Nations Unies E/AC.51/2009/2

Conseil économique et social

Distr. générale
2 avril 2009
Français
Original : anglais

Comité du programme et de la coordination
Quarante-neuvième session
Session d'organisation
30 avril 2009
Session de fond
8 juin-2 juillet 2009
Point 3 b) de l'ordre du jour provisoire*
Questions relatives au programme : évaluation

Évaluation de l'appui fourni par les Nations Unies aux pays les moins avancés, aux pays en développement sans littoral, aux petits États insulaires en développement et à l'Afrique

Rapport du Bureau des services de contrôle interne

« Les décalages entre les attentes, les capacités et le système de responsabilisation nuisent au centrage des programmes et à l'accomplissement des résultats »

Résumé

À la demande de l'Assemblée générale, le Bureau des services de contrôle interne a évalué l'utilité, l'efficacité et l'efficience du Bureau du Haut-Représentant pour les pays les moins avancés, les pays en développement sans littoral et les petits États insulaires en développement, ainsi que celles de l'appui apporté par les Nations Unies au Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD).

Les constatations du Bureau sont les suivantes :

- Les résultats d'ensemble dont l'accomplissement a été ordonné et qui sont inscrits dans les budgets du Bureau du Haut-Représentant et de l'appui au NEPAD comprennent des contributions au changement qui dépassent largement les limites de l'influence que peuvent exercer les différents directeurs de

* E/AC.51/2009/1.

09-28992 (F) 240409 270409

Merci de recycler

programme. Du fait du manque de ressources et de capacités, il n'est pas réaliste, par exemple, d'espérer avoir une influence sensible sur la coordination des affaires concernant les Nations Unies en Afrique. On attend énormément de ces programmes, alors que les multiples parties concernées ne s'accordent pas clairement sur ce qu'il est raisonnable d'attendre compte tenu du caractère limité des capacités disponibles. Et la situation est empirée par la dispersion des objectifs et par l'insuffisance de la communication avec les parties prenantes;

- Le principal acquis des deux programmes est d'avoir aidé à sensibiliser les décideurs, réunis aux rencontres mondiales organisées par l'ONU, aux besoins particuliers en matière de développement qu'ont les pays les moins avancés, les pays en développement sans littoral, les petits États insulaires en développement et l'Afrique. La répartition du travail entre les programmes et les autres intervenants du système des Nations Unies n'est pas bien définie. Dans l'esprit des États Membres et des partenaires, et à l'intérieur des entités elles-mêmes, on rencontre de multiples conceptions de ce que devraient être les priorités opérationnelles;

- Il y a de nombreux points de chevauchement entre les pays dont s'occupe le Bureau du Haut-Représentant et ceux sur lesquels porte l'appui des Nations Unies au NEPAD. Sur les 53 pays d'Afrique couverts par ce dernier, 37 bénéficient également d'un ou de plusieurs des sous-programmes du Bureau du Haut-Représentant. Réciproquement, plus du tiers des 90 pays dont s'occupe ce dernier sont en Afrique. Les effets de synergie possibles entre lui et le Bureau du Conseiller spécial pour l'Afrique, deux bureaux de dimension modeste dont les mandats se chevauchent, n'ont pas été exploités;

- Du fait du décalage entre le budget de l'appui au NEPAD et la structure organisationnelle, il y a eu peu de coordination au niveau des trois sous-programmes. Il n'y a pas un haut fonctionnaire qui soit seul responsable des résultats d'ensemble de ce programme. En même temps, les dispositifs parallèles du Bureau du Haut-Représentant et du Département des affaires économiques et sociales ont besoin d'être mieux coordonnés au sein de la structure morcelée qui est chargée d'apporter un appui aux petits États insulaires en développement. Ces problèmes de gouvernance ont pesé sur l'efficacité des deux programmes.

Les cinq recommandations du BSCI sont les suivantes. Il conviendrait que les mandats des uns et des autres soient traduits en axes programmatiques plus pointus et plus clairement définis et que des cadres stratégiques révisés (communs ou séparés) soient soumis à l'examen de l'Assemblée générale. Il conviendrait aussi que des études soient entreprises en vue de regrouper les activités administratives et de communication du Bureau du Conseiller spécial pour l'Afrique et du Bureau du Haut-Représentant, et qu'en tous les cas, les trois sous-programmes prévus au titre de l'appui au NEPAD soient placés sous la responsabilité et la supervision d'un haut fonctionnaire unique. De même, le programme d'appui au NEPAD devrait comporter un projet de renforcement de l'appui apporté au mécanisme de consultation régionale pour l'Afrique. Enfin, le Bureau du Haut-Représentant et le Département des affaires économiques et sociales devraient préciser le rôle que chacun doit jouer, et élaborer un plan d'action commun afin de donner une certaine cohérence à l'action menée par les organismes des Nations Unies pour venir en aide aux petits États insulaires en développement.

Table des matières

Page

I. Introduction 4

II. Données de base 4

A. Objectif, portée et méthode de l'évaluation 4

B. Mandat, organisation et ressources du Bureau du Haut-Représentant et du programme d'appui au NEPAD 7

III. Conclusions de l'évaluation 9

A. Évaluation des réalisations du programme 9

B. Structure et planification stratégique 15

IV. Conclusions 21

V. Recommandations 22

Annexe

Bureau du Haut-Représentant pour les pays les moins avancés, les pays en développement sans littoral et les petits États insulaires en développement et Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique : complexité de la structure institutionnelle dans laquelle ils opèrent 25

I. Introduction

1. À sa soixante et unième session, l'Assemblée générale a adopté la résolution 61/235, dans laquelle elle faisait sienne la décision du Comité du programme et de la coordination selon laquelle le Bureau des services de contrôle interne réaliserait une évaluation approfondie de l'appui des Nations Unies aux pays les moins avancés, aux pays en développement sans littoral, aux petits États insulaires en développement et à l'Afrique, que le Comité examinerait à sa quarante-neuvième session, en 2009.

2. Le présent rapport final comprend les observations reçues du Bureau du Haut-Représentant pour les pays les moins avancés, les pays en développement sans littoral et les petits États insulaires en développement et des éléments du système des Nations Unies qui offrent un appui au Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD); ces observations sont en italiques.

II. Données de base

A. Objectif, portée et méthode de l'évaluation

3. Le BSCI a axé son évaluation sur les chapitres 10 et 11 du budget de l'ONU et les programmes 8 et 9 du plan-programme biennal 2008-2009, qui concernent, l'un, le Bureau du Haut-Représentant pour les pays les moins avancés, les pays en développement sans littoral et les petits États insulaires en développement, et l'autre, l'appui des Nations Unies au NEPAD[1].

4. L'évaluation porte sur les cadres stratégiques du Bureau du Haut-Représentant et du programme d'appui au NEPAD, dont les sous-programmes et les objectifs opérationnels sont les suivants[2] :

---

[1] Le NEPAD est une vue de l'avenir et un cadre stratégique adoptés par les dirigeants de l'Afrique au trente-septième Sommet de l'Organisation de l'Union africaine (devenue aujourd'hui l'Union africaine), organisé en juillet 2001 à Lusaka, pour s'attaquer à la question de la pauvreté et du sous-développement, qui se pose d'un bout à l'autre du continent africain. Il tient compte des priorités à retenir si l'on veut répondre aux besoins particuliers de l'Afrique tels qu'énoncés dans la Déclaration du millénaire, à savoir : a) offrir un appui aux structures politiques et institutionnelles des démocraties naissantes en Afrique; b) renforcer encore la capacité de maintien de la paix, en coopération avec les organisations régionales; c) prendre des mesures spéciales pour s'attaquer aux problèmes de la réduction de la pauvreté et du développement durable en annulant la dette; d) accroître l'aide publique au développement; e) intensifier les flux de capitaux privés et créer des capacités commerciales; et f) aider l'Afrique à se donner les moyens de lutter contre la propagation du VIH/sida et d'autres maladies infectieuses. Le secrétariat du NEPAD, dont les bureaux sont en Afrique du Sud, coordonne l'exécution des projets et programmes.

[2] A/62/6 (Sect. 10) et (Sect. 11). *Le Bureau du Haut-Représentant a indiqué qu'il était proposé d'apporter des modifications aux objectifs de son programme pour l'exercice biennal 2010-2011.*

Tableau 1
Cadres de résultats du Bureau du Haut-Représentant et de l'appui des Nations Unies au NEPAD

Chapitre 10 : Bureau du Haut-Représentant pour les pays les moins avancés, les pays en développement sans littoral et les petits États insulaires en développement	
Sous-programme	*Objectif*
1. Pays les moins avancés	Améliorer la qualité de vie des populations des pays les moins avancés en renforçant les moyens dont elles disposent pour améliorer leurs perspectives d'avenir et développer leur pays
2. Pays en développement sans littoral	Assurer l'application effective du Programme d'action d'Almaty en répondant aux besoins particuliers des pays en développement sans littoral grâce à la création d'un nouveau cadre mondial pour la coopération en matière de transport en transit entre les pays en développement sans littoral et de transit
3. Petits États insulaires en développement	Promouvoir et mobiliser efficacement un appui international en faveur de la Stratégie de Maurice pour la poursuite de la mise en œuvre du Programme d'action pour le développement durable des petits États insulaires en développement
Chapitre 11 : Appui des Nations Unies au NEPAD	
Sous-programme	*Objectif*
1. Coordination de la mobilisation mondiale et appui apporté au Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (Bureau du Conseiller spécial pour l'Afrique)	Renforcer la coopération internationale en faveur du NEPAD et de la réalisation des objectifs du Millénaire des Nations Unies en Afrique
2. Coordination régionale et appui apporté au Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (mise en œuvre : Commission économique pour l'Afrique)	Renforcer l'appui apporté à l'échelle du système des Nations Unies à la mise en œuvre du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique aux niveaux régional et sous-régional
3. Activités d'information et de sensibilisation à l'appui du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (mise en œuvre : Département de l'information)	Contribuer à sensibiliser le monde à la situation économique et sociale critique de l'Afrique, ainsi qu'aux efforts déployés par l'Afrique et par la communauté internationale à l'appui du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique en vue de promouvoir le redressement économique et le développement durable de la région et de réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement

5. Conformément aux règles régissant la planification des programmes, les aspects du budget qui ont trait aux programmes, le contrôle de l'exécution et les méthodes d'évaluation (ST/SGB/2000/8), l'évaluation avait pour objectif de mesurer, de façon aussi systématique et objective que possible, l'utilité, l'efficacité et l'efficience des activités de programme par rapport aux mandats et de proposer, le cas échéant, des améliorations.

6. Le Bureau des services de contrôle interne a appliqué les méthodes d'évaluation suivantes :

a) Questionnaires adressés à tous les fonctionnaires du Bureau du Haut-Représentant et des services d'organismes des Nations Unies participant à l'appui au NEPAD[3], qu'ils ont remplis en août et septembre 2008. Les taux de réponse ont été de 43 % (7 sur 16) et 38 % (12 sur 32), respectivement;

b) Deux questionnaires remplis entre le 25 août et le 30 septembre 2008 par les parties prenantes elles-mêmes : États Membres, directeurs de programme du Secrétariat, fonds, programmes et institutions spécialisées des Nations Unies et autres partenaires tels que les communautés économiques régionales d'Afrique, le secrétariat du NEPAD et la Commission de l'Union africaine. Les taux de réponse ont été de 14 % (45 sur 321) pour le Bureau du Haut-Représentant et 4 % (14 sur 395) pour les services d'organismes des Nations Unies apportant un appui au NEPAD;

c) Enquête auprès de 62 coordonnateurs résidents[4];

d) Quatre-vingt quatorze entretiens approfondis avec des fonctionnaires du Secrétariat de l'ONU à New York et Genève, dans les commissions régionales et dans certains centres sous-régionaux, et avec des représentants d'organismes partenaires et d'États Membres;

e) Étude des documents pertinents, internes ou publics, comportant notamment l'analyse de bilans communs de pays et du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement portant sur les 31 pays en développement sans littoral[5], et de données sur le programme trouvées dans le Système intégré de suivi et dans le système électronique d'évaluation et de notation des fonctionnaires;

f) Observation directe de réunions du Mécanisme de coordination régionale pour l'Afrique, des équipes multipays du Pacifique et du Groupe consultatif interorganisations sur les petits États insulaires en développement, ainsi que des réunions et tables rondes tenues à l'occasion de l'examen à mi-parcours du Programme d'action d'Almaty et de la Réunion de haut niveau sur les besoins de l'Afrique en matière de développement.

---

[3] Bureau du Conseiller spécial pour l'Afrique, Groupe d'appui au NEPAD de la CEA, qui met en œuvre le sous-programme 2, Bureau de la planification et du contrôle des programmes de la CEA et Section Afrique du Département de l'information, qui met en œuvre le sous-programme 3.

[4] Les 49 pays les moins avancés sont tous couverts par cette enquête. Dix-neuf coordonnateurs résidents de petits pays insulaires ont également été interrogés. Quatorze réponses ont été reçues, soit un taux de réponse de 22 %. Seuls les pays Membres de l'ONU ont été interrogés, sur la base de la liste des petits États insulaires en développement affichée sur le site Web du Bureau du Haut-Représentant (www.un.org/ohrlls).

[5] L'analyse a porté sur la version la plus récente des bilans communs de pays et plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement disponibles le 14 octobre 2008 sur le site www.undg.org. Aucun bilan n'était disponible pour le Burundi au moment de l'analyse.

7. D'autre part, le présent rapport reprend certains éléments d'analyse et certaines recommandations provenant d'un autre rapport d'audit du BSCI portant sur le Bureau du Haut-Représentant et celui du Conseiller spécial[6]. Ainsi, pour la constatation 8 (par. 36 et 37), on se réfère à l'analyse comparative des mandats du Bureau du Haut-Représentant et du Département des affaires économiques et sociales en ce qui concerne l'appui aux petits États insulaires en développement. On renouvelle aussi, au paragraphe 47, les recommandations 1 et 2 des audits du Bureau du Haut-Représentant et de celui du Conseiller spécial pour l'Afrique, en en ajoutant cinq autres.

8. En ce qui concerne les faiblesses de l'étude, le Bureau a pris acte du problème posé par le niveau relativement faible des taux de réponse aux enquêtes, surtout parmi les parties concernées participant à l'appui des Nations Unies au NEPAD. Pour y remédier, le BSCI a réalisé une série supplémentaire d'entretiens avec des délégations d'États Membres africains, de groupes régionaux et de partenaires.

B. Mandat, organisation et ressources du Bureau du Haut-Représentant et du Programme d'appui au NEPAD

9. L'Assemblée générale a créé le Bureau du Haut-Représentant pour les pays les moins avancés, les pays en développement sans littoral et les petits États insulaires en développement par sa résolution 56/227, qui complétait la résolution 55/279, dans laquelle elle avait approuvé le texte issu de la troisième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés, comme le lui avait recommandé le Secrétaire général[7]. Les fonctions clefs du Bureau du Haut-Représentant correspondent à la répartition interne des responsabilités relatives au sous-programme et sont de mobiliser en faveur des textes ci-après, de les transversaliser, de suivre leur mise en œuvre et d'en rendre compte[8] :

- Programme d'action de Bruxelles en faveur des pays les moins avancés pour la décennie 2001-2010[9];
- Programme d'action d'Almaty : répondre aux besoins particuliers des pays en développement sans littoral et créer un nouveau cadre mondial pour la coopération en matière de transport en transit entre les pays en développement sans littoral et de transit[10];

---

[6] AN2008/860/01, 27 janvier 2009.

[7] A/56/645 et Add.1 et Add.1/Corr.1 et 2.

[8] Le mandat de suivi et d'information s'applique aux Programmes d'action de Bruxelles et d'Almaty. Pour les Programmes d'action de la Barbade et de Maurice, cette responsabilité revient au Groupe des petits États insulaires en développement, au Département des affaires économiques et sociales (voir par. 36-37).

[9] Adopté à Bruxelles, en 2001, par la troisième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés, et approuvé par l'Assemblée générale dans sa résolution 55/279. L'objectif général est de se rapprocher nettement de l'objectif consistant à diminuer de moitié, d'ici à 2015, la proportion de personnes vivant dans une pauvreté extrême ou souffrant de la faim, et de promouvoir le développement durable des pays les moins avancés. Le Programme d'action comporte 30 objectifs de développement internationaux, y compris ceux qui figurent dans la Déclaration du Millénaire.

[10] Adopté à la Conférence ministérielle internationale des pays en développement sans littoral et de transit, des pays donateurs et des organismes internationaux de financement et de développement sur la coopération en matière de transport en transit, tenue à Almaty (Kazakhstan) du 25 au 29 août 2003.

- Programme d'action de la Barbade pour le développement durable des petits États insulaires en développement[11] et Stratégie de Maurice pour la poursuite de sa mise en œuvre.

10. Le mandat sur lequel reposent les activités d'appui au NEPAD menées par les Nations Unies provient de la résolution 57/7 de l'Assemblée générale, dans laquelle celle-ci a demandé aux organismes des Nations Unies de mettre leurs activités en phase et de donner une suite cohérente au NEPAD, au niveau du pays et aux niveaux régional et mondial. Dans sa résolution 57/300, elle a aussi décidé de créer un mécanisme interne au système des Nations Unies, chargé d'examiner l'appui fourni par le système et par la communauté internationale et d'en rendre compte, d'où la mise en place du Bureau du Conseiller spécial pour l'Afrique. Parallèlement, elle a créé un nouveau programme du Secrétariat et ajouté un chapitre au budget, consacrant un sous-programme au Bureau du Conseiller spécial, un autre, administré par la Commission économique pour l'Afrique (CEA), à la coordination des activités d'appui au NEPAD dans la région, et un troisième, administré par le Département de l'information, aux activités d'information. Le chapitre du budget concernant l'appui au NEPAD correspond donc à trois sous-programmes, que le Bureau du Conseiller spécial doit coordonner en tant que chef de file, en étant particulièrement responsable de la coordination de l'équipe spéciale interdépartementale pour les affaires africaines[12].

11. Pour l'exercice biennal 2008-2009, le Bureau du Conseiller spécial dispose d'un crédit de 5,6 millions de dollars au budget ordinaire, permettant notamment de financer 11 postes d'administrateur ou de fonctionnaire de rang supérieur et 4 d'agent des services généraux. Il dispose également de ressources extrabudgétaires d'un montant de 1,1 million de dollars. Le budget ordinaire de l'appui au NEPAD s'élève à 11,2 millions de dollars, dont 22 postes d'administrateur ou de fonctionnaire de rang supérieur et 11 d'agent des services généraux. Sur ces 33 postes, 21 sont attribués au Bureau du Conseiller spécial, 5 à la CEA et 7 au Département de l'information. Les ressources extrabudgétaires prévues pour l'appui au NEPAD s'élèvent à 470 000 dollars, à l'usage exclusif du Bureau du Conseiller spécial. Les chefs du Bureau du Conseiller spécial (le Conseiller spécial) et du Bureau du Haut-Représentant pour les pays les moins avancés, les pays en développement sans littoral et les petits États insulaires en développement (le Représentant spécial) ont tous les deux rang de Secrétaire général adjoint. Depuis janvier 2008, le Secrétaire général adjoint aux pays les moins avancés, aux pays en développement sans littoral et aux petits États insulaires en développement assume également les responsabilités de Conseiller spécial pour l'Afrique (voir par. 41 à 43).

---

[11] À la Réunion internationale chargée d'examiner la mise en œuvre du Programme d'action pour le développement durable des petits États insulaires en développement, tenue en janvier 2005, ont été adoptées la Déclaration de Maurice et la Stratégie de Maurice pour la poursuite de la mise en œuvre du Programme d'action pour le développement durable des petits États insulaires en développement (A/CONF.207/11 et Corr.1). L'Assemblée générale a approuvé la Stratégie de Maurice à sa cinquante-neuvième session.

[12] Un mécanisme de coordination au niveau du Siège, créé par la résolution 57/300 de l'Assemblée générale.

Tableau 2
Prévisions budgétaires 2006-2007 et 2008-2009 relatives au Bureau du Haut-Représentant pour les pays les moins avancés, les pays en développement sans littoral et les petits États insulaires en développement et à l'appui des Nations Unies au NEPAD
(En milliers de dollars des États-Unis)

	2006-2007				*2008-2009*			
Programme	*Budget ordinaire*	*Ressources extra-budgétaires*	***Total***	*Postes*	*Budget ordinaire*	*Ressources extra-budgétaires*	***Total***	*Postes*
Bureau du Haut-Représentant	5 052,7	2 849,4	**7 902,1**	15	5 569,4	1 120,5	**6 689,9**	15
Appui des Nations Unies au NEPAD	10 803,1	745,3	**11 548,4**	32	11 186,3	470,0	**11 656,3**	33
Sous-programme 1 (Bureau du Conseiller spécial pour l'Afrique)	7 070,3	745,3	**7 815,6**	21	7 360,1	470,0	**7 830,1**	21
Sous-programme 2 (CEA)	1 478,7	–	**1 478,7**	4	1 573,7	–	**1 573,7**	5
Sous-programme 3 (Département de l'information)	2 254,1	–	**2 254,1**	7	2 252,5	–	**2 252,5**	7

Source : Données provenant des documents A/62/6 (sect.10 et 11) de l'Assemblée générale.

12. On trouvera en annexe un schéma montrant les rapports qui existent entre les deux programmes et les entités partenaires, ainsi que les multiples mécanismes de coordination.

III. Conclusions de l'évaluation

A. Évaluation des réalisations du programme

Conclusion 1 *: L'appui des Nations Unies au NEPAD et les activités du Bureau du Haut-Représentant pour les pays les moins avancés, les pays en développement sans littoral et les petits États insulaires en développement ont amené la communauté internationale à accorder plus d'attention aux groupes de pays dans le besoin. Cependant les efforts de mobilisation n'ont pas eu beaucoup d'incidences sur les ressources et leur programmation au niveau du pays.*

13. Le Bureau des services de contrôle interne estime que l'appui des Nations Unies au NEPAD et les activités du Bureau du Haut-Représentant ont largement permis de mieux faire connaître les besoins en matière de développement des pays concernés. L'accent mis explicitement sur l'Afrique et l'importance que revêt l'assistance des Nations Unies au NEPAD ont été soulignés dans le plan-programme biennal de l'ONU de cinq exercices biennaux consécutifs depuis 2002. La plupart des parties prenantes qui se sont entretenues avec le BSCI reconnaissent que certaines initiatives de mobilisation et activités du Bureau du Conseiller spécial pour l'Afrique ont eu des incidences positives, ce dernier ayant en particulier joué un rôle actif dans diverses initiatives de coopération Sud-Sud et réunions organisées par des pays africains, notamment la réunion de haut niveau sur les besoins de l'Afrique en matière de développement. De même, le BSCI estime que le Bureau du Haut-Représentant a aidé à dégager un consensus autour de l'idée selon laquelle les pays les moins avancés, les

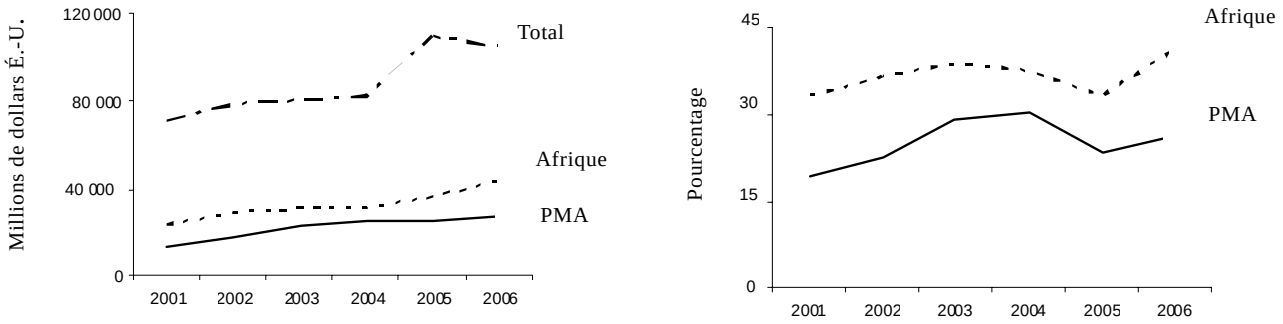
pays en développement sans littoral et les petits États insulaires en développement ont en commun certains besoins spéciaux en matière de développement et se heurtent à des problèmes particuliers à leur groupe respectif. Les données recueillies lors des entretiens confirment bien que c'est grâce à l'action du Bureau du Haut-Représentant que l'attention de l'Assemblée générale a été attirée sur le problème des pays en développement sans littoral en particulier. En outre, cette action a contribué à dynamiser les activités de programme menées par le système des Nations Unies dans les domaines du transport en transit et de la facilitation du commerce en les regroupant sous un chapeau unique au niveau mondial, alors qu'auparavant elles étaient menées dans le cadre d'initiatives régionales et sous-régionales distinctes. Cependant, le BSCI note que l'Organisation mondiale du commerce ne tient pas compte du statut de pays en développement sans littoral ou de petit État insulaire en développement dans les négociations sur les accords commerciaux préférentiels.

14. Néanmoins, les activités de mobilisation n'ont pas toujours eu d'effet sur la planification des programmes des équipes de pays des Nations Unies. D'après les réactions recueillies par le BSCI, les programmes de pays ne se sont pas toujours inspirés du Programme d'action de Bruxelles, adopté peu après la déclaration sur les objectifs du Millénaire et adapté aux besoins particuliers des pays les moins avancés. La moitié des équipes de pays qui ont répondu à l'enquête auprès des coordonnateurs résidents estiment que le Programme d'action de Bruxelles n'a pas influé sur les priorités et les plans de développement nationaux, par exemple, contrairement aux objectifs du Millénaire. Pour nombre d'entre elles, le Programme d'action de Bruxelles est une démarche parallèle à celle des objectifs du Millénaire, ou bien un mécanisme de suivi. De même, pour la mise en œuvre du Programme d'action d'Almaty, il manque un lien entre les activités de mobilisation, les directives au niveau mondial et les programmes menés par les organismes des Nations Unies pour aider les gouvernements. Par exemple, aucun des bilans communs de pays (BCP) et des plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement des pays en développement sans littoral ne fait référence au Programme d'action d'Almaty. Seul un BCP fait explicitement référence aux pays sans littoral et aux problèmes particuliers qui les concernent, et cela sans faire allusion au Programme d'action d'Almaty. Il y est fait référence dans moins de la moitié des 31 documents concernant les plans-cadres pour l'aide au développement, et moins nombreux encore sont ceux où est pris en considération l'appui programmatique axé sur les besoins spéciaux qui existent dans le domaine du transport en transit et de la facilitation du commerce.

15. Le BSCI note que le Bureau du Haut-Représentant et le Bureau du Représentant spécial pour l'Afrique ont été chargés de mobiliser de l'assistance et des ressources internationales pour les pays dont ils s'occupent respectivement. Cependant, on ne saurait dire que l'accroissement des ressources mises à la disposition des pays les moins avancés et de l'Afrique s'explique par les activités de mobilisation de levée de fonds menées dans le cadre de ces deux programmes. Le Bureau note à cet égard que le montant nominal total des flux d'aide à l'Afrique et aux pays les moins avancés a sensiblement augmenté ces dernières années. En 2006, ce montant, qui comprenait 43,4 milliards de dollars pour l'Afrique et 28 milliards pour les pays les moins avancés, avait presque doublé par rapport à son niveau de 2001. La part du montant total des flux d'aide consacrée à l'Afrique et aux pays les moins avancés a également augmenté au cours de cette période. En outre, le montant total des dépenses annuelles de l'ONU est passé, de 2001 à 2006, de 2,2 à 5,6 milliards de dollars pour l'Afrique et de 2,5 à 5,3 milliards pour les pays les

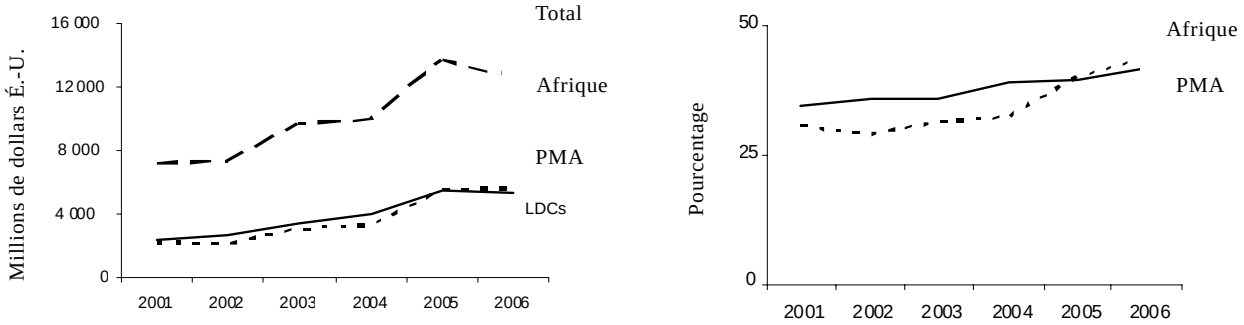
moins avancés. Sur la même période, le pourcentage des dépenses que le système des Nations Unies a consacrées aux activités opérationnelles menées en Afrique est passé de 31 % à 44 % et la part consacrée aux pays les moins avancés est passée de 34 % à 42 %. Outre la mobilisation de l'assistance et des ressources internationales, le BSCI note que le Bureau du Haut-Représentant a levé des fonds extrabudgétaires pour mettre en œuvre son propre programme, notamment pour organiser une série de réunions en prévision des examens à mi-parcours des Programmes d'action de Bruxelles et d'Almaty et aider les pays les moins avancés à participer plus nombreux aux sessions de fond annuelles du Conseil économique et social. Les pays bénéficiaires ont applaudi cette initiative, mais certains pays membres se sont demandé si elle pourrait être maintenue durablement.

Figure I
Montant total de l'aide publique au développement (APD) versée à l'Afrique et aux pays les moins avancés



Source : Données tirées de la base de données statistiques de l'Organisation de coopération et de développement économiques; les chiffres concernant l'aide représentent le montant total net des décaissements de tous les donateurs en 2006 en prix constants.

Figure II
Total des dépenses engagées par l'ONU en Afrique et dans les pays les moins avancés



Source : Données tirées des documents A/63/71, A/62/74, A/61/77 et A/60/74. Les chiffres concernant les dépenses de l'ONU sont exprimés en valeur nominale (en prix courants).

***Conclusion 2** : La participation à plusieurs mécanismes de coordination est fonction des événements et ne contribue guère au renforcement de la coordination au niveau du système.*

16. Le Bureau du Représentant spécial pour l'Afrique et le Bureau du Haut-Représentant sont tous deux membres du Comité exécutif pour les affaires économiques et sociales et du Groupe des Nations Unies pour le développement. Le BSCI note que l'un et l'autre jouent un rôle mineur, ne mènent pas d'activités opérationnelles et n'ont pratiquement aucune influence sur les autres. Il ressort des entretiens avec les secrétariats des organes de coordination que le Bureau du Représentant spécial pour l'Afrique se borne à organiser des réunions d'information générale et à communiquer des informations sur l'activité.

17. Le groupe du Comité exécutif pour les questions économiques et sociales des pays en situation particulière convoqué par le Bureau du Haut-Représentant est en activité au moment de l'établissement du budget-programme. L'Assemblée générale a pris note, dans sa résolution 62/203, de la stratégie de mobilisation aux fins de la poursuite de la mise en œuvre du Programme d'action de Bruxelles[13], mais cette stratégie doit s'appuyer sur un plan opérationnel que le Bureau du Haut-Représentant aurait dû élaborer en consultation avec d'autres partenaires. Le Plan d'action des Nations Unies pour la poursuite de la mise en œuvre du Programme d'action de Bruxelles pendant la période 2007-2010, où il est demandé aux coordonnateurs résidents de faciliter l'élaboration d'une réponse de l'ensemble du système des Nations Unies aux conclusions de l'examen à mi-parcours effectué au niveau national, a été récemment approuvé par le Groupe des Nations Unies pour le développement[14]. Cependant, le Bureau note qu'il n'est pas prévu de prendre des mesures dans l'immédiat, car les équipes de pays ont besoin de précisions supplémentaires sur les mesures nécessaires pour se mettre en marche en ce qui concerne ce plan d'action.

18. Le Bureau du Haut-Représentant réunit deux groupes consultatifs interinstitutions sur les questions concernant respectivement les pays les moins avancés et les pays en développement sans littoral. Le BSCI note que ces groupes ont une influence limitée et ne participaient pas aux consultations en cours. Les entretiens avec les référants de certains organismes des Nations Unies confirment que les consultations et les activités qui s'y rapportent ont lieu sporadiquement. Le groupe consultatif interinstitutions sur les questions relatives aux pays en développement sans littoral[15] a réussi à entretenir des contacts plus fréquents avec ses membres et, partant, joué un rôle positif dans la préparation de l'examen à mi-parcours du Programme d'action d'Almaty. Cependant, pour certains membres, il n'a pas un caractère suffisamment consultatif.

---

[13] A/63/322.

[14] Voir http://www.undg.org/docs/9486/Final-UNDG-Meeting-Report-24th-September-2008-1_JKP.doc.

[15] Les membres du groupe consultatif interinstitutions sur les questions relatives aux pays en développement sans littoral et la mise en œuvre du Programme d'action d'Almaty sont la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, la Commission économique pour l'Afrique, la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique, la Commission économique pour l'Europe, la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes et la Banque mondiale.

19. Le Bureau du Représentant spécial pour l'Afrique est chargé de convoquer et de coordonner l'Équipe de travail interdépartementale sur les affaires africaines[16]. Cependant, selon les informations communiquées au BSCI, ses réunions et ses activités connexes ont lieu sporadiquement[17]. Les entretiens avec quelques membres de l'Équipe de travail interdépartementale montrent que l'équipe de travail n'a pas une vision commune des choses. Le BSCI note que le Secrétaire général a constaté que « l'appui du système des Nations Unies à l'Afrique tend à se caractériser par une prolifération d'activités, d'où une des incohérences et l'utilisation sous-optimale de ressources rares »[18]. L'équipe de travail n'a pas proposé de solutions pour répondre à la demande de rationalisation et de coordination des politiques. Cependant, le BSCI reconnaît que des facteurs exogènes rendaient difficile pour les organismes des Nations Unies de coordonner leur action et de travailler avec les pays africains en vue de promouvoir et de mettre en œuvre le NEPAD. Il s'agit notamment, pour le continent africain, de développer ses activités de coordination et de mise en œuvre des programmes aux échelons national, sous-régional et régional.

20. Le BSCI note que le Bureau du Haut-Représentant et le Bureau du Conseiller spécial pour l'Afrique ont fort peu participé à la coordination au niveau régional, même si le second réunit le Groupe de mobilisation et de communication du mécanisme de coordination régionale pour l'Afrique[19]. La CEA, responsable pour l'Afrique du sous-programme 2, doit fournir une assistance technique au mécanisme de coordination régionale. Elle n'a pas les moyens d'appuyer le mécanisme de coordination régionale, qui n'emploie que cinq personnes et ne dispose que d'un budget équivalant à 0,03 % du montant total des dépenses engagées en Afrique par le système des Nations Unies[20]. Ces moyens sont insuffisants et ne lui permettent pas de jouer un rôle plus important dans la facilitation de la coordination des groupes et de leur interactions. Dans d'autres régions, le mécanisme de coordination régionale a parfois une structure différente. En Asie, par exemple, il est présidé par la commission régionale et doit collaborer avec les équipes de directeurs régionaux, qui collaborent avec les fonds et programmes des Nations Unies. Le BSCI n'a rien constaté qui conduise à penser que le Bureau du Haut-Représentant a participé aux activités de l'un quelconque des mécanismes de coordination régionale. La collaboration avec les organismes régionaux des Nations Unies est conditionnée par la nécessité d'organiser les examens à mi-parcours des Programmes d'action de Bruxelles et d'Almaty. Le BSCI conclut donc qu'il est fort peu probable que le Bureau du Haut-Représentant et le Bureau du Conseiller spécial pour l'Afrique apportent une contribution au niveau régional.

***Conclusion 3** : L'appui au fonctionnement des organes intergouvernementaux n'est pas efficace.*

---

[16] Voir résolution 57/300 et STB/2003/6.

[17] AN2008/860/01, par. 61 et 62.

[18] A/63/130, par. 48.

[19] Le mécanisme de coordination régionale est un organe de coordination comprenant neuf groupes présidé par la Commission économique pour l'Afrique, le Programme des Nations Unies pour le développement, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, ONU-Habitat, l'Organisation des Nations Unies pour l'enfance, l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, le Bureau du Conseiller spécial pour l'Afrique, le Département des affaires politiques et l'Organisation des Nations pour le développement industriel. Tous les organismes des Nations Unies actifs en Afrique y participent.

[20] En 2006, 5,6 milliards de dollars (A/63/71).

21. Le Bureau des services de contrôle constate que le Bureau du Haut-Représentant a beaucoup de mal à suivre efficacement la mise en œuvre du Plan d'action[21]. Les groupes consultatifs interinstitutions sur les questions relatives aux pays les moins avancés et aux pays en développement sans littoral (voir par. 18) n'ont rien fait à cet égard. Bien que le Bureau du Haut-Représentant ait commencé en 2005, à la demande du Conseil économique et social[22], à présenter un rapport annuel sur la mise en œuvre du Programme d'action de Bruxelles sous une nouvelle présentation et fourni des indications sur une série d'indicateurs[23], il a souligné que la tâche était difficile, car il ne disposait pas des compétences techniques nécessaires et s'en remettait aux consultants pour produire cette publication en série. Un certain nombre d'États Membres estiment qu'en collaborant étroitement avec les États Membres et les organismes partenaires, le Bureau du Haut-Représentant pourrait mieux tirer parti des mécanismes actuels d'établissement de rapports tels que celui concernant les rapports nationaux sur les objectifs du Millénaire et le cadre interinstitutions de suivi de ces objectifs. *Le Bureau du Haut-Représentant a fait observer que ce rapport annuel était la seule source dans laquelle les données relatives à tous les différents aspects des pays les moins avancés étaient classées par catégorie*. Le BSCI estime qu'un tiers des indicateurs utilisés dans le rapport annuel du Secrétaire général sur la mise en œuvre du Programme d'action de Bruxelles sont également des indicateurs concernant les objectifs du Millénaire et qu'une nouvelle présentation en tableau de données provenant de différentes sources n'ajoute rien à leur valeur analytique.

22. Il ressort des entretiens que le BSCI a eus avec les parties prenantes que les contacts du Bureau du Haut-Représentant avec les trois bureaux de coordination et le soutien qu'il leur apporte ne sont pas suffisamment dynamiques, en particulier en ce qui concerne les petits États insulaires en développement et les pays les moins avancés. Selon certains points de vue, ce soutien semblait manquer d'enthousiasme et était souvent étroitement lié à l'objectif du respect des dates de prestation des projets de document. Cependant, le BSCI constate une amélioration récente à cet égard, depuis la nomination du nouveau Haut-Représentant. *Le Bureau du Haut-Représentant a fait observer que l'appui aux processus intergouvernementaux et aux différents groupes de coordination était ce qu'il avait apporté de plus utile. Cet appui porte sur plusieurs aspects du problème : a) service des négociations de la Deuxième Commission; b) organisation de la première conférence des Nations Unies jamais consacrée aux pays en développement sans littoral et élaboration du rapport d'évaluation annuel sur la mise en œuvre du Programme d'action d'Almaty; c) organisation des réunions ministérielles annuelles des pays en développement sans littoral et des pays les moins avancés pour coordonner leur position lors des sessions de l'Assemblée générale; et d) organisation de l'examen à mi-parcours des Programmes d'action de Bruxelles et d'Almaty*.

23. Les rapports annuels du Bureau du Conseiller spécial pour l'Afrique sur l'assistance que les Nations Unies et la communauté internationale apportent au

---

[21] A/CONF.191/13, par. 93 : « Les activités nationales, régionales et mondiales de suivi, de surveillance et d'examen du Programme d'action [Bruxelles] devraient associer toutes les parties prenantes et être cohérentes et complémentaires. Des liens efficaces devraient donc être instaurés entre les différents niveaux de suivi. »

[22] Résolution 2004/65, par. 6, du Conseil économique et social.

[23] Le document A/63/77 contient une analyse de 38 indicateurs et de 2 initiatives pour renforcer la transparence dans les industries extractives.

NEPAD et sur les causes de conflit en Afrique ont suscité un grand nombre de recommandations de la part de l'Assemblée générale. Les parties prenantes estiment en général que ces rapports pourraient être plus analytiques et assortis de propositions de mesures visant à faciliter le suivi. Le BSCI note que la collecte de données se limitait aux contributions des organismes des Nations Unies. Il estime qu'elle ne peignait pas un tableau complet de l'appui international dont bénéficiait le NEPAD, et que la valeur ajoutée par le Conseiller spécial pour l'Afrique était négligeable et ne permettait pas de renforcer les connaissances ni de fournir les informations nécessaires pour prendre des décisions fondées sur les faits.

***Conclusion 4** : Le sous-programme Information du programme d'appui des Nations Unies au NEPAD n'est pas clairement lié à une stratégie d'ensemble du programme.*

24. Les activités d'information menées dans le cadre de l'appui des Nations Unies au NEPAD comportent trois volets. Le plus important est *Africa Renewal*, un magazine trimestriel publié par le Département de l'information, dont le contenu est aussi distribué par divers organes de presse écrite et électronique. Deuxièmement, le Département mène un certain nombre d'autres activités d'information. Enfin, certaines activités d'information sont réalisées en dehors du sous-programme géré par le Département. Le BSCI note tout d'abord que ces groupes d'activité d'information semblent peu coordonnés, le travail étant fortement cloisonné. *Le Département de l'information a fait valoir que les fonctionnaires des trois sous-programmes collaboraient en permanence depuis des années afin de mieux recentrer leurs activités et de mieux répartir les tâches. Certaines initiatives avaient été élaborées et mises en œuvre*. Deuxièmement, environ 74 % des ressources du sous-programme 3 sont consacrées à *Africa Renewal*. *Le Département de l'information a fait observer que sa participation à d'autres activités ne se mesurait pas nécessairement à l'aune des ressources inscrites au sous-programme 3. Pour ce qui concerne certains événements relatifs au NEPAD et à l'Afrique, il a tiré parti de sa large gamme de services, notamment en recourant au vaste réseau des centres d'information des Nations Unies*. Le BSCI note que la faiblesse de la coordination entre les trois sous-programmes s'explique en partie par l'absence d'une stratégie de l'information susceptible d'orienter l'élaboration de programmes et la mise en œuvre de l'appui au NEPAD à cet égard. Il insiste sur la nécessité de disposer d'une stratégie de l'information pour l'ensemble du programme si l'on veut que la coordination porte ses fruits et que les ressources limitées consacrées à l'appui des Nations Unies au NEPAD soient utilisées plus efficacement.

B. Structure et planification stratégique

25. Le Bureau du Haut-Représentant et l'appui des Nations Unies au NEPAD ont aidé à maintenir l'attention centrée sur les exigences de développement des pays ayant des besoins particuliers. Cependant, dans la plupart des domaines d'activité prescrits, les réalisations, notamment l'organisation de manifestations de haut niveau, ne sont que des produits. Pour le BSCI, cette absence de véritables réalisations tient à trois raisons : la divergence inhérente entre les différentes interprétations du mandat et les capacités limitées dont on dispose, le manque d'harmonisation entre les structures de programme et la mauvaise qualité de la planification stratégique.

***Constatation 5** : Le Bureau du Haut-Représentant et l'appui des Nations Unies au NEPAD se heurtent à un décalage entre le niveau élevé des attentes et le caractère limité des capacités disponibles.*

26. Le BSCI constate que les parties prenantes et le personnel affecté aux programmes divergent dans leur manière d'interpréter les grands axes des mandats du Bureau du Haut-Représentant et du programme d'appui des Nations Unies au NEPAD. Il constate qu'il existe parmi le personnel, les partenaires et les pays intéressés une grande diversité de définitions et de multiples attentes. Ces divergences créent la confusion quant à l'interprétation des mandats, au choix des priorités et aux résultats attendus, en supposant que les ressources disponibles soient suffisantes.

27. Les avis sont partagés – y compris au sein même du système des Nations Unies – sur la question de la promotion des intérêts des pays visés par l'action du Bureau du Haut-Représentant et par l'appui des Nations Unies au NEPAD de manière générale, il existe une variété de points de vue. Ainsi, certaines parties prenantes pensent que, compte tenu du niveau des ressources consacrées au Bureau du Haut-Représentant et à l'appui des Nations Unies au NEPAD, il est raisonnable de s'attendre à ce que leurs activités de communication soient centrées sur l'appui au débat intergouvernemental. D'autres défendent l'idée qu'il faut lier communication et mobilisation de fonds, car il ne sert à rien de communiquer si cela n'a aucun effet sur l'arrivée de fonds. Le BSCI note que le flou qui entoure ce que doivent promouvoir le Bureau du Haut-Représentant et l'appui des Nations Unies au NEPAD auprès de qui découle des divergences de vues entre les États Membres et les organismes partenaires du système des Nations Unies. Il note que d'autres aspects des mandats des deux programmes baignent dans le même flou et suscitent parfois aussi des attentes irréalistes, compte tenu du niveau des ressources.

28. Sachant que le cadre institutionnel dans lequel opèrent le Bureau du Haut-Représentant et le Bureau du Conseil spécial pour l'Afrique est extrêmement complexe, le BSCI souligne qu'il faut venir à bout des contradictions grâce à une action concertée des États Membres et des deux programmes permettant d'énoncer plus clairement ce qu'on devrait raisonnablement attendre du Bureau du Haut-Représentant et de l'appui des Nations Unies au NEPAD. Cela constituera un pas important vers une amélioration de la pertinence des programmes. Comme on peut le voir dans l'annexe, la plus grande partie des ressources et des activités du système commun des Nations Unies destinées à venir en aide aux pays ayant des besoins particuliers et à l'Afrique sont entre les mains d'entités ne relevant pas du Secrétariat. Il existe de multiples mécanismes de coordination dans les domaines du développement et des questions socioéconomiques.

***Constatation 6** : Il faut cibler plus précisément les programmes et mieux formuler les cadres stratégiques.*

29. Le BSCI est d'avis qu'il est impératif d'axer l'utilisation des ressources existantes sur des objectifs réalisables si l'on veut garantir l'efficacité des programmes. Il faudra mieux cibler les programmes – ou choisir un créneau clairement défini – si l'on veut qu'ils donnent à plein. Une légère majorité (55 %) des parties prenantes qui ont répondu à l'enquête considérait le mandat ambitieux et la visibilité politique du Bureau du Haut-Représentant comme ses meilleurs atouts, mais une plus grande majorité estimait que le Bureau n'avait pas réussi à exploiter ces atouts ni à donner plus de cohérence à l'action menée par les organismes partenaires dans certains domaines visés par les programmes.

30. Le Bureau du Conseiller spécial pour l'Afrique constate le même flou dans son document intitulé « Advocacy and communication update », publié en décembre 2007, où il souligne bien qu'il doit discuter et convenir de la nature et de la teneur de ses activités de mobilisation. Le BSCI note que ces efforts n'ont toujours pas abouti à une stratégie générale de mobilisation pour le Bureau du Conseiller spécial ou les entités du système des Nations Unies chargées de l'appui au NEPAD. Qui plus est, le manque d'orientations précises dans ce domaine explique en partie pourquoi le Bureau n'est pas parvenu à convaincre d'autres entités du système des Nations Unies de participer à ces activités. Sur les 23 initiatives proposées par le Bureau dans le document susmentionné, 21 n'ont pas vu le jour.

31. Le BSCI considère que les cadres logiques des deux programmes pour l'exercice 2008-2009 n'ont pas été formulés conformément aux exigences de l'Organisation et à ses directives relatives à une budgétisation axée sur les résultats. Ils ne permettent donc pas d'évaluer facilement les résultats et n'aident pas à orienter la planification des programmes. Les objectifs de programme et les réalisations escomptées sont trop larges et peu réalistes, vu le niveau des ressources. L'objectif du sous-programme 1 du Bureau du Haut-Représentant – « Améliorer la qualité de vie des populations des pays les moins avancés en renforçant les moyens dont elles disposent pour améliorer leurs perspectives d'avenir et développer leur pays »[24] en est un exemple. Il est évident qu'un objectif ainsi formulé ne contribue pas à préciser les activités sur lesquelles le programme doit être axé pour faciliter l'exécution des mandats prescrits. Il ressort d'une analyse réalisée par le BSCI que près de la moitié des réalisations escomptées ne correspondent pas aux objectifs généraux énoncés et suscitent des interprétations subjectives.

32. Les indicateurs de succès ne permettent pas de mesurer de manière précise les réalisations escomptées. Ainsi, l'augmentation du nombre d'activités communes ne témoigne nullement du progrès – ou de l'absence de progrès – accompli dans l'amélioration de la coordination. L'analyse réalisée par le BSCI montre que plus de 60 % des indicateurs de succès ne fournissent aucune indication sur la mesure dans laquelle les réalisations correspondantes ont été obtenues. Dans certains cas, le choix d'indicateurs de succès inadéquats contribue à rendre encore plus floue l'interprétation des objectifs que les programmes sont censés atteindre. Le Bureau du Haut-Représentant a ainsi choisi comme indicateur de succès pour l'exercice 2008-2009 le nombre de pays fournissant plus de 0,1 % de leur RNB aux pays les moins avancés, en laissant entendre qu'il devra contribuer à augmenter les flux d'aide publique au développement.

33. En outre, les indicateurs de succès ne reflètent pas dans quelle mesure les programmes contribuent réellement à obtenir les résultats escomptés. Si ces problèmes ne sont pas propres au Bureau du Haut-Représentant et au programme d'appui des Nations Unies au NEPAD, le BSCI note néanmoins que le pourcentage d'indicateurs de succès inadéquats, égal à 80 % ou 70 % selon le cas, est particulièrement élevé. Il constate en outre que certains indicateurs de succès utilisés dans les trois sous-programmes du programme d'appui des Nations Unies au NEPAD se recoupent, témoignant de l'absence d'une planification intégrée orientée vers des objectifs précis. Le Bureau fait valoir que si les programmes étaient plus précisément définis et les cadres stratégiques mieux formulés, toutes les parties prenantes seraient mieux à même de s'entendre sur le choix d'un créneau approprié pour le Bureau du Haut-Représentant et pour le programme d'appui des Nations Unies au NEPAD.

[24] A/62/6 (Sect. 10).

***Constatation 7** : La structure du budget et des sous-programmes relatifs à l'appui des Nations Unies au NEPAD ne correspond pas à la chaîne de responsabilité.*

34. Le BSCI constate que le Secrétaire général adjoint chargé du Bureau du Conseiller spécial pour l'Afrique n'exerce en fait aucune autorité sur deux des sous-programmes relatifs à l'appui des Nations Unies au NEPAD, ceux qui sont administrés par la CEA et le Département de l'information. Ces deux sous-programmes sont planifiés et gérés au quotidien par leurs « hôtes » respectifs, plutôt que le Secrétaire général adjoint, en fonction de leurs propres systèmes de responsabilité. Ce sont les responsables du Département de l'information et de la Commission économique pour l'Afrique qui « contrôlent » ces sous-programmes, établissant les plans de travail, assurant la planification des postes et autres ressources en rendant compte, contrôlant et évaluant les activités opérationnelles, réalisant des études de performance et assumant la responsabilité des activités menées par les cadres et le personnel.

35. L'actuel Secrétaire général adjoint chargé des bureaux du Haut-Représentant et du Conseiller spécial pour l'Afrique a signé deux lettres de mission distinctes avec le Secrétaire général, l'une pour le Bureau du Haut-Représentant et l'autre pour le sous-programme 1 relatif à l'appui des Nations Unies au NEPAD, mais pas pour les autres sous-programmes financés au moyen du chapitre 11 du budget. Il est établi dans la lettre de mission du Secrétaire général adjoint à l'information que le sous-programme 3 relève de sa responsabilité. Par contre, le sous-programme 2 ne figure pas dans la lettre de mission du Secrétaire général adjoint chargé de la Commission économique pour l'Afrique. Le BSCI croit comprendre que ce phénomène est antérieur aux dispositions temporaires qui ont été prises, au titre desquelles le Secrétaire général adjoint chargé du Bureau du Haut-Représentant a été également nommé chef du Bureau du Conseiller spécial. Quoi qu'il en soit, il reste qu'aucun haut fonctionnaire n'est responsable de l'appui des Nations Unies au NEPAD dans son ensemble, auquel est consacré un programme distinct du Secrétariat de l'ONU et un chapitre du budget. Le BSCI constate, d'après de nombreux témoignages, que le chef du Bureau du Conseiller spécial n'a pu exercer qu'une influence limitée sur les sous-programmes 2 et 3 et qu'il y a eu peu de coordination entre les trois sous-programmes au niveau opérationnel.

***Constatation 8** : Il faut mieux coordonner les activités menées parallèlement par le Bureau du Haut-Représentant et le Département des affaires économiques et sociales, d'autant plus que la structure de l'appui fourni aux petits États insulaires en développement est fragmentée*.

36. S'agissant du concours que l'ONU prête à la mise en œuvre du Programme d'action de la Barbade et de la Stratégie de Maurice, qui correspond au domaine d'activité axé sur les petits États insulaires en développement, le BSCI relève de nombreux chevauchements entre les fonctions du Bureau du Haut-Représentant et celles du Département des affaires économiques et sociales. Lorsque le Bureau du Haut-Représentant a été créé par la résolution 56/227 de l'Assemblée générale, le Groupe des petits États insulaires en développement du Département des affaires économiques et sociales existait déjà, en application de la résolution 49/122.

37. La résolution 59/311 de l'Assemblée générale donne pour fonction au Groupe des petits États insulaires en développement de fournir un appui de fond aux processus intergouvernementaux et interinstitutions chargés de superviser, analyser et coordonner l'application du Programme consacré aux petits États insulaires en

développement, et d'agir en tant que coordonnateur pour le compte des gouvernements, des organismes des Nations Unies et d'autres organisations intergouvernementales et non gouvernementales concernées. Le Bureau du Haut-Représentant, quant à lui, exécute les activités ayant trait à la sensibilisation et à la mobilisation de l'appui et des ressources internationales pour le compte des petits États insulaires en développement. Le BSCI constate qu'il s'est avéré difficile, dans la pratique, d'établir une distinction claire entre ces fonctions. Il ressort d'une analyse des programmes de travail et des produits pour la période de 2004 à 2007 que de nombreuses questions et activités sont de nature très semblable. En outre, les parties prenantes n'ont pas une idée claire de leurs responsabilités respectives. Le BSCI salue les efforts que déploient le Bureau du Haut-Représentant et le Groupe des petits États insulaires en développement pour collaborer plus étroitement depuis la nomination du nouveau Haut-Représentant.

38. Par ailleurs, c'est dans un contexte institutionnel plus large et fragmenté que s'inscrit l'action menée par le Bureau du Haut-Représentant et le Groupe des petits États insulaires en développement pour appuyer les activités visant à donner suite au Programme d'action de la Barbade et à la Stratégie de Maurice. La Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) vient compléter les travaux menés par le Groupe des petits États insulaires en développement concernant la définition de l'indice et du profil de vulnérabilité[25]. Le Programme des Nations Unies pour l'environnement est mandaté pour fournir des directives de politique générale et assurer la coordination des activités menées dans le domaine de l'environnement[26], il exécute en outre un programme relatif à la protection des ressources marines auquel participent des États insulaires et côtiers. Les commissions régionales sont aussi chargées tout particulièrement de coordonner les activités de suivi de la mise en œuvre de la Stratégie de Maurice au niveau régional. Le groupe consultatif interorganisations constitué par le Groupe des petits États insulaires en développement n'a pas été en mesure de donner de la cohérence à ces activités fragmentées[27]. Il ressort d'entretiens avec des membres du groupe consultatif que les consultations au sein du groupe semblent se limiter à l'organisation de la session annuelle de la Commission du développement durable. À de nombreuses reprises, le pays organisateur n'a pas donné suite aux indications fournies au groupe consultatif. Les petits États insulaires en développement ont fait appel principalement à leurs propres organisations intergouvernementales régionales, notamment le Forum des îles du Pacifique, la Communauté des Caraïbes et la Commission de l'océan Indien, ou à une aide bilatérale. Les parties prenantes qui se situent aux niveaux régional et sous-régional pensent que les activités de communication dirigées depuis le Siège par le Groupe des petits États insulaires en développement, le Bureau du Haut-Représentant et la CNUCED n'ont pas produit suffisamment de messages particuliers à leur région, surtout que les petits États insulaires en développement sont un groupe de pays qui se trouvent à des stades différents de leur développement.

39. Les données issues des entretiens montrent que l'appui apporté à la majorité des petits États insulaires en développement au titre des programmes du Secrétariat a été coordonné par les bureaux sous-régionaux des commissions régionales, notamment le

---

[25] L'indice de vulnérabilité est un outil d'analyse qui donne des indications sur les processus qui sont susceptibles d'empêcher un pays de connaître un développement économique durable.

[26] A/CONF.167/9, par. 125.

[27] On trouvera aux paragraphes 20 et 21 du document AN2008/860/1 un historique de l'évolution de la coordination interorganisations depuis 2003.

Centre des activités opérationnelles de la CESAP dans le Pacifique et le Bureau de la CEPALC pour la sous-région des Caraïbes[28]. Or, ces bureaux ne disposent pas des moyens suffisants et ils ont besoin de recevoir des directives sur la manière de promouvoir la transversalisation de la Stratégie de Maurice. Dans de nombreux cas, ils ne collaborent pas activement avec les équipes de pays des Nations Unies, à cause de ces contraintes. Les fonds et programmes des Nations Unies ayant réorienté leurs projets vers les centres régionaux, les commissions régionales doivent faire face à de nouvelles difficultés lorsqu'elles s'efforcent d'assurer une coordination efficace entre toutes les entités des Nations Unies au niveau régional.

40. Compte tenu du nombre limité de postes financés au moyen du budget ordinaire qui sont consacrés aux problèmes des petits États insulaires en développement dans ces programmes du Secrétariat[29], le BSCI estime qu'il importe de mettre les activités de communication en adéquation avec les capacités d'analyse offertes par d'autres organismes tels que la CNUCED et les commissions régionales, grâce à un renforcement de la coordination et en établissant un plan de travail commun.

Constatation 9 *: Les effets de synergie possibles entre les activités du Bureau du Haut-Représentant et l'appui des Nations Unies au NEPAD, petites unités dont les mandats se recoupent, n'ont pas été exploités*.

41. Le Bureau du Haut-Représentant et les entités du système des Nations Unies chargées de l'appui au NEPAD partagent des mandats visant à mobiliser l'aide de la communauté internationale grâce à des activités de communication, à assurer les services requis par les forums intergouvernementaux et à coordonner et promouvoir, à l'échelle du système, les activités de suivi de certains mécanismes. Le BSCI constate de nombreux chevauchements entre les pays couverts par le Bureau du Haut-Représentant et les entités des Nations Unies chargées de l'appui au NEPAD. Sur les 53 pays africains visés, 37 (soit 70 %) bénéficient également d'un ou de plusieurs programmes relevant du Bureau du Haut-Représentant. Au demeurant, plus d'un tiers des 90 pays couverts par le Bureau du Haut-Représentant se trouvent en Afrique. Le taux de recoupement est nettement plus fort quand on le calcule en fonction de la population plutôt que du nombre de pays.

42. Le BSCI constate qu'on ne tente guère d'exploiter les possibilités de coordination et de synergie entre les deux bureaux dans l'exécution de leurs mandats. Compte tenu des prévisions révisées pour l'exercice biennal 2008-2009[30], le

---

[28] En Afrique, la Commission de l'océan Pacifique joue un rôle important de coordination et participe aux réunions consultatives informelles organisées par le Département des affaires économiques et sociales. Quelques autres États insulaires en développement d'Afrique ne sont membres d'aucun de ces organes intergouvernementaux.

[29] Il ressort des entretiens avec différentes unités que peu de membres du personnel ont été affectés aux activités menées en faveur des petits États insulaires en développement : Bureau du Haut-Représentant (1 P-2 et 1 D-1 à temps partiel), Groupe des petits États insulaires en développement (1 P-5, 1 L-4 et 1 P-2), CNUCED (1 P-4), CESAP (1 D-1 et 1 P-4) et CEPALC (1 P-5 à temps partiel et 1 P-4). L'appui fourni par les agents des services généraux est généralement partagé. *Le Département des affaires économiques et sociales a fait observer que le Groupe des petits États insulaires en développement comptait quatre postes d'administrateur (1 P-5, 1 P-4, 1 P-2 et 1 L-4) et deux postes d'agent des services généraux (1 G-6 et 1 G-4), dont deux sont actuellement vacants*. Le BSCI tient à souligner que, dans certains cas, les postes créés au titre des programmes en faveur des petits États insulaires en développement, tels qu'indiqués sur le papier, ne sont pas utilisés comme prévu.

[30] A/62/708.

Secrétaire général a proposé qu'un seul secrétaire général adjoint chapeaute le Bureau du Haut-Représentant et le Bureau du Conseiller spécial pour l'Afrique (mais pas les autres sous-programmes portant sur l'appui des Nations Unies au NEPAD), renforçant ainsi son autorité et ses prérogatives, afin d'améliorer la cohérence et la coordination. Un seul Secrétaire général adjoint assume de fait la direction par intérim de ces deux bureaux depuis le 22 janvier 2008. Mais les activités de communication et les fonctions administratives des deux bureaux continuent d'être totalement séparées. Le BSCI estime que des économies d'échelle importantes en ce qui concerne les fonctions de direction et de secrétariat, par exemple, pourraient être réalisées en combinant les fonctions de ces deux unités relativement petites. Actuellement, le Bureau du Conseiller spécial et le Bureau du Haut-Représentant affectent respectivement 29 et 20 % de leur personnel aux fonctions de secrétariat.

43. Bien que la proposition du Secrétaire général tendant à intégrer les fonctions[31] n'ait pas reçu un premier accueil favorable[32], le BSCI estime qu'elle présente un intérêt car elle offre de réelles possibilités de réaliser des gains d'efficacité. Il affirme à nouveau qu'il convient d'élaborer et de soumettre à l'Assemblée générale pour approbation un plan concret combinant les fonctions administratives et les activités de communication.

IV. Conclusions

44. Le BSCI estime que les deux programmes concernant l'appui des Nations Unies au NEPAD et le Bureau du Haut-Représentant pour les pays les moins avancés, les pays en développement sans littoral et les petits États insulaires en développement ont aidé à faire mieux connaître les besoins particuliers de ces pays et de l'Afrique en matière de développement. Les programmes d'action concernant ces pays et le NEPAD ont du même coup occupé une place plus importante dans les débats de l'ONU et les besoins particuliers de ces pays semblent faire l'objet d'un consensus plus fort.

45. Le BSCI note que les résultats d'ensemble des deux programmes doivent être appréciés compte tenu des imperfections systémiques du processus de planification et de budgétisation de l'ONU, notamment la faiblesse du rapport entre les réalisations escomptées, les produits et les ressources. Ces défauts ont été exposés en détail dans le rapport du BSCI sur la gestion axée sur les résultats[33]. En ce qui concerne ces deux programmes dotés de très peu de ressources, les difficultés d'exécution peuvent être surmontées si les États Membres et les services chargés des programmes s'efforcent de définir des objectifs qui soient réalistes compte tenu des ressources disponibles et considérés comme utiles pour les États Membres qui en bénéficient.

46. De l'avis du BSCI, en dépit des problèmes structurels, il est possible de rendre l'exécution des deux programmes plus efficace et rationnelle en agissant immédiatement pour préciser l'orientation des programmes. Il faudrait également établir un meilleur cadre logique et améliorer la gestion des activités et des ressources humaines. Les lacunes de la gestion de ces deux programmes sont

---

[31] Lettre envoyée par le Secrétaire général à M. Jean-Marie Ehouzou, Représentant permanent du Bénin et Président du Groupe des États africains, le 30 octobre 2007.

[32] Dans sa résolution 63/260, l'Assemblée générale a décidé de ne pas supprimer le poste de Conseiller spécial pour l'Afrique.

[33] A/63/268.

analysées en détail par le BSCI dans son rapport d'audit sur le Bureau du Représentant spécial et le Bureau du Conseiller spécial pour l'Afrique. Le BSCI souligne également la nécessité d'établir une chaîne des responsabilités bien nette pour les trois sous-programmes du programme d'appui au NEPAD. Il faut étudier tous les effets de synergie possibles entre le Bureau du Haut-Représentant et les entités des Nations Unies chargées d'appuyer le NEPAD et entre le Bureau du Haut-Représentant et le Groupe des petits États insulaires en développement du Département des affaires économiques et sociales.

V. Recommandations

47. Le BSCI estime que les décalages entre les attentes, les capacités et le système de responsabilisation nuisent au centrage des programmes et à l'accomplissement des résultats. Il a recensé un certain nombre de mesures qui permettraient de remédier à ce problème. Avant de formuler les recommandations que lui inspire la présente évaluation, il réitère celles qu'il a faites précédemment (voir également les recommandations 1 et 2 formulées dans son rapport d'audit sur le Bureau du Haut-Représentant et du Bureau du Conseiller spécial pour l'Afrique) :

a) Le Secrétaire général devrait réexaminer toute la structure de programmation du Bureau du Haut-Représentant et du Bureau du Conseiller spécial pour l'Afrique de façon à réduire les chevauchements entre les services offerts aux pays bénéficiaires;

b) Le Secrétaire général devrait soumettre sa proposition reformulée à l'approbation préalable de l'Assemblée générale, conformément aux règlements de l'ONU.

Recommandation 1

48. Le Secrétaire général devrait examiner la structure des trois sous-programmes d'appui au NEPAD en vue d'en confier la responsabilité et la supervision à un unique fonctionnaire de rang supérieur, et soumettre son analyse à l'Assemblée générale.

Recommandation 2

49. Le Bureau du Conseiller spécial pour l'Afrique, la Commission économique pour l'Afrique et le Département de l'information devraient définir des stratégies claires pour l'exécution du programme d'appui au NEPAD dans les trois domaines suivants : mobilisation, coordination et information. *Le Bureau du Conseiller spécial pour l'Afrique a informé le BSCI qu'il avait déjà entamé des discussions avec la CEA et le Département de l'information sur cette question.*

50. Ces stratégies devraient définir clairement l'utilité de chacun des trois sous-programmes et la répartition des responsabilités opérationnelles et être communiquées aux partenaires et parties prenantes. C'est sur ces conclusions que doit se fonder la révision du cadre stratégique du programme 9 et du chapitre 11 dont le résultat sera à soumettre à l'Assemblée générale.

Recommandation 3

51. En ce qui concerne le programme d'appui des Nations Unies au NEPAD (prog. 9/chap. 11), il conviendrait sans doute de proposer et de soumettre à

l'Assemblée générale des mesures visant à renforcer l'appui au Mécanisme consultatif régional, a) soit en y allouant des ressources supplémentaires, b) soit en procédant à des transferts d'effectifs entre les différentes parties du programme, ou c) soit en détachant du personnel d'autres entités des Nations Unies.

Recommandation 4

52. Le Bureau du Haut-Représentant devrait travailler en concertation avec les États Membres et les organismes partenaires des Nations Unies pour traduire le mandat général qui lui est assigné en axes stratégiques clairement définis. Il devrait ensuite modifier son cadre stratégique de façon à :

a) Prendre en considération les capacités analytiques des autres partenaires des Nations Unies;

b) Simplifier et regrouper ses activités de coordination interinstitutions;

c) Établir des contacts réguliers avec les bureaux de coordination des pays intéressés, notamment en assurant des services d'appui aux réunions des organes de coordination;

d) Veiller à ce que les objectifs fixés pour les sous-programmes soient réalistes;

e) Établir une stratégie de communication externe qui précise les moyens de bien expliquer aux partenaires et parties prenantes externes les axes stratégiques du Bureau du Haut-Représentant, et avoir davantage recours aux techniques modernes de l'informatique, en particulier les services de téléconférence en ligne, pour dynamiser les échanges.

Recommandation 5

53. Le BSCI recommande que le Bureau du Haut-Représentant et le Département des affaires économiques et sociale établissent un plan d'action commun visant à orienter et à rendre plus cohérente l'action menée par les organismes des Nations Unies pour aider les petits États insulaires en développement. Ce plan devra définir clairement les attributions respectives des deux bureaux, de façon qu'ils puissent facilement les faire comprendre par leurs partenaires. Le plan d'action devra comporter des indications précises sur :

a) La façon dont il sera répondu aux besoins de chaque sous-région, compte tenu de la carte des activités de programme en cours;

b) La façon dont le Bureau du Haut-Représentant et le Groupe des petits États insulaires en développement du Département des affaires économiques et sociales contribuent chacun de son côté à améliorer la coordination de l'action de l'ensemble des organismes des Nations Unies;

c) Le type d'appui que les bureaux fourniront aux programmes régionaux, et en particulier la façon dont ils aideront les commissions régionales à assurer leur fonction de coordination.

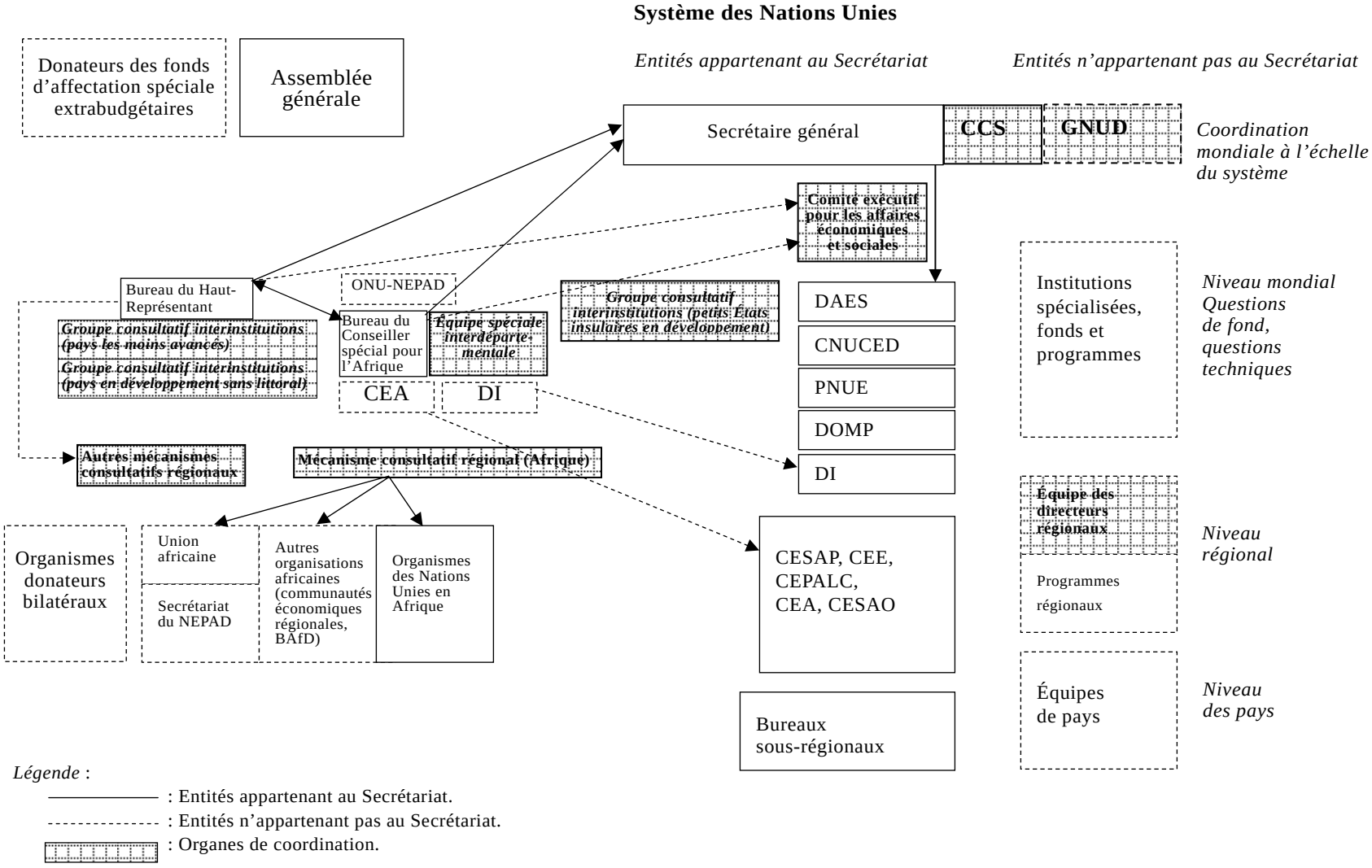
54. *Le Département des affaires économiques et sociales s'est déclaré en désaccord avec cette dernière recommandation, signalant que les mandats des deux bureaux avaient déjà été définis par l'Assemblée générale dans sa résolution 59/311 : au Département incombent le suivi, l'examen et la coordination de*

l'exécution du programme en faveur des petits États insulaires en développement, et au Bureau du Haut-Représentant les activités de communication et de mobilisation de l'aide et des ressources en faveur de ces États. Le Département a confirmé qu'il prendrait les dispositions nécessaires pour redynamiser le mécanisme consultatif interinstitutions. Rappelant les recommandations qu'il a faites précédemment dans son rapport d'audit sur le Bureau du Haut-Représentant et le Bureau du Conseiller spécial pour l'Afrique[34], le BSCI signale que le Bureau du Haut-Représentant et le Département se sont engagés à collaborer au moment de l'établissement du budget-programme et à l'occasion des examens annuels du Comité exécutif pour les affaires économiques et sociales, dont deux ont déjà été effectués. Le Bureau tient à souligner que la présente recommandation va plus loin que la collaboration au stade de la planification. De fait, elle vise à éviter que se reproduisent des situations dans lesquelles les partenaires du Bureau du Haut-Représentant et du Groupe des petits États insulaires en développement ne connaîtraient pas la différence entre les mandats et activités de l'un et de l'autre et s'interrogeraient souvent à propos des chevauchements entre leurs activités. L'application de cette recommandation garantirait que le Bureau du Haut-Représentant et le Département des affaires économiques et sociales utilisent efficacement les ressources allouées pour atteindre des objectifs bien définis et qu'il y ait une synergie entre les activités de programme des diverses entités des Nations Unies.

La Secrétaire générale adjointe
aux Services de contrôle interne
(*Signé*) Inga-Britt **Ahlenius**

Le 2 avril 2009

[34] AN2008/806/01, recommandation 3.

Annexe

Bureau du Haut-Représentant pour les pays les moins avancés, les pays en développement sans littoral et les petits États insulaires en développement et Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique : complexité de la structure institutionnelle dans laquelle ils opèrent