



Assemblée générale

Distr.
GÉNÉRALE

A/52/457/Add.1
11 novembre 1997
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Cinquante-deuxième session
Points 99 a) et 118 de l'ordre du jour
ACTIVITÉS OPÉRATIONNELLES DE DÉVELOPPEMENT :
ACTIVITÉS OPÉRATIONNELLES DE DÉVELOPPEMENT
DU SYSTÈME DES NATIONS UNIES
CORPS COMMUN D'INSPECTION

Renforcement de la représentation locale
du système des Nations Unies

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre ci-joint à l'Assemblée générale les observations du Comité administratif de coordination sur le rapport du Corps commun d'inspection intitulé "Renforcement de la représentation locale du système des Nations Unies" (A/52/457).

I. OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Le rapport du Corps commun d'inspection (CCI) traite d'un sujet très important qui n'a cessé d'être examiné par le système des Nations Unies. Le CCI avait déjà présenté il y a quelques années et sur le même sujet un autre rapport sur lequel le CAC s'était également exprimé (voir A/49/133 et Add.1; E/1994/49 et Add.1). Le rapport reprend aussi des thèmes et des préoccupations exprimés par l'Assemblée générale dans ses diverses résolutions relatives aux activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies, et récemment encore dans sa résolution 50/120 du 20 décembre 1995. Il s'inscrit dans les efforts déployés actuellement pour faire en sorte que la présence sur le terrain des organismes des Nations Unies soit mieux unifiée et plus efficace.

2. Le rapport du CCI fournit une masse de données sur tous les aspects de la représentation locale du système des Nations Unies par rapport aux mandats et aux pratiques des entités engagées dans des activités opérationnelles de développement. Il mentionne brièvement l'aide humanitaire, mais ne parle pas de la question de la représentation de l'ONU lors des situations d'urgence, des opérations de maintien de la paix et des crises politiques, ni des institutions et activités régionales et sous-régionales. Le rapport a été préparé et rédigé au moment même où le Secrétaire général élaborait une série de mesures et de propositions sur la réforme de l'Organisation des Nations Unies, dont l'un des grands thèmes est la coopération au développement.

3. Dans un post-scriptum au résumé de leur rapport, les inspecteurs ont précisé que le projet dudit rapport avait été adressé au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies et à tous les chefs de secrétariat des organisations participantes du CCI cinq jours avant la lettre datée du 17 mars 1997 adressée au président de l'Assemblée générale (A/51/829), par laquelle le Secrétaire général portait à l'attention des États Membres les mesures qu'il avait prises immédiatement en matière de gestion et de réorganisation. Ces mesures prévoyaient entre autres une plus grande intégration des activités des Nations Unies au niveau national. Quelque temps après, en juillet, le Secrétaire général a présenté à l'Assemblée générale un rapport plus détaillé (A/51/950) sur le programme des mesures qu'il avait déjà décidées ou qu'il proposait aux États Membres. La pertinence du rapport du CCI doit donc être vue dans ce contexte d'évolution accélérée.

4. Dans les deux rapports susmentionnés, le Secrétaire général a annoncé un certain nombre d'initiatives concernant son rôle par rapport au Secrétariat et aux fonds et programmes des Nations Unies. C'est à sa demande qu'a été constitué le Comité exécutif du Groupe des Nations Unies pour le développement, présidé par l'Administrateur du PNUD, qui regroupe le PNUD, l'UNICEF et le FNUAP, le PAM et d'autres entités étant appelés à participer aux travaux lorsque le Comité exécutif aborde des questions en rapport avec leurs intérêts et leurs attributions. Il a également été créé un groupe d'appui sous la direction du Bureau du PNUD représentant le Groupe des Nations Unies pour le développement. Les premiers efforts du Groupe pour le développement en vue de renforcer les directives générales ont porté sur les responsabilités des coordonnateurs résidents et sur la programmation améliorée des ressources. Le CAC et ses organes subsidiaires, en particulier le Comité consultatif pour les questions relatives aux programmes et aux opérations (CCQPO), attachent eux aussi une

importance particulière au renforcement de la coopération au développement. C'est ainsi que le CCQPO a établi des directives et des règles communes à l'intention des coordonnateurs résidents et les activités de programmation liées au système, et il est envisagé d'appliquer à l'échelle du système les ententes conclues au sein du Groupe des Nations Unies pour le développement.

II. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

Les inspecteurs recommandent que :

- i) Les organisations évitent de se doter de nouvelles représentations et utilisent les représentations communes existantes par l'intermédiaire du coordonnateur résident;
- ii) Les organisations harmonisent dans toute la mesure du possible leurs représentations géographiques respectives aux niveaux régional et sous-régional;
- iii) Les organisations et gouvernements doivent rechercher l'harmonisation et ensuite conclure un accord gouvernemental de base portant sur la présence de l'ensemble du système des Nations Unies.

5. Les membres du CAC appuient vigoureusement le renforcement du système des coordonnateurs résidents, et réaffirment leur attachement à la notion de coopération étroite. Le Groupe pour le développement et le CCQPO auront sans doute à coeur de tenir compte des recommandations ci-dessus dans le cadre de leurs travaux. Cependant, plusieurs membres du CAC mettent en garde contre l'idée selon laquelle il est assez facile de restreindre ou de renforcer la représentation du système des Nations Unies. Ils estiment que les mandats des divers organes directeurs intergouvernementaux, les relations officielles avec les gouvernements hôtes et les institutions locales, les responsabilités dans des domaines autres que la conduite des activités opérationnelles, les besoins concernant des compétences ou des actions spécialisées, le rapport coût-efficacité de l'exécution des programmes et services approuvés, constituent autant de facteurs clefs dans la présence locale des organismes et entités des Nations Unies, facteurs dont il faut tenir compte dans le choix du type de représentation nécessaire aux échelons national, sous-régional et régional. L'harmonisation et le regroupement sont certes essentiels pour renforcer l'efficacité du système, mais les membres du CAC estiment qu'il faut atteindre ces deux objectifs tout en tenant compte des besoins et des attributions.

6. En ce qui concerne la multiplication des bureaux extérieurs et l'augmentation des effectifs et des coûts de la représentation et des services locaux dans les 10 dernières années, les membres du CAC considèrent que les inspecteurs du CCI ont expliqué en grande partie les raisons de cette évolution : apparition de nouveaux pays bénéficiaires, notamment en Europe centrale et orientale; expansion prise par les opérations humanitaires, notamment en Afrique; processus de décentralisation au sein du système des Nations Unies, décidé par les organes directeurs et recommandé par le CCI dans

un rapport antérieur. Bien que certains membres du CAC aient émis des réserves sur les données de plusieurs tableaux figurant dans le rapport des inspecteurs, il convient de noter (tableau 3) que les effectifs du personnel hors siège de l'ONU et des organismes spécialisés, grands et petits, sont restés à peu près stables au cours des 10 dernières années. Les augmentations ont surtout été sensibles dans les fonds et les programmes des Nations Unies pour le développement (PNUD, FNUAP, UNICEF) et dans les organismes exerçant d'importantes responsabilités en matière d'aide humanitaire (HCR, UNRWA, PAM).

7. Une difficulté persiste pour certaines organisations et entités qui n'ont pas de représentant sur le terrain, et qui doivent passer par le coordonnateur résident désigné (ou le représentant résident du PNUD) pour tout ce qui concerne leurs activités de coopération technique. Le "représentant" a la lourde tâche de rester bien informé des capacités et attributions de ces entités et d'intervenir efficacement en leur nom auprès des gouvernements. Les organisations sans représentation locale autonome s'estiment donc désavantagées. Elles considèrent qu'il faut trouver des moyens et des méthodes plus efficaces pour que le "représentant" soit mieux à même de s'acquitter de ces tâches. Les commissions régionales des Nations Unies doivent quant à elles être mieux intégrées à l'ensemble du système.

Recommandation 2

Les inspecteurs recommandent que les efforts des organismes des Nations Unies convergent vers un seul haut fonctionnaire de l'ONU, à savoir le coordonnateur résident qui représente la famille des Nations Unies tout entière, ayant pleine autorité pour parler en son nom et l'obligation de lui rendre des comptes. Ce haut fonctionnaire devra posséder :

- i) Les qualifications et expériences requises. À la section G du chapitre IV (par. 55 à 65) sont mentionnés les critères applicables aux coordonnateurs résidents, en ce qui concerne notamment la sélection et la nomination;**
- ii) L'appui nécessaire et ponctuel dans les domaines techniques et spécialisés fourni par tous les organismes des Nations Unies sur le terrain, en particulier les commissions économiques et autres organismes régionaux et sous-régionaux, ainsi que par le Siège.**

8. Le Secrétaire général a accordé une place particulière à cette recommandation dans ses deux récents rapports sur la réforme de l'Organisation des Nations Unies. Il a notamment souligné que le rôle du coordonnateur résident, représentant désigné du Secrétaire général et chef de l'équipe de pays des Nations Unies, devait être renforcé et rehaussé. Le PNUD doit continuer à administrer et à financer le système des coordonnateurs résidents, et le système sera renforcé à la suite de la décision de choisir des coordonnateurs résidents dans toutes les organisations concernées. Le Comité exécutif du Groupe pour le développement assume un rôle de consultation et d'orientation générale en ce qui concerne certains aspects de ce système. Il lui incombe notamment : a) d'être un instrument d'élaboration des politiques et de gestion ayant vocation à guider les décisions sur les orientations, l'administration et les opérations, et à les faire appliquer dans chacune des entités qui y seront représentées, renforçant

parallèlement la prise de décisions dans l'ensemble de l'Organisation; et b) de favoriser une présence plus unifiée des Nations Unies au niveau des pays, permettant notamment de mieux coordonner les directives adressées aux coordonnateurs résidents et aux représentants sur le terrain, de manière que l'appui fonctionnel des sièges au travail de ces derniers soit mieux intégré et plus cohérent.

9. Le CCQPO a notamment pour tâche de promouvoir la cohérence et l'harmonisation des politiques et des procédures relatives aux activités opérationnelles au sein du système des Nations Unies, de renforcer le rôle et le fonctionnement du système des coordonnateurs résidents ainsi que les activités s'y rapportant – planification, programmation, suivi et évaluation. Il s'occupe des aspects du système des coordonnateurs résidents qui ont une incidence sur le système des Nations Unies dans son ensemble. Il accentue ses efforts dans ce dernier domaine, notamment en s'intéressant de très près aux réformes de l'Organisation des Nations Unies qui ont une incidence à l'échelle du système; pour être plus efficace dans cet aspect de son travail, il a arrêté des arrangements intersessions afin de traiter les problèmes au fur et à mesure qu'ils surgissent. Le CCQPO doit notamment se pencher sur les points suivants : a) avis du CAC concernant le système des coordonnateurs résidents, dans le cadre des orientations données par l'Assemblée générale et d'autres organes intergouvernementaux; b) participation de l'ensemble du système au renforcement du rôle et de l'efficacité du coordonnateur résident; c) renforcement de l'appui apporté par l'ensemble du système permettant aux coordonnateurs résidents d'avoir plus largement accès aux capacités normatives, analytiques et de recherche; d) participation aux préparatifs et au suivi de l'examen triennal de l'Assemblée générale relatif à la politique générale des activités opérationnelles pour le développement au sein du système des Nations Unies.

Recommandation 3

- i) Les inspecteurs recommandent que les chefs de secrétariats des institutions et organisations commencent à désigner tous les représentants autres que le coordonnateur résident, sous le titre de "Directeurs" ou "Conseillers techniques principaux". Ceux-ci continueraient à servir les intérêts et à promouvoir les activités des organismes dont ils relèvent mais feraient partie d'une équipe placée sous l'autorité du coordonnateur résident, dans l'intérêt du pays hôte;
- ii) Les inspecteurs recommandent en outre que les organismes de financement soulignent leur rôle principal de bailleurs de fonds et d'organismes de gestion relevant des institutions techniques et spécialisées en tant qu'associés aux cycles des programmes et des projets;
- iii) Les inspecteurs recommandent que les réunions interinstitutions et les groupes qui en émanent soient mieux structurés et dotés de mandats bien définis, avec répartition des tâches et des objectifs. Ceci renforcera le travail d'équipe et le sens de la participation lorsque des représentants autres que les

coordonnateurs résidents seront appelés à présider certains de ces groupes dans leur domaine de compétences techniques;

- iv) Les inspecteurs recommandent que les organismes des Nations Unies concluent un accord sur les directives définissant les informations minimales et nécessaires qu'il sera obligatoire d'échanger.**

10. En ce qui concerne la recommandation 3 i), les membres du CAC notent que les organisations concernées sont généralement représentées sur le terrain par un fonctionnaire de haut rang. Les représentants sont chargés de collaborer avec les gouvernements des pays hôtes et avec les organisations nationales, bilatérales et internationales, et ils sont les principaux intermédiaires entre ces institutions et la société civile. Cependant, les questions d'organigramme ont moins d'importance que l'esprit d'équipe qui doit prévaloir lors des opérations sur le terrain sous la conduite du coordonnateur résident, ainsi que l'a souligné le Secrétaire général dans son programme de réformes. De ce fait, il est demandé au Comité exécutif du Groupe pour le développement d'établir un système d'homologues dans les pays.

11. En ce qui concerne la recommandation 3 ii), les membres du CAC prennent bonne note des préoccupations des inspecteurs. Les organismes de financement du système des Nations Unies assument des responsabilités concrètes de plus en plus importantes, comme les y ont autorisé leurs organes directeurs. Beaucoup de membres du CAC, notamment ceux qui dépendent de ce financement, estiment que cette évolution modifie la division du travail décidée antérieurement. Ils demandent instamment un partenariat plus fort à toutes les étapes des cycles de programmes et de projets – planification, identification, mise en oeuvre, évaluation et suivi. Il faut que le débat se poursuive dans les différentes instances.

12. En ce qui concerne la recommandation 3 iii), le Secrétaire général a souligné dans ses rapports consacrés à la réforme de l'Organisation la nécessité de renforcer le travail d'équipe sur le terrain, notamment grâce à des groupes thématiques. Il a en outre demandé une meilleure programmation commune des ressources des Nations Unies au niveau des pays; des mécanismes se mettent actuellement en place dans ce but.

13. À propos de la recommandation 3 iv), les membres du CAC comptent s'intéresser davantage à l'échange d'informations essentielles dans le contexte des réformes en cours et des contraintes budgétaires actuelles. Les mécanismes de suivi des récentes conférences mondiales représentent une piste d'action possible.

Recommandation 4

Les inspecteurs recommandent que les groupes thématiques relevant d'institutions pilotes soient davantage renforcés dans un contexte de division du travail, de répartition des responsabilités et de complémentarité. Les organismes extérieurs tout comme le Siège devraient participer à cet effort d'une manière soutenue. Le rôle et la participation du pays hôte durant cette phase sont essentiels.

14. Les membres du CAC notent que la résolution 50/227 de l'Assemblée générale, ainsi que les discussions qui ont suivi au sein du CAC et de ses organes subsidiaires, ont mis en exergue le rôle des groupes thématiques. Il faudra également veiller à mieux associer les commissions régionales et les organismes non représentés sur le terrain aux activités des groupes thématiques. Le Secrétaire général a indiqué que le système des coordonnateurs résidents devait recourir davantage aux groupes thématiques, non seulement pour échanger l'information, mais aussi pour examiner les programmes et les projets avant qu'une décision soit prise quant à leur financement.

Recommandation 5

Tous les organismes des Nations Unies représentés à l'échelon local devraient accélérer et intensifier leurs efforts pour établir et/ou améliorer les locaux et services communs, compte tenu des éléments commentés et recommandés aux paragraphes 64 à 67. Les gouvernements hôtes devraient également jouer un rôle plus dynamique dans la réalisation de ces mesures.

15. Diverses instances interorganisations se sont penchées sur la question des locaux et services communs en tenant compte des possibilités d'amélioration des moyens de communication électroniques, des préférences des gouvernements en ce qui concerne les relations avec les ministères sectoriels, et des besoins spécifiques de certaines entités en période de crise. Le Secrétaire général a préconisé les regroupements dans ses récents rapports sur la réforme de l'ONU. Dans son rapport de juillet, il a indiqué que les locaux communs des Nations Unies dans chaque pays seraient appelés "Maison des Nations Unies", et que le bureau de l'Afrique du Sud serait le premier à être ainsi désigné. Le Groupe pour le développement étudie actuellement les données et les problèmes en la matière, et élabore un plan d'application accéléré, en tenant compte des facteurs de coût.

Recommandation 6

En même temps que le processus instaurant un représentant unique du système des Nations Unies à l'échelon local (recommandation 2 ci-dessus), les inspecteurs ont recommandé qu'au Siège, le Secrétaire général, en consultation avec le CAC, désigne au Secrétariat des Nations Unies un haut fonctionnaire qui serait seul chargé du système des coordonnateurs résidents. Ils ont en outre recommandé que :

- i) **Le responsable du nouveau département formé du regroupement des trois départements chargés des affaires économiques et sociales au Secrétariat et dont le poste pourrait être reclassé à Vice-Secrétaire général, devrait assumer cette responsabilité au nom du Secrétaire général. Il/elle devrait être investi(e) d'un mandat précis et disposer des ressources nécessaires tant humaines que financières;**
- ii) **Il/elle devrait recevoir l'appui d'une unité administrative créé à cette fin, sans frais supplémentaires, comprenant les membres du Secrétariat actuellement chargés des activités**

opérationnelles, auxquels viendraient s'ajouter les membres du Bureau des services et de l'appui au système des Nations Unies, relevant de l'Administrateur du PNUD. Cette unité devrait également bénéficier du renfort de personnel détaché de divers organismes, ce qui favoriserait le travail en équipe ainsi que le sens des responsabilités et aurait des répercussions à l'échelon local;

- iii) D'autres organismes des Nations Unies devraient, par l'intermédiaire de leurs représentants ou bureaux de liaison au Secrétariat être en mesure de participer à la manière d'un conseil d'administration au processus décisionnel;
- iv) Le coordonnateur résident pourrait, en définitive, être financé conjointement par tous les organismes du système des Nations Unies.

16. Comme il est indiqué plus haut à propos de la recommandation 2, le Secrétaire général a déjà décidé que le PNUD continuerait à administrer et à financer le système des coordonnateurs résidents, avec l'appui du Groupe pour le développement et du Bureau de l'appui et des services du PNUD au système des Nations Unies (BASSNU). L'effectif du BASSNU s'étoffe actuellement grâce à l'affectation de plusieurs fonctionnaires de haut rang du Groupe pour le développement. De plus, l'Administrateur du PNUD a indiqué à la présidence du CCQPO que le BASSNU apprécierait d'avoir un collaborateur supplémentaire détaché d'une institution spécialisée ou rémunéré par plusieurs institutions spécialisées. Le CCQPO étudie actuellement cette possibilité. Quelques initiatives de cofinancement des unités d'appui aux activités du système ont déjà été prises au niveau des pays.

Recommandation 7

En vue d'accroître l'efficacité des opérations et de la coordination, les inspecteurs recommandent aux pays hôtes de prendre en considération :

- i) La création d'un "comité" interministériel, ou groupe composé de représentants des ministères et départements sectoriels. (Le président de ce comité serait l'homologue du coordonnateur résident.) Un tel mécanisme existe déjà dans quelques pays et s'est révélé efficace;
- ii) Le fait que les communications entre les divers ministères ou départements sectoriels et les organismes compétents des Nations Unies devront être approuvées et/ou une copie transmise au ministère chargé de la coordination, par exemple le ministère du plan, des affaires étrangères ou des finances;
- iii) La création de tels mécanismes ou l'amélioration de leurs capacités devraient faire partie de l'appui du système des Nations Unies au pays hôte.

17. Les membres du CAC prennent bonne note de cette recommandation, qui s'adresse aux gouvernements des pays hôtes.

Recommandation 8

Les inspecteurs recommandent que la coordination, au niveau local, tant avec les donateurs bilatéraux qu'avec ceux qui ne font pas partie des donateurs multilatéraux des Nations Unies, soit davantage institutionnalisée par toutes les parties intéressées, notamment entre le système des Nations Unies et la communauté multibilatérale. Pays développés et en développement devraient être des partenaires au développement et partager les responsabilités et, notamment en ce qui concerne les donateurs, assurer des contributions financières régulières et prévisibles.

18. Les membres du CAC appuient cette recommandation et prennent bonne note des efforts déployés en vue de renforcer ces partenariats grâce aux divers organismes et au système des coordonnateurs résidents. Le PNUD, en particulier, privilégie cet aspect dans ses activités de renforcement des capacités concernant la coordination et la gestion de l'aide.

Recommandation 9

Les inspecteurs recommandent que les États Membres participant à différents organes délibérants veillent à peser et harmoniser les décisions. Ils recommandent en outre qu'un contrôle plus rigoureux du processus décisionnel soit mis en place dans tous les organes délibérants du système des Nations Unies, parmi lesquels le Conseil économique et social aurait la principale responsabilité en matière de coordination et d'harmonisation.

19. Les membres du CAC prennent bonne note de cette recommandation, qui s'adresse aux gouvernements et aux organes intergouvernementaux du système des Nations Unies.
