme afin qu'ils soient déterminés puis incorporés aux divers stades de la conception, de la mise en œuvre et de l'évaluation de tous les projets et programmes. Une budgétisation soucieuse de la parité des sexes facilite l'évaluation du montant des ressources allouées aux fins de la réalisation des objectifs politiques en matière d'égalité des sexes. Les audits de l'application des principes et des règles antisexistes permettent d'évaluer l'application de la stratégie d'institutionnalisation de l'égalité des sexes dans le cadre des entités du système des Nations Unies.

81. Partout dans le monde, des initiatives prises dans le souci du respect de la parité des sexes ont démontré à quel point l'analyse des besoins en matière de promotion de la femme au stade de l'élaboration des budgets pouvait aboutir à des résultats positifs sur le plan politique. De telles initiatives consistent par exemple à examiner les moyens, les produits et l'incidence des dépenses et des mesures visant à lever des recettes dans une perspective antisexiste.

82. Pour que la budgétisation soit systématiquement respectueuse de la parité des sexes, il est essentiel de renforcer les moyens mobilisés à cette fin. Le PNUD assure

¹¹ FAO, FIDA, FNUAP, OIT, OMS, ONUDI, PAM, PNUD, UNESCO, UNICEF.

la formation de praticiens du développement, d'économistes et de fonctionnaires gouvernementaux. Ce sont aujourd'hui près de 100 spécialistes, originaires de 50 pays, qui diffusent les connaissances qu'ils ont acquises dans leurs pays respectifs et apportent un appui technique à l'exécution de budgets qui font une place à l'impératif d'égalité des sexes. En 2006, un module de formation a été conçu par le FNUAP et UNIFEM afin de renforcer les capacités nationales et régionales en matière de budgétisation soucieuse de la parité des sexes. Afin que l'information circule, UNIFEM a récemment publié un rapport intitulé « Budgeting for Women's Rights: Monitoring Government Budgets for Compliance with CEDAW » (Budgétisation favorable au respect des droits des femmes : surveillance des budgets gouvernementaux afin d'assurer leur conformité aux dispositions de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes).

6. Principaux accomplissements et problèmes restant à régler

83. Des progrès réguliers sont constatés au sein du système des Nations Unies en ce qui concerne la promotion d'une double démarche axée, d'une part, sur l'institutionnalisation de l'égalité des sexes et, d'autre part, sur les interventions ciblées en faveur de l'autonomisation des femmes. De même, certains progrès ont été accomplis pour ce qui est du renforcement du personnel compétent en matière de promotion de la femme et d'équilibre entre hommes et femmes, exception faite des échelons les plus élevés. Cependant, le système reste dépourvu de mécanismes de responsabilisation cohérents qui permettent d'assurer un suivi systématique des affectations de crédits et des dépenses en matière d'égalité des sexes et d'autonomisation des femmes.

84. Au niveau national, les efforts en faveur de l'institutionnalisation de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes sont allés de pair avec le développement des capacités nécessaires. On a enregistré certains progrès en ce qui concerne la responsabilisation, notamment grâce à l'instauration d'une budgétisation soucieuse de la parité des sexes et à la réalisation d'audits de l'application des principes et des règles antisexistes. Cependant, les analyses des besoins en matière de promotion de la femme auxquelles il a été procédé afin qu'ils soient déterminés et incorporés aux divers stades de la conception, de la mise en œuvre et de l'évaluation des projets et programmes restent en nombre insuffisant. L'un des principaux défis qui restent à relever est le suivant : les interventions menées en faveur de l'égalité des sexes dans le cadre du système des Nations Unies doivent aboutir à des résultats concrets en termes de modification des politiques, de la législation et des programmes nationaux, mais aussi des attitudes et des comportements au sein de la société.

D. Passage de la phase des secours aux activités de développement

1. Prise en main des programmes par les pays : le rôle du système des Nations Unies

85. Lors de la période de transition entre la phase des secours et les activités de développement, les autorités nationales et les partenaires nationaux doivent assumer l'entière responsabilité de la supervision, de la coordination et de la gestion des

efforts de relèvement. C'est une exigence essentielle pour que le relèvement soit viable et que l'appui de la communauté internationale ne suscite pas de dépendance.

86. Dans cette situation, les organismes des Nations Unies qui s'occupent du développement ont un rôle vital à jouer. Le défi essentiel consiste pour l'ONU à aider les pays à jeter les fondations d'un développement durable, tout en préservant leur capacité de répondre aux besoins humanitaires immédiats qui pourraient subsister ou resurgir.

87. Les organismes des Nations Unies qui s'occupent du développement ont clairement reconnu l'importance de la mise en commun des connaissances et de la coopération entre pays en développement, ainsi que celle de la coopération triangulaire impliquant les pays développés. À titre d'exemple, les partenaires de pays touchés par les tremblements de terre ont organisé des voyages d'étude dans d'autres pays pour s'inspirer de leur expérience aux fins de l'élaboration de stratégies de reconstruction. Un autre exemple en est l'Initiative on Strengthening the Role of Parliaments in Crisis Prevention and Recovery (Initiative pour le renforcement du rôle des parlements dans le cadre de la prévention des crises et du relèvement), conçue conjointement par le PNUD et l'Union interparlementaire.

2. Coordination interdépartementale et interorganisations

88. Des efforts importants sont menés pour renforcer le système des coordonnateurs résidents/coordonnateurs des opérations humanitaires en instaurant des liens institutionnels entre les structures de coordination des uns et des autres. Dans certains cas, cela a conduit à fusionner les bureaux des coordonnateurs résidents et des coordonnateurs des opérations humanitaires. On a également mis en place des systèmes et des normes améliorés pour l'identification, la nomination et la formation des individus les plus capables de jouer un rôle moteur efficace et responsable sur le terrain.

89. Au moyen des PNUAD et/ou de programmes conjoints, la collaboration s'est améliorée entre les organismes humanitaires et des organisations plus axées sur le développement s'agissant de questions telles que le retour et la réintégration des réfugiés. Des politiques sont désormais menées à l'échelle du système dans des domaines tels que la sécurité alimentaire, le désarmement, la démobilisation et la réintégration des combattants armés et des membres de leur famille, ou encore l'éducation. En 2007, on mettra la dernière touche à une politique de création d'emplois, de création de revenus et de réintégration dans les pays qui sortent d'un conflit, qui sera mise en œuvre à l'échelle du système des Nations Unies.

90. Des progrès ont été réalisés en ce qui concerne le renforcement des articulations interdépartementales et interorganisations en vue de l'intégration de la planification stratégique dans les divers sièges et au niveau national. L'approbation des directives sur la préparation des missions intégrées est l'occasion de renforcer la cohésion entre les départements de l'ONU qui se consacrent au maintien de la paix et ceux qui se consacrent à l'aide humanitaire et au développement. L'apparition de bureaux intégrés, comme en Sierra Leone et au Burundi, est la marque d'une évolution vers une coordination plus grande entre les entités qui œuvrent pour le maintien de la paix et celles qui sont actives dans les domaines du développement et de l'aide humanitaire.

91. La méthode d'évaluation des besoins en situations postconflituelles mise au point par l'ONU et la Banque mondiale à l'appui de la planification de la transition dans les pays qui sortent d'un conflit constitue toujours une base solide et cohésive pour la coopération entre les acteurs nationaux et internationaux. Un examen global de l'Évaluation, réalisé en 2006, a permis de déterminer des améliorations possibles qui se concrétiseront en 2007 et viendront encore renforcer la contribution de cet outil à l'intégration de la planification, du financement et de la mise en œuvre de politiques nationales dans les pays en période de transition.

92. Le partenariat entre entités du système des Nations Unies et organismes extérieurs a pris une nouvelle dimension avec la constitution du Groupe de travail thématique du Comité permanent interorganisations sur le relèvement accéléré, qui s'attache à constituer une capacité de réaction globale à l'échelle du système pour permettre au relèvement de débiter tôt pendant la phase de l'aide humanitaire et d'influencer la manière dont celle-ci est apportée, de sorte que soient mieux prises en compte les préoccupations relatives au développement, à la réduction des risques et à la prévention des conflits et qu'elles soient replacées dans une perspective à plus long terme.

3. Collecte des données et gestion de l'information

93. Le système des Nations Unies a accru ses efforts de coordination de la collecte d'informations pendant la phase de transition, en partenariat avec les acteurs nationaux, et apporte son appui à des initiatives visant à renforcer les capacités de ces derniers de recueillir et d'analyser des données. Des centres d'information humanitaire, gérés par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires, sont généralement instaurés au sein de structures gouvernementales tôt après le début d'une crise, en particulier dans les pays où des données nationales existent déjà. Dans les situations de transition, on a également recours à des bases de données sur l'aide au développement pour suivre la progression de l'exécution des projets de relèvement avec l'appui du PNUD. Un groupe de travail interorganisations examine actuellement de quelle manière rendre les centres d'information humanitaire, les bases de données sur l'aide au développement et d'autres systèmes tels que DEVINFO, qui sert à suivre les progrès accomplis sur la voie de la réalisation des objectifs du Millénaire, plus compatibles les uns avec les autres et avec les systèmes nationaux existants.

4. Financement

94. La communauté internationale accorde une attention croissante à la nécessité d'accorder un financement plus prévisible et durable à la transition entre la phase des secours et les activités de développement. Plusieurs tentatives ont été faites d'utiliser les fonds alloués par les donateurs avec une flexibilité plus grande, en tenant davantage compte des besoins nationaux et des délais fixés. Le PAM, en particulier, est parvenu à obtenir des sommes importantes grâce à l'exécution de son programme et instrument de financement baptisé Intervention prolongée de secours et de redressement.

95. Le GNUM gère désormais des fonds d'affectation multidonateurs dans un certain nombre de pays, en collaboration avec la Banque mondiale. Plusieurs examens récents du fonctionnement de ces fonds d'affectation ont souligné qu'ils favorisaient la maîtrise des programmes par les pays auxquels ils sont destinés et le

renforcement des contrôles exercés sur l'aide allouée, mais ils ont également mis en relief des retards et des coûts de transaction élevés pour les bénéficiaires en raison de l'absence de procédures et d'accords rationalisés entre les divers partenaires impliqués.

96. Dans certains cas, le système des Nations Unies a développé la portée des procédures d'appel global de façon à y inclure le financement des premières activités de relèvement, mais avec un succès limité. La communauté internationale a également accepté de créer un Fonds pour la consolidation de la paix, conçu pour répondre aux besoins immédiats des pays sortant d'un conflit. Si ce fonds apporte un appui tout à fait nécessaire et s'il a un effet dynamisant, sa taille et sa portée demeurent limitées, aussi ne permettra-t-il de combler qu'une partie des lacunes en matière de financement.

5. Principaux accomplissements et problèmes restant à régler

97. Tant au Siège que dans les bureaux extérieurs, la planification conjointe et les échanges d'informations se sont notablement améliorés, mais les différences de procédures administratives et de structures de financement continuent de nuire au renforcement de la collaboration au stade opérationnel et à celui de l'élaboration des programmes. Les stratégies de transition bénéficient souvent de l'apport d'organismes qui ne sont pas représentés sur place, mais il faut consentir davantage d'efforts pour s'assurer de leur participation systématique lors des phases de planification et de mise en œuvre. En outre, l'évolution vers l'intégration suscite souvent la crainte de voir certains mandats entrer en conflit les uns avec les autres, en particulier s'agissant de l'espace ménagé à l'aide humanitaire et de sa neutralité, à propos desquels une réflexion adéquate, ou au moins cohérente, reste à engager.

98. Ces difficultés nuisent au développement des capacités et à l'appropriation par les pays des programmes mis en œuvre en période de transition. Dans le cas des pays qui sortent d'un conflit, en particulier, il est fréquent que les capacités nationales soient gravement érodées et ne suffisent pas à relever les défis associés au développement. Il peut également se révéler difficile d'entrer en contact avec certains partenaires en raison de l'insécurité et/ou d'infrastructures lacunaires. En l'absence d'une méthodologie d'ensemble pour déterminer les besoins de chaque secteur, l'évaluation de ce qu'il convient de faire en matière de relèvement et l'établissement de plans et programmes à cette fin ont tendance à être fonction de l'offre disponible.

99. La question du financement du passage de la phase des secours aux activités de développement est source de débats : on s'interroge sur l'ordre dans lequel peuvent et doivent s'enchaîner les interventions des mécanismes existants et sur la répartition des tâches en fonction des différents instruments utilisés, notamment sur le degré de complémentarité entre l'aide humanitaire et le financement du relèvement et du développement à long terme. On observe des inégalités quant au montant des fonds alloués pour la période de transition, qui varie beaucoup d'un pays à l'autre et d'un secteur à l'autre au sein d'un même pays.

V. Amélioration du fonctionnement des organismes des Nations Unies qui s'occupent du développement

A. Cohérence, pertinence et efficacité

1. Cohérence au sein des organismes des Nations Unies qui s'occupent du développement

100. Les États Membres doivent avoir pleinement accès aux connaissances, aux compétences et aux ressources de l'ensemble des entités des Nations Unies qui s'occupent du développement. Il faut associer toutes les parties prenantes, en promouvant la collaboration interorganisations, tant au niveau national qu'à celui des sièges, afin d'obtenir la participation de ces organismes dans le cadre des opérations menées au plan national et, de cette manière, poursuivre la mise en œuvre à ce niveau des objectifs de développement convenus au plan international, en particulier les objectifs du Millénaire. De plus en plus, les entités du système des Nations Unies s'attachent à renforcer la cohésion de l'appui qu'elles apportent aux efforts menés au plan national en faveur du développement.

101. Dans un certain nombre des recommandations contenues dans son rapport, le Groupe d'experts de haut niveau sur la cohérence à l'échelle du système réaffirme la validité des réformes de portée nationale prescrites par les examens triennaux complets de 2001 et de 2004 et leur imprime un nouvel élan. Le présent rapport examine principalement l'application de la résolution 59/250 de l'Assemblée générale et de la résolution 2006/14 du Conseil économique et social, en tenant dûment compte du Document final du Sommet mondial de 2005. Il évalue la cohérence, la pertinence et l'efficacité des organismes des Nations Unies qui s'occupent du développement à l'aune des critères définis dans ces divers documents¹².

2. Cohérence des bilans communs de pays et des plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement

102. Lorsqu'on établit un BCP, il faut être plus attentif à éviter les doublons ou la substitution de travaux analytiques à des travaux similaires réalisés au plan national et veiller à apporter un complément aux processus nationaux conduisant à l'établissement des priorités nationales ou à les renforcer, par exemple sous la forme de stratégies pour la réduction de la pauvreté. La qualité de nombreux BCP s'est améliorée. Au début de 2007, 164 avaient été établis. En 2005, sept équipes de pays des Nations Unies¹³ ont décidé de ne pas réaliser de BCP, mais d'avoir recours aux processus nationaux.

103. En février 2007, il avait été fait état de 146 PNUAD achevés. Dans plus de 30 cas, un second BCP a été établi et dans deux autres cas (Ghana et Viet Nam), ce sont

¹² Les questions intéressant les divers éléments examinés dans le rapport de haut niveau seront abordées dans les sections pertinentes : a) le *Programme unique* (y compris les progrès réalisés en ce qui concerne les programmes pilotes) dans la section consacrée aux bilans communs de pays et aux PNUAD; b) le *Responsable unique* dans celle qui est consacrée au système des coordonnateurs résidents; c) le *Bureau unique* dans celle qui porte sur les bureaux communs. L'expérience acquise en matière de collecte de fonds au niveau national a déjà été abordée dans le chapitre consacré au financement.

¹³ Cambodge, Éthiopie, Malawi, Mozambique, République-Unie de Tanzanie, Sénégal et Zambie.

en tout trois BCP qui ont été établis. Les résultats collectifs attendus de la coopération du système des Nations Unies sont décrits en tant que produits du BCP, dont le nombre, selon les directives du GNUM en vigueur, ne doit pas excéder 3 à 5. À l'heure actuelle, 40 pays ont pleinement intégré les principes et démarches associés à la gestion axée sur les résultats dans le PNUAD. La matrice de résultats a été instituée en 2003. Une matrice de résultats classe les résultats et les produits escomptés dans le PNUAD selon un cadre logique hiérarchique. Outre la programmation conjointe au moyen des matrices de résultats du PNUAD, on observe une utilisation accrue des programmes conjoints, à savoir un ensemble d'activités reflétées dans un plan de travail commun avec un budget exécuté et financé par au moins deux entités des Nations Unies. Le site Web du GNUM contient des renseignements sur près de 350 programmes conjoints.

104. Il existe plusieurs exemples de bons résultats obtenus grâce à l'amélioration de l'harmonisation des PNUAD avec les processus nationaux. Plusieurs examens ont été menés par des donateurs ou des institutions basées dans des pays donateurs afin d'évaluer les résultats obtenus par les organismes des Nations Unies qui s'occupent du développement compte tenu de la nouvelle conjoncture en matière d'aide au développement¹⁴. Au Mozambique, on est parvenu à bien intégrer le PNUAD avec les plans de développement nationaux grâce à l'alignement du Plan-cadre sur les processus associés à la stratégie pour la réduction de la pauvreté. On peut citer d'autres expériences fructueuses, dont certaines ont été rendues possibles par une coordination étroite avec les institutions de Bretton Woods, comme en Azerbaïdjan (appui à l'élaboration du plan national), en Éthiopie (intégration des objectifs du Millénaire dans la stratégie pour la réduction de la pauvreté), au Ghana (évaluations sectorielles), en Jamahiriya arabe libyenne (constitution des capacités des fonctionnaires de la planification au niveau provincial), au Sénégal (constitution de capacités pour l'analyse de la pauvreté), en Tanzanie (appui à la stratégie nationale), au Yémen (ancrage de la stratégie pour la réduction de la pauvreté sur les objectifs du Millénaire) et en Zambie (appui à un plan de développement national unique fondé sur les objectifs du Millénaire et placé sous l'autorité du Gouvernement). Au siège, le PNUD et la Banque mondiale ont établi une équipe spéciale mixte chargée de la transposition à une plus grande échelle de la coopération visant à permettre aux pays à faible revenu de concevoir leurs propres stratégies intersectorielles, qui dans bien des cas seront des stratégies pour la réduction de la pauvreté, afin d'atteindre les objectifs du Millénaire.

105. Des progrès ont également été enregistrés s'agissant de l'harmonisation des cycles de programmation des diverses entités des Nations Unies avec les programmes pluriannuels qui sont de la responsabilité du Comité exécutif du GNUM. En février 2007, les cycles de programmation de ces entités étaient

¹⁴ Par exemple, une évaluation du fonctionnement du système des Nations Unies au plan national est régulièrement menée par le Réseau d'évaluation de la performance des organisations multilatérales, réseau qui réunit neuf pays donateurs. Chaque année, le Réseau mène depuis l'intérieur des organisations concernées une enquête sur le comportement des partenariats multilatéraux dans les pays en développement (partenariats avec les gouvernements, la société civile et d'autres organismes bilatéraux ou multilatéraux qui s'occupent du développement). Il faut toutefois noter que ces enquêtes reposent sur les commentaires du personnel des missions/ambassades des pays membres du Réseau et qu'elles ne peuvent donc pas être traitées comme des évaluations à proprement parler. Parmi les autres évaluations utiles qui ont été réalisées, on peut citer celles de Scanteam, de Norvège (2005), et de l'Overseas Development Institute du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (2006).

harmonisés dans plus de 110 pays et, dans toute la mesure possible, synchronisés avec les cycles de programmation nationaux, notamment avec les stratégies pour la réduction de la pauvreté. Il demeure cependant encore difficile d'harmoniser les cycles de programmation pour un ensemble plus vaste d'organismes des Nations Unies qui s'occupent du développement. L'un des principaux obstacles au renforcement de la cohérence stratégique et opérationnelle est la diversité des cadres, des cycles et des modalités de financement des divers fonds, programmes, organismes et autres entités du système des Nations Unies.

106. Dans la pratique, les bilans communs de pays et les PNUAD sont dans une large mesure réalisés par les équipes de pays des Nations Unies, composées de représentants des entités du système représentées sur place. Du fait que le GNUD compte désormais des membres qui ne siègent pas à son comité exécutif (constitué de représentants du FNUAP, du PAM, du PNUD et de l'UNICEF), pour inclure plus de 20 autres organismes et entités du système des Nations Unies, la composition des équipes de pays des Nations Unies s'est-elle même diversifiée. Les représentants – et parfois même des membres du personnel technique résident – des institutions spécialisées (Banque mondiale, FAO, Fonds monétaire international (FMI), OIT, OMS et UNESCO) sont souvent membres des équipes de pays des Nations Unies. On s'efforce de plus en plus d'impliquer des organismes qui ne sont pas représentés sur place dans les activités associées aux bilans communs de pays et aux PNUAD, mais le degré de leur participation n'est pas encore considéré comme suffisant ni satisfaisant.

107. Conformément aux orientations fixées par le GNUD, les bilans communs de pays et les PNUAD ont désormais une orientation plus stratégique et se concentrent davantage sur l'aide qu'il convient d'apporter aux pays en développement pour qu'ils atteignent les objectifs du Millénaire. Dans la pratique, ils n'ont pas pour but de permettre aux pays d'atteindre les objectifs de développement convenus à une échelle plus large sur le plan international ni de s'acquitter de leurs obligations conventionnelles internationales. Dans la plupart des cas, n'y sont pas non plus abordés des thèmes prioritaires tels que le travail et l'emploi décent, le développement rural et/ou agricole, l'industrialisation et la corrélation entre commerce et développement. Cela a pour effet d'affaiblir ou de limiter la valeur des contributions du système des Nations Unies au développement¹⁵. Les compétences économiques de plusieurs institutions spécialisées et d'autres entités des Nations Unies pourraient constituer un atout majeur en ce qu'elles aideraient les équipes de pays des Nations Unies à maîtriser les aspects macroéconomiques, mais du fait qu'elles ne sont que faiblement impliquées dans les bilans communs de pays et les PNUAD, la contribution du système des Nations Unies aux activités d'appui au développement dans leur ensemble et son engagement envers elles¹⁶ ont été limités jusqu'à présent.

¹⁵ Certaines institutions spécialisées sont dotées de leurs propres cadres de planification nationaux, qui ne sont pas toujours coordonnés avec les bilans communs de pays et les PNUAD. On peut citer l'exemple du cadre de priorités nationales à moyen terme de la FAO, des programmes nationaux pour l'emploi décent de l'OIT et de la stratégie de coopération au niveau national de l'Organisation mondiale de la santé.

¹⁶ À l'heure actuelle, par exemple, il n'existe aucun lien ni aucune harmonisation entre le Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce pour les pays moins avancés, les bilans communs de pays et les PNUAD, bien que le Cadre intégré soit harmonisé avec les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté et bénéficie du concours non seulement de la

108. Dans ses récentes directives, le GNUM a fait état de l'adjonction d'annexes à la matrice de résultats du PNUAD, qui portent sur des thèmes touchant au rôle normatif et aux missions spécialisées d'autres entités des Nations Unies (représentées ou non dans un pays considéré) qui ne sont pas pris en compte dans trois des cinq produits du Plan-cadre. La question est de savoir si ces outils suffisent pour que le Bilan et le Plan-cadre reflètent pleinement et de façon fiable toutes les priorités d'un pays en matière de développement auxquelles le système des Nations Unies peut contribuer de façon utile.

109. Le lancement de programmes pilotes dans le cadre de l'initiative Unité d'action des Nations Unies est actuellement dans sa phase initiale. Ces programmes expérimentaux sont exécutés sur une base volontaire et sous la direction des Gouvernements de l'Albanie, du Cap-Vert, du Mozambique, du Pakistan, de la République-Unie de Tanzanie, du Rwanda, de l'Uruguay et du Viet Nam. Outre les difficultés mentionnées plus haut en ce qui concerne la nécessité d'associer toutes les parties concernées, un défi majeur consiste à faire en sorte que toutes les entités des Nations Unies, y compris les institutions spécialisées et les entités qui se consacrent à des questions transfrontières (commissions régionales, Haut-Commissariat pour les réfugiés, ONUDC et CNUCED), puissent mener à bien dans ces pays les tâches normatives et opérationnelles appropriées dont elles ont la charge, en particulier si le programme de pays unique s'accompagne d'un cadre budgétaire exclusif. En même temps, la difficulté est de conserver une approche aussi légère, flexible, stratégique et focalisée que possible. On réfléchit encore actuellement aux modalités de l'appui qui pourrait être apporté par les sièges et les entités régionales, et plus particulièrement le GNUM.

110. Les programmes pilotes seront examinés et évalués à intervalles réguliers au cours de leur exécution. Le Groupe d'évaluation des Nations Unies : a) déterminera s'il est possible d'apprécier le bon fonctionnement de ces initiatives de façon suffisamment précise (au moyen d'études visant à établir si elles sont susceptibles d'être évaluées), une fois que les objectifs du programme de pays unique et de chacun des programmes pilotes auront été clairement établis; b) examinera les résultats des auto-évaluations pratiquées par les gouvernements des pays où un programme pilote aura été mis en œuvre et par des partenaires de l'ONU; c) effectuera des évaluations en bonne et due forme de ces diverses expérimentations en coopération avec les États Membres concernés.

3. Système des coordonnateurs résidents et équipes de pays des Nations Unies

111. Le système des coordonnateurs résidents est un outil fondamental pour le renforcement de la cohésion des activités menées au plan national à l'échelle du système des Nations Unies. Il est nécessaire de disposer de ressources financières adéquates pour assurer l'efficacité du système de coordonnateurs résidents, qui joue un rôle de coordination central. En 2005, le PNUD a alloué aux coordonnateurs résidents 52,1 millions de dollars en provenance de son budget d'appui biennal et 14,4 millions de dollars en provenance du budget des services d'appui aux programmes. Il a également levé 10,3 millions de dollars au titre des autres ressources. Il était prévu que ces montants augmentent de 5 à 10 % par an en 2006

CNUCED et du Centre du commerce international, mais aussi du PNUD, du FMI, de la Banque mondiale et de l'Organisation mondiale du commerce.

et 2007. Cependant, on n'a pas encore déterminé et analysé l'ensemble des coûts associés au système des coordonnateurs résidents, pas plus qu'on ne les a comparés aux dépenses de programme totales des activités opérationnelles de développement.

112. La gestion du système des coordonnateurs résidents est de longue date l'apanage du PNUD, qui continue de fournir l'appui financier, technique et institutionnel nécessaire. Les fonctions des coordonnateurs résidents sont souvent exécutées par le représentant résident du PNUD sans que ses responsabilités en tant que responsable du système des coordonnateurs résidents, d'une part, et son rôle de programmation en tant que représentant du PNUD, d'autre part, soient clairement délimités. La séparation de ces deux types de fonctions est nécessaire pour éviter certains conflits d'intérêts (comme dans le cadre de la collecte de fonds) ainsi qu'une certaine confusion dans l'esprit des observateurs extérieurs. Dans les situations complexes, le PNUD nomme désormais un directeur de pays chargé d'exécuter ses activités de base, de sorte que les coordonnateurs résidents soient complètement disponibles pour leur tâche et que les risques mentionnés plus haut soient réduits au minimum. Jusqu'à maintenant, le PNUD a nommé 28 directeurs de pays et prévoit de disposer de 40 d'entre eux sur le terrain d'ici à la fin de 2007. Bien qu'ils soient toujours placés sous l'autorité du PNUD, les coordonnateurs résidents sont de plus en plus choisis à l'extérieur du Programme, dans d'autres entités du système des Nations Unies ou par voie de recrutement externe.

113. On s'attache tout particulièrement à assurer une formation adéquate aux coordonnateurs résidents. En collaboration avec le GNUD et l'École des cadres du système des Nations Unies, le PNUD assure cette formation – les membres des équipes de pays des Nations Unies en bénéficiant aussi. Certaines institutions spécialisées et d'autres entités des Nations Unies non résidentes continuent d'exprimer un certain mécontentement du fait que plusieurs coordonnateurs résidents ne sont pas suffisamment au fait des mandats de leurs entités respectives, pas plus que des activités menées au plan national ni des liens qu'il convient d'établir avec les fonctions normatives desdites entités. Depuis 2006, les coordonnateurs résidents suivent un nouveau module de formation axé sur les orientations respectives des divers organismes, qui devrait les familiariser avec leurs mandats et les liens existant entre leurs programmes.

114. Un nouveau système d'évaluation et de notation des coordonnateurs résidents a été conçu. Son objectif est de permettre à des représentants d'entités des Nations Unies et aux équipes des directeurs régionaux de participer directement à l'évaluation des coordonnateurs résidents. Il s'agit de mesurer les résultats obtenus à l'aune du plan de travail; en outre, les intéressés procèdent sur Internet à une auto-évaluation mutuelle dite à 180 degrés, qui permet aux coordonnateurs résidents et aux membres des équipes de pays des Nations Unies d'évaluer leurs propres résultats, mais aussi ceux des autres membres de leur équipe. Le cadre définissant les attributions détaillées des coordonnateurs résidents doit indiquer clairement que les gouvernements des pays hôtes jouent un rôle moteur dans l'exécution des activités de développement et en ont la maîtrise. En outre, il doit tenir compte de la structure institutionnelle de la gouvernance au sein du système des Nations Unies et être compatible avec la répartition actuelle des responsabilités entre les divers fonds, programmes, organismes et autres entités.

115. En octobre 2005, le GNUD a créé un groupe de travail interorganisations sur les organismes non résidents. Ce groupe de travail a notamment recommandé de

nommer des analystes de la coordination des organismes non résidents dans un nombre limité de pays et sur une base expérimentale à partir de 2007¹⁷. La principale fonction de ces analystes sera de favoriser la participation sur un pied d'égalité des organismes et d'autres entités des Nations Unies non résidents dans les processus associés à l'initiative Unité d'action des Nations Unies/PNUAD dans les pays qui adoptent cette formule expérimentale afin de renforcer la cohérence à l'échelle du système.

116. Les consultations tenues aux fins de l'établissement du présent rapport indiquent que le recours aux technologies de pointe de l'information et des communications permettrait une amélioration de la mise en commun de l'information et de la gestion des connaissances, ce qui renforcerait l'efficacité des activités de coopération pour le développement menées par le système des Nations Unies. On a constaté que la gestion des connaissances au sein du système n'était pas suffisamment stratégique, focalisée ni bien adaptée aux objectifs institutionnels. Il est essentiel de gérer les connaissances de façon adéquate pour que ces dernières puissent être mieux exploitées dans le cadre des activités opérationnelles menées au plan national par les entités du système.

4. Principaux accomplissements et problèmes restant à régler

117. Les stratégies nationales de développement constituent la base des plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement, qui doivent comporter un nombre limité de produits (pas plus de trois à cinq). Néanmoins, tels qu'ils sont conçus actuellement, les PNUAD ont tendance à se concentrer de façon prédominante sur les questions touchant le développement social au détriment de questions telles que la croissance économique viable, les secteurs productifs et les objectifs de développement convenus sur le plan international, de portée plus vaste. Les directives récemment révisées qui s'appliquent aux BCP et aux PNUAD soulignent donc combien il est important de prendre les objectifs de développement convenus sur le plan international comme base pour l'analyse et la planification au niveau national, tout en tenant compte des processus de planification du développement dans chaque pays.

118. Il faudrait mettre en place des procédures plus ouvertes pour permettre aux pays en développement d'avoir un meilleur accès à l'ensemble des mandats normatifs et opérationnels des institutions spécialisées et des entités du système des Nations Unies, ainsi qu'aux compétences dont elles disposent, en particulier celles qui traitent de questions qui revêtent une dimension transfrontières ou régionale. La principale difficulté associée aux BCP et aux PNUAD est la question de savoir comment réconcilier la nécessité d'un ancrage stratégique et celle de l'ouverture, afin de servir les priorités nationales le mieux possible. Un facteur pourrait conduire à une participation plus grande des organismes non résidents, peut-être au moyen d'une meilleure communication et d'une gestion adéquate des connaissances : le fait que la plupart d'entre eux entretiennent déjà des relations directes avec des ministères techniques et d'autres partenaires dans les pays en développement.

¹⁷ Les pays qui expérimentent les programmes pilotes mis en œuvre dans le cadre de l'initiative Unité d'action des Nations Unies sont l'Albanie, le Cap-Vert, le Mozambique, le Pakistan, la République-Unie de Tanzanie, le Rwanda, l'Uruguay et le Viet Nam. Les pays auxquels s'applique le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement en 2007 incluent l'Afghanistan, le Bénin, la Côte d'Ivoire, l'Équateur, le Niger et le Nigéria.

119. Un élément essentiel au fonctionnement correct du système des coordonnateurs résidents est sa dimension collégiale et le degré élevé de participation à diverses initiatives nationales de l'ensemble des organismes des Nations Unies qui s'occupent du développement et sont actifs au plan national, qu'ils soient ou non représentés dans un pays donné. Dans l'idéal, le coordonnateur résident agit donc en tant que facilitateur. La collégialité exige aussi que lui incombe la pleine et entière responsabilité d'encourager la participation de collègues du système des Nations Unies à la mise en œuvre d'initiatives prises à l'échelle du système au niveau national, mais aussi de promouvoir l'interaction entre les diverses entités des Nations Unies ainsi que l'adoption d'initiatives coordonnées et consensuelles, à la poursuite d'objectifs communs. La promotion de la collégialité a en soi un effet dynamisant et c'est le meilleur moyen pour le coordonnateur résident de manifester son pouvoir mobilisateur.

B. Aspects régionaux

1. Décentralisation et régionalisation du système des Nations Unies

120. Nombre des questions dont s'occupe le système des Nations Unies dans le cadre de ses activités opérationnelles ont un caractère transfrontalier et se prêtent à une approche régionale et sous-régionale. Tous les fonds et programmes sont maintenant dotés de bureaux régionaux et/ou sous-régionaux, à l'instar de certaines institutions spécialisées. Certaines d'entre elles, comme l'OIT et l'OMS possèdent depuis très longtemps des bureaux régionaux afin de pouvoir répondre de manière plus adaptée aux besoins des pays membres de la région et de faciliter leur participation aux opérations régionales aussi bien que mondiales.

121. Certains fonds et programmes ont renforcé leurs bureaux régionaux afin de revaloriser leurs bureaux de pays. De notables progrès ont été accomplis en 2005 et 2006 pour intensifier le rôle des directeurs régionaux à l'échelle du système. Les équipes de directeurs régionaux sont devenues opérationnelles dans six régions où tous les fonds, programmes et organisations ont été invités à contribuer à l'appui rationnel et coordonné des équipes de pays. Cet appui portait entre autres sur l'assistance technique aux programmes et opérations ainsi que sur le contrôle des résultats.

122. Les bureaux régionaux et les structures d'appui régional des fonds, programmes et organismes se trouvent encore dispersés dans différents lieux et desservent plusieurs pays. Jusqu'à une date récente, les lieux d'implantation de ces bureaux et leur périmètre d'action n'étaient pas coordonnés entre les organismes des Nations Unies mais étaient décidés par l'organe directeur de chaque organisme, en fonction de ses mandats respectifs et de considérations géopolitiques particulières. Étant donné l'aspiration grandissante à la cohérence et à l'efficacité de l'ensemble du système des Nations Unies, la cohésion régionale du point de vue de l'implantation des bureaux et du champ opérationnel des organismes des Nations Unies, s'est accrue¹⁸.

¹⁸ En ce qui concerne l'Amérique latine et les Caraïbes les structures sont de plus en plus reliées à un centre régional situé au Panama; quant à la région de l'Asie et du Pacifique, elle a maintenant un centre régional à Bangkok. La région de l'Afrique est centrée sur Dakar, Nairobi et Johannesburg. Dans deux régions on a eu du mal à trouver un emplacement commun pour les

2. Contribution des commissions régionales

123. Les commissions régionales sont des éléments vitaux de la structure de base du système des Nations Unies. Le double rôle des commissions régionales en tant que bras régional du système des Nations Unies d'une part, et en tant qu'élément de la structure institutionnelle régionale d'autre part, les dote d'un avantage comparé unique, celui d'aborder les questions de développement régionales transfrontalières ainsi que les questions régionales de développement. Elles ont acquis une vaste expérience multidisciplinaire dans un grand nombre de domaines touchant le développement et qui peuvent aider à résoudre des problèmes transfrontaliers dans leurs régions respectives. Cette expérience, combinée à leur neutralité et à leur pouvoir de rassembler est d'une grande utilité pour les divers États membres. Les commissions régionales ont également veillé au déroulement de l'examen régional et au suivi des objectifs de développement convenus au niveau international, y compris les objectifs du Millénaire pour le développement.

3. Principales réalisations et problèmes à résoudre

124. En inscrivant des perspectives régionales sur l'agenda mondial pour le développement, le système des Nations Unies peut proposer des solutions appropriées et réalistes, tout en évitant les limites d'une approche purement nationale, qui pourrait priver les pays des avantages de l'analyse des questions transfrontalières. Les dimensions régionales ouvrent également de nouvelles possibilités à la coopération Sud-Sud, en particulier par la mobilisation de ressources techniques, technologiques et financières à l'intérieur des régions et entre elles.

125. Alors qu'il y a des avantages à réunir les équipes régionales des Nations Unies dans un nombre limité de centres et à les implanter d'une manière géographiquement plus logique, les besoins et les attentes des pays situés dans des régions aussi vastes peuvent être très divers et il n'y sera pas nécessairement mieux donné suite à partir de grands centres régionaux que depuis des villes sièges. Certaines questions très spécifiques telles que la pandémie du VIH/sida, les situations d'après conflit et les questions de planification préalable en prévision des catastrophes, la lutte contre la drogue et la migration transfrontalière, doivent être abordées à l'échelon sous-régional. Pour certaines entités plus spécialisées il peut être plus pratique d'avoir des bureaux régionaux dans des lieux autres que les principaux centres.

126. La coopération et la coordination entre les commissions régionales et les fonds et programmes et organismes du système des Nations Unies restent encore relativement peu développées. On peut citer des cas de collaboration étroite au niveau régional. Par exemple, les capacités d'analyse de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes sont de plus en plus utilisées par les organismes et programmes opérationnels des Nations Unies dans la région, notamment le PAM, l'UNICEF, le FNUAP, le PNUD et l'UNESCO.

structures régionales et un alignement géographique commun : il s'agit de l'Europe centrale et orientale et de la Communauté d'États indépendants ainsi que du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord.

C. Coûts de transaction et efficacité

1. Simplification et harmonisation des procédures et modalités d'exécution

127. Les coûts de transaction attachés à la fourniture d'aide extérieure aux pays en développement sont devenus une source de préoccupation tant pour les pays développés que pour les pays en développement. Depuis 2004, le système des Nations Unies a intensifié ses efforts pour rationaliser ses modalités d'exécution, notamment au niveau national, et pour simplifier et harmoniser ses procédures administratives et financières¹⁹. Les efforts ont porté particulièrement sur : a) la rationalisation de la présence du système des Nations Unies dans les pays par des arrangements de partage des locaux et de cohabitation; b) l'adoption de la modalité de bureaux conjoints; c) l'adoption d'un système de partage des coûts des services administratifs²⁰. L'approche harmonisée aux transferts monétaires inaugurée en 2005 s'inscrit parmi les dernières initiatives concrétisant le plan de simplification et d'harmonisation.

128. La solution de partage des locaux consiste à réunir dans le même lieu plusieurs entités et si possible l'installation d'une maison des Nations Unies. Il existe actuellement dans le monde 60 maisons des Nations Unies. La principale raison est de réduire les coûts de loyer et d'entretien. Dans certains cas, il n'est pas pratique pour tous les organismes intéressés de déménager dans des locaux communs : certains exécutent un important programme humanitaire qui entraîne des fluctuations dans l'occupation des locaux ou qui cherchent à se rapprocher de leurs ministères de tutelle respectifs. Cette situation peut s'appliquer à des organismes comme l'OMS, la FAO ou l'UNESCO. Le Groupe de travail du GNUM sur les locaux et les services communs fournit des directives concernant l'installation de locaux communs. Il n'existe pas pour le moment d'évaluation globale des économies et autres avantages tirés de la mise en commun des locaux.

129. L'idée de bureau commun était d'abord conçue pour accroître la rentabilité en réduisant la représentation et les opérations, en particulier dans les pays où la présence du système des Nations Unies est relativement modeste et où les coûts de représentation, de personnel et d'appui cumulés sont disproportionnés par rapport aux budgets des programmes. On a par la suite décidé d'inclure un programme de pays commun. En 2004, on avait l'intention de créer 20 bureaux communs d'ici à la fin de 2007. Jusqu'à présent un seul bureau commun a été établi au Cap-Vert²¹. L'initiative a été relancée en 2006 par le Groupe de haut niveau sur la cohérence à l'échelle du système des Nations Unies qui a proposé, en vertu du principe du regroupement des bureaux des Nations Unies, des activités pilotes réunies en un programme avec un responsable et un budget, et le cas échéant, un bureau.

130. Le bureau conjoint du Cap-Vert a été officiellement ouvert en janvier 2006 sous l'appellation de Bureau des Nations Unies pour les fonds et programmes. Les

¹⁹ On trouvera des informations plus détaillées sur les mesures prises pour simplifier et harmoniser les règles et procédures dans la liste récapitulative des questions relatives aux activités de coordination des opérations de développement, établie tous les ans pour la session de fond du Conseil économique et social par les fonds et programmes des Nations Unies, en application de la résolution 1998/27 du Conseil.

²⁰ La question de la récupération des coûts a été traitée au chapitre II relatif au financement.

²¹ Un deuxième bureau commun avait été initialement prévu pour les Maldives, mais ce projet ne s'est pas réalisé par suite du tsunami de décembre 2004.

conseils d'administration du PNUD, du FNUAP, de l'UNICEF et du PAM ont approuvé le programme de pays commun en 2005 pour le cycle commençant en 2006 et le plan d'action du programme commun a été signé en décembre 2005 par le Gouvernement et les quatre organisations. Le programme commun est structuré thématiquement, et non en fonction des mandats des organismes participants. À la suite d'une étude effectuée par le GNUM au début de 2007 sur l'installation d'un bureau conjoint au Cap-Vert, il s'est avéré que cette entreprise était viable compte tenu du fait qu'il s'agissait d'un projet pilote.

131. Depuis 2001 déjà, les organismes des Nations Unies résidents s'efforcent de se doter de services d'appui communs, mais le programme n'a pris son essor qu'en 2004, lorsque la formation de personnel administratif des équipes de pays a été intensifiée en coopération avec le GNUM. L'année 2006 a été la dernière année du programme de services communs mené sous la direction du GNUM qui, à la fin de l'année avait apporté son appui à près de 70 pays. En 2006, un examen approfondi du programme entrepris sous la responsabilité du GNUM s'est de nouveau concentré sur l'appui que peuvent apporter les services communs à l'harmonisation des activités de fond des bureaux communs, ainsi que sur l'appui aux pays pilotes dotés d'un bureau unique des Nations Unies.

132. Les services communs d'appui affectés à la sûreté et à la sécurité ont pris de l'importance en ce début de millénaire. La création en janvier 2005 du Département de la sûreté et de la sécurité a regroupé et renforcé les structures du Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les questions de sécurité, au siège et dans les bureaux extérieurs. En raison du renforcement du système de gestion de la sécurité, et surtout du nombre accru de personnel affecté à la sécurité, les coûts de la sécurité sur le terrain ont presque quadruplé, passant de 42,9 millions de dollars pour l'exercice 2002-2003 à 169,1 millions prévus pour l'exercice 2006-2007. Sur les allocations de crédits prévues en 2006 pour couvrir les dépenses des bureaux extérieurs et les dépenses connexes, 85 % étaient affectés à la sécurité.

133. L'approche harmonisée des transferts monétaires a été inaugurée en avril 2005 entre les membres du Comité exécutif du GNUM. Cette mesure avait pour but de a) faire baisser les coûts de transaction pour les partenaires et le personnel des Nations Unies, en réduisant, simplifiant et normalisant les procédures; b) promouvoir l'utilisation des systèmes nationaux comme moyen d'accroître l'autonomie des pays dans la gestion de leur développement; et c) insister davantage sur la création de capacités nationales durables. Cette approche base les transferts monétaires sur l'évaluation initiale des risques plutôt que sur la vérification des dépenses. Elle implique deux types d'évaluation des capacités : a) une macroévaluation du système national de gestion des finances publiques du pays, et b) une série de microévaluations de la viabilité des systèmes de gestion financière, des pratiques et contrôles des agents d'exécution. Quarante-deux pays ont mis au point un plan d'application de l'approche harmonisée et 60 pays l'ont fait adopter par les gouvernements et/ou des représentants locaux des bailleurs de fonds. Des macroévaluations ont été menées à bien dans 53 pays, et un sur trois des 118 pays qui ont adopté l'approche ont entrepris ou achevé des microévaluations.

134. Il est essentiel de rattacher l'introduction de l'approche harmonisée aux processus nationaux pour mener à bien la mise en œuvre de la modalité. Les premiers résultats obtenus du Cap-Vert permettent de penser que les partenaires dont les systèmes financiers sont les plus fiables sont ceux qui tendent à tirer le plus de

bénéfices du fait de la ponctualité des paiements et de la baisse des coûts de transaction. L'approche harmonisée a aussi l'avantage de promouvoir la qualité de la gestion financière des organismes partenaires. L'autorité et les qualités de dirigeant affirmées du coordonnateur résident et des chefs de secrétariat des institutions spécialisées sont des facteurs importants car il est nécessaire dans ce processus d'engager des négociations délicates avec les partenaires nationaux. La création d'équipes interinstitutions spécialisées dans l'approche harmonisée est d'une importance vitale.

2. Principales réalisations et difficultés à surmonter

135. Le PNUD, l'UNICEF, le FNUAP et le PAM ont réalisé de notables investissements dans la rationalisation de leur présence sur le terrain. Cependant, le nombre d'équipes de pays qui se sont regroupées dans les mêmes locaux ou qui ont ouvert des bureaux conjoints est nettement inférieur à ce qu'on attendait. La participation d'organismes non résidents dans l'installation du bureau conjoint du Cap-Vert reste jusqu'à maintenant marginale. La question de l'intégration des organismes non résidents va sans doute être abordée de manière plus systématique et générale au Cap-Vert ainsi que dans d'autres pays pilotes adhérant au principe du regroupement des bureaux des Nations Unies.

136. Des progrès ont été enregistrés dans la mise en place des services d'appui communs et l'adoption de nouvelles procédures administratives et financières. Le suivi des avantages de ces procédures ne s'est pas avéré satisfaisant. On peut estimer que certaines économies ont été réalisées sur les coûts de transaction tant pour les gouvernements nationaux que pour les organismes des Nations Unies eux-mêmes, mais on n'a pas réellement de certitudes. D'une manière générale, la réforme administrative au niveau national devrait donner de meilleurs résultats lorsqu'elle sera guidée par une vision commune de l'ensemble des parties prenantes sur le rôle et la participation du système des Nations Unies dans le contexte national.

D. Capacité nationale du système des Nations Unies pour le développement

1. Réforme de la gestion des ressources humaines

137. Toutes les entités du système des Nations Unies ont maintenant adopté une approche commune à la gestion des ressources humaines et la plupart disposent des principaux éléments propres à la gestion de ressources humaines spécialisées. Plusieurs fonds, programmes, institutions spécialisées et autres entités du système des Nations Unies ont inauguré des stratégies et des politiques visant à répondre au mieux aux besoins des États membres et à résoudre les multiples difficultés que pose la diversité des aptitudes et des classes d'âge de leurs employés.

2. Décentralisation

138. Plusieurs organismes des Nations Unies, dont certaines institutions spécialisées, continuent de décentraliser leurs capacités, tendance qui a commencé il y a 20 ans. Aujourd'hui, la majorité du personnel affecté au système de développement des Nations Unies se trouve en poste sur le terrain, ce qui s'applique également au personnel du Secrétariat de l'ONU. En 2005, les affectations sur le

terrain de fonctionnaires des organismes faisant partie du système commun des Nations Unies représentaient 54 % de tout le personnel, contre 45 % en 2000.

139. Si l'on prend le cas de quelques entités en particulier, la situation est plutôt contrastée. Plus de 70 % du personnel du PNUD, de l'UNICEF, du FNUAP et du PAM se trouvent sur le terrain. Les institutions spécialisées gardent une plus forte proportion de leur personnel au siège. Ces situations différentes dépendent des mandats, des contraintes financières et du rôle que tient le bureau régional du sous-système. Dans certains pays où l'ONUDI ne possède pas de bureau régional ou de pays pleinement opérationnel, elle a conclu un accord avec le PNUD. Aux termes dudit accord, un expert de l'ONUDI recruté localement travaille au niveau national avec l'équipe de pays des Nations Unies, utilisant les installations du PNUD et partageant les services communs.

140. Plusieurs entités des Nations Unies ont transféré leur personnel dans des bureaux régionaux ou sous-régionaux plutôt que dans des bureaux nationaux. Les structures régionales prennent de plus en plus d'importance. Les directeurs régionaux des États membres du Comité exécutif du GNUD et d'autres organismes deviennent des rouages essentiels de l'appui aux équipes de pays et au pouvoir d'intervention du système des Nations Unies dans les pays et les régions. L'OIT est en train d'intégrer ses structures régionales par une présence accrue au niveau des pays. D'autres institutions telles l'UNESCO font appel à des experts régionaux et à du personnel technique affecté à leurs bureaux sous-régionaux.

3. Capacité technique nationale et utilisation des réseaux de gestion des connaissances

141. L'efficacité du système des Nations Unies au niveau national est tributaire de la qualité du personnel spécialisé auquel peuvent faire appel les équipes des Nations Unies. Des études effectuées pour les besoins du présent rapport montrent que les qualifications les plus courantes que l'on trouve au niveau national sont encore très diversifiées et la qualité du personnel est variable, bien que la situation varie d'un pays et d'un organisme à l'autre. Pour agir efficacement dans le processus de développement national il faut des connaissances étendues dans plusieurs disciplines. Toutes les spécialisations ne sont cependant pas nécessaires dans les équipes de pays des Nations Unies, étant donné qu'il est possible de les trouver au sein du système et en dehors par une gestion adéquate des savoirs en recourant aux technologies modernes de l'information et de la communication.

142. Une autre manière intéressante de renforcer la capacité d'intervention du système des Nations Unies est de faire plus fréquemment appel à des experts nationaux qui aident les entités sur le terrain à mieux coller à la réalité et à assurer la continuité des opérations. Une enquête menée par la Commission de la fonction publique internationale en 2005 a révélé que le nombre d'experts nationaux en service dans le système des Nations Unies s'élevait à 4 777 contre 1 299 recensés en 1993 par sept entités du système²². Cette collaboration devrait s'intensifier du fait que de nouvelles dispositions sont prises pour faire une place plus large aux services d'organisations non résidentes et appliquer des accords ponctuels passés entre le PNUD et certaines entités des Nations Unies.

²² En 2004, l'UNICEF employait le plus grand nombre d'experts nationaux, à savoir 1 523, suivi par le PNUD avec 832, le PAM (267), l'OMS (228), la FAO (92), l'UNESCO (72) et l'ONUDI (17).

143. La capacité d'attirer et de retenir du personnel qualifié demeure encore un gros problème. L'accentuation de la mobilité interinstitutions a quelque peu progressé. La Commission de la fonction publique internationale a publié en 2005, une nouvelle version de la politique de mobilité interinstitutions en vue de faciliter une meilleure harmonisation des indemnités et prestations à l'échelle du système des Nations Unies et de favoriser les accords d'échanges. Certaines entités, comme le PNUD et l'UNICEF, se sont employées à restructurer les qualifications de leur personnel afin d'obtenir le meilleur assortiment de spécialisations possible pour déterminer les lignes d'action les plus réalistes dans des domaines techniques, sociaux et économiques critiques.

144. Le système puise dans les connaissances spécialisées extérieures par l'intermédiaire de réseaux qu'il entretient et d'institutions avec lesquelles il collabore et qui lui ouvrent l'accès à de nouvelles sources d'expertise et de savoirs. Le réseau d'action du GNUD donne accès en ligne à 110 experts techniques régionaux relevant de 15 organismes des Nations Unies²³. Un excellent exemple de ce que peut offrir le système des Nations Unies est fourni par le Centre de contact sous-régional créé par le PNUD.

4. Principales réalisations et difficultés à surmonter

145. Avec la mondialisation et le nouvel agenda pour le développement les pays en développement ont davantage besoin de l'appui du système des Nations Unies, ce qui pèse sur la capacité opérationnelle du système des Nations Unies au niveau national. Le système répond en procédant à des réformes de la gestion des ressources humaines et en poursuivant les processus en cours touchant par exemple la décentralisation, la restructuration des qualifications, et le recrutement ciblé.

146. L'éventail restreint de qualifications dont disposent les équipes de pays des Nations Unies et l'accès réduit des pays bénéficiaires à la large diversité de savoirs et de compétences du système des Nations Unies amoindrissent l'efficacité de l'action du système des Nations Unies au niveau national. La capacité du système à mobiliser toutes les aptitudes fondamentales nécessaires au soutien des stratégies de développement nationales et à la réalisation des OMD et d'autres objectifs de développement convenus au niveau international est affaiblie par de graves contraintes administratives et financières et demande encore d'énormes efforts d'harmonisation et d'intégration.

E. Évaluation des activités opérationnelles de développement

1. La fonction d'évaluation dans le système des Nations Unies, et collaboration à l'échelle du système en la matière

147. Nombre de fonds, programmes et organismes du système des Nations Unies pour le développement ont maintenant une fonction d'évaluation bien déterminée, mais l'importance que revêt l'évaluation et les arrangements institutionnels sont encore assez variables. Dans certains cas, l'évaluation relève des services de contrôle, et dans d'autres, elle fait partie des activités de planification, de programmation et de suivi. Très peu de bureaux d'évaluation sont indépendants dans le sens de faire rapport directement et de manière indépendante aux organes

²³ On peut également citer l'exemple de la FAO, du FIDA, de la CNUCED et de l'UNESCO.

directeurs ou aux chefs de secrétariat des organismes intéressés. Les bureaux d'évaluation manquent généralement de ressources. Peu d'entités des Nations Unies ont des méthodes d'évaluation tout à fait au point.

148. Au cours des trois dernières années, les fonctions d'évaluation ont été renforcées à l'échelle du système de développement des Nations Unies²⁴. Le Groupe des Nations Unies sur l'évaluation²⁵ rassemble des services chargés de l'évaluation dans le système des Nations Unies. Il comprend actuellement 45 services d'évaluation représentant non seulement des fonds, programmes et institutions chargés d'activités opérationnelles de développement mais aussi le Secrétariat de l'ONU, des commissions et entités régionales chargées de questions humanitaires et écologiques.

149. En 2005, le Groupe a adopté des règles et normes d'évaluation correspondant aux règles et normes internationales d'évaluation, offrant ainsi un modèle d'harmonisation et de simplification des fonctions d'évaluation du système des Nations Unies. Les règles et normes convenues – approuvées par le Conseil économique et social dans sa résolution 2006/14 en tant que contribution au renforcement de l'évaluation comprise comme une fonction du système des Nations Unies – fournit un ensemble de valeurs communes, un solide cadre conceptuel et de sérieux principes directeurs pour l'évaluation. Les membres du Groupe sont encouragés à promouvoir, dans leurs organismes respectifs, l'adoption des principes et méthodes définis dans les règles et normes du Groupe.

150. Le Groupe a proposé au Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies d'étudier les possibilités de renforcer les fonctions d'évaluation à l'échelle du système. La proposition du GNUD se résume ainsi : a) chaque entité des Nations Unies doit avoir des fonctions d'évaluation renforcées et plus indépendantes pour évaluer ses propres résultats et contribuer à l'élaboration de méthodologies harmonisées et aux activités d'évaluation à l'échelle du système; b) il faut amplifier les réseaux, intensifier la collaboration, et encourager l'innovation par l'intermédiaire du GNUD, et c) il convient de créer un petit groupe d'évaluation indépendant pour effectuer des évaluations à l'échelle du système. Faute d'un tel mécanisme d'évaluation indépendant à l'échelle du système, le GNUD devra entreprendre l'évaluation de huit programmes pilotes relevant de l'initiative unité d'action des Nations Unies.

2. Évaluation au niveau national

151. Dans sa résolution 59/250, l'Assemblée générale a souligné que les gouvernements des pays en développement étaient responsables au premier chef de la coordination de tous les types d'aide extérieure, notamment celle qui est fournie par le système des Nations Unies, et de l'évaluation de l'impact de cet apport sur les priorités nationales. La mise en relief de la responsabilité et de l'autorité nationales dans le processus d'évaluation par les pays en développement marque un tournant dans la manière de procéder par comparaison avec l'approche traditionnelle selon laquelle l'évaluation était essentiellement l'affaire des organismes de financement.

²⁴ La fonction d'évaluation du Corps commun d'inspection pourrait faire exception étant donné que cet organe s'est récemment concentré spécialement sur la vérification des comptes et le contrôle interne.

²⁵ Le Groupe était initialement appelé Groupe de travail interorganisations sur l'évaluation.

152. Des méta-analyses récentes d'échantillons d'évaluations réalisées à partir de la nouvelle base de données nationales du GNUM ont montré que la plupart des évaluations étaient encore effectuées à l'initiative des organismes des Nations Unies et par ces derniers, ce qui fait que la responsabilité et les prérogatives des pays en développement en la matière sont restées relativement faibles. Ces analyses ont également révélé que les évaluations étaient pour la plupart particulières aux organismes qui les effectuaient et ne laissaient qu'une place réduite à la programmation conjointe et/ou programmes communs préconisés par le GNUM, ou aux stratégies de réduction de la pauvreté.

153. Le Gouvernement sud-africain et le Groupe entreprennent actuellement une évaluation sous la responsabilité nationale, destinée à vérifier dans quelle mesure le rôle du système des Nations Unies, ses fonctions et sa position stratégique sont encore pertinents dans le contexte actuel et si cette intervention permet à l'Afrique du Sud de bénéficier au maximum de l'appui du système des Nations Unies. Cette opération sera financée et dirigée par le Gouvernement sud-africain en collaboration avec le Groupe. Elle devrait permettre de tirer des enseignements sur la manière d'évaluer les activités du système des Nations Unies sous l'égide et la responsabilité nationales, afin d'en tenir compte pour des exercices analogues dans d'autres pays.

154. Dans sa résolution 59/250, l'Assemblée générale a également encouragé les évaluations nationales du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, à la fin du cycle de programmation sur la base des matrices de résultats, avec la pleine participation et sous l'impulsion du gouvernement bénéficiaire. Cette disposition n'a pas jusqu'à présent été appliquée à grande échelle. Les directives relatives aux bilans communs de pays et au Plan-cadre destinées aux équipes de pays des Nations Unies contiennent des indications sur les plans de suivi et d'évaluation qui devraient compléter les matrices de résultats. Les examens doivent être entrepris annuellement et l'évaluation du cadre devrait avoir lieu l'avant-dernière année du cycle de programmation. Les activités de suivi et d'évaluation doivent être planifiées et dotées des ressources nécessaires dès le début du plan pluriannuel des cadres.

3. Renforcement des capacités d'évaluation des pays en développement

155. Dans le débat international, les évaluateurs de pays en développement ont de plus en plus tendance à adapter les approches et méthodes d'évaluation courantes aux besoins spécifiques et au contexte culturel des parties prenantes et clients auxquels l'évaluation est destinée. L'UNICEF, UNIFEM et le PNUD ainsi que d'autres organismes des Nations Unies ont contribué à la promotion et à la mise en place dans les pays en développement d'organisations spécialistes de l'évaluation et se sont de ce fait associés à des initiatives analogues dues à des donateurs bilatéraux comme le Japon et les institutions internationales de financement, notamment la Banque mondiale et la Banque asiatique de développement. L'UNICEF et le PNUD ont apporté un appui non négligeable à l'Association africaine d'évaluation ainsi qu'à d'autres associations régionales et nationales d'évaluation dans d'autres régions du monde.

156. Ce ne sont pas seulement les capacités individuelles de spécialistes et leurs associations qui demandent un renforcement. Il s'agit également de développer et d'intégrer les fonctions d'évaluation dans les administrations publiques et d'autres organismes partenaires dans les pays en développement. Ces fonctions d'évaluation

devraient répondre aux mêmes exigences en matière d'indépendance et de crédibilité que les structures analogues dans les pays développés. L'évaluation est une partie essentielle des approches fondées sur les droits et de la gestion axée sur les résultats, propres à encourager la bonne gouvernance. L'évaluation est indispensable à la transparence et à l'acquisition de connaissances tant pour les organismes publics que privés.

157. L'insuffisante capacité des équipes de pays à préparer et mener à bien les évaluations explique en grande partie pourquoi les évaluations du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement n'ont pas été mises en œuvre. On ne peut compenser les carences par l'utilisation au cas par cas de consultants extérieurs, si l'on veut que les évaluations des travaux des Nations Unies soient conçues et menées de manière à répondre normalement aux besoins organisationnels, afin de mieux satisfaire les demandes des pays en matière de développement, et de mieux appuyer les politiques et priorités des gouvernements et d'autres partenaires.

4. Principales réalisations et difficultés à surmonter

158. Depuis 2004, de notables progrès ont été accomplis dans le perfectionnement des fonctions d'évaluation des fonds, programmes, organismes et autres entités du système des Nations Unies, de même qu'en ce qui concerne l'harmonisation et la simplification des normes et méthodes préconisées par les politiques et les pratiques d'évaluation. Il faut maintenant renforcer, aux niveaux national et régional, ainsi que dans les sièges, la capacité du personnel spécialisé employé dans le système des Nations Unies, et tirer le meilleur parti des ressources de spécialistes extérieurs.

159. Certes, le renforcement des capacités nationales d'évaluation a progressé mais le problème n'a pas encore été étudié à fond et les ressources allouées n'ont pas été suffisantes. L'évaluation est une discipline qui doit être mieux intégrée dans l'ensemble des activités de développement. Les fonds, programmes et organismes des Nations Unies ont un mandat et un rôle bien spécifique à jouer dans le développement des capacités d'évaluation des pays de programme. Il faut appuyer dans ces pays les organismes spécialisés qui peuvent prendre la direction des opérations d'évaluation, afin que de plus en plus les gouvernements et les autres partenaires nationaux puissent prendre en main l'évaluation de l'aide extérieure, notamment celle qui est fournie par le système des Nations Unies.