



Assemblée générale

Distr. générale
20 octobre 2010
Français
Original : anglais

Soixante-cinquième session

Points 25, 115 et 135 de l'ordre du jour

Activités opérationnelles de développement : activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies

Suite donnée aux textes issus du Sommet
du Millénaire

Corps commun d'inspection

Le rôle des représentants spéciaux du Secrétaire général et des coordonnateurs résidents

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à l'Assemblée générale pour examen ses observations ainsi que celles du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination concernant le rapport du Corps commun d'inspection intitulé « Le rôle des représentants spéciaux du Secrétaire général et des coordonnateurs résidents » (JIU/REP/2009/9).



Résumé

Le rapport du Corps commun d'inspection intitulé « Le rôle des représentants spéciaux du Secrétaire général et des coordonnateurs résidents » examine « les obstacles à surmonter pour assurer la cohérence et l'intégration au sein du système des Nations Unies » et propose un « modèle souple » assorti de plusieurs conditions pouvant être adaptées aux diverses situations des pays où le système des Nations Unies est présent.

La présente note expose les vues des organismes du système des Nations Unies sur les recommandations et conditions figurant dans le rapport du CCI. Ces vues sont fondées sur les contributions fournies par les membres du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination, lesquels se sont félicités de la nature approfondie du rapport et ont noté qu'il renfermait des observations précieuses sur la cohérence et l'intégration; deux objectifs dont la réalisation se poursuit séparément quoiqu'en parallèle.

Même si les organisations souscrivent dans l'ensemble aux conditions énoncées, leurs observations montrent qu'elles souhaitent des précisions supplémentaires s'agissant des moyens proposés pour l'application de chaque condition.

I. Introduction

1. Le rapport du Corps commun d'inspection intitulé « Le rôle des représentants spéciaux du Secrétaire général et des coordonnateurs résidents » examine « les obstacles à surmonter pour assurer la cohérence et l'intégration au sein du système des Nations Unies » et propose un « modèle souple » assorti de plusieurs conditions pouvant être adaptées aux diverses situations des pays.

II. Observations générales

2. Les membres du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination ont trouvé le rapport du CCI intéressant et se félicitent de sa nature approfondie. Ils notent qu'il renferme des observations précieuses sur la cohérence et l'intégration, deux objectifs associés dont la réalisation se poursuit séparément quoiqu'en parallèle.

3. Les institutions spécialisées notent que la « cohérence » fait essentiellement référence à une harmonisation et un alignement améliorés entre les fonds, programmes et institutions spécialisées des Nations Unies au niveau national avec l'aide de l'équipe de pays des Nations Unies. Par contre, l'« intégration » s'applique en général aux pays où des missions de maintien de la paix ou des missions politiques de l'ONU sont déployées aux côtés de l'équipe de pays des Nations Unies et fait référence à leur partenariat stratégique. Les institutions ont noté qu'afin de mieux unifier ces actions, le CCI propose de redéfinir la cohérence comme étant « le processus stratégique de l'ensemble des opérations du système des Nations Unies visant à atteindre les objectifs fixés », et l'intégration comme étant « le mode d'opération visant à concrétiser cette cohérence » (voir par. 19). La plupart des conditions énoncées dans le rapport sont basées sur cette redéfinition. Les institutions ont estimé qu'une telle approche, même si elle était légitime, risquait de compliquer encore ces deux entreprises.

4. Les institutions ont également fait observer que le rapport contenait des propositions tendant à dissocier les fonctions de coordonnateur résident (ou de représentant spécial de l'ONU) de celles de représentant résident, et estiment que cela pourrait priver le coordonnateur résident d'un véritable portefeuille, et que l'absence de plate-forme institutionnelle distincte pourrait limiter sa capacité d'intervention auprès des gouvernements. Elles ont également jugé que la mise en œuvre de ces propositions risquait d'isoler le coordonnateur résident et d'affaiblir ses capacités de coordination et ses moyens d'action au sein de l'équipe de pays des Nations Unies, sapant ainsi les capacités de l'équipe à mettre en place un programme de développement stratégique, coordonné et cohérent.

5. Plus généralement, les institutions ne se sont pas opposées à chaque condition en tant que telle, mais ont estimé dans la plupart des cas que les moyens proposés pour les appliquer auraient pu être plus précis et approfondis. Elles ont également jugé que la plupart d'entre eux exigeaient une intégration du système de développement qui n'était guère réaliste. En outre, le rapport soulignait à plusieurs reprises qu'il était de la responsabilité des États Membres d'accroître le niveau d'intégration et de cohérence, même si les mesures nécessaires à cet effet semblent relever des secrétariats des diverses institutions plutôt que des États Membres eux-mêmes.

6. En dernier lieu, les institutions ont noté qu'étant donné qu'il mettait l'accent sur l'établissement d'un cadre de référence pour accroître la cohérence et l'intégration au sein du système des Nations Unies, le rapport final s'écartait tant dans sa portée que dans son approche, de l'objectif premier qui était d'analyser le rôle du représentant spécial du Secrétaire général et des coordonnateurs résidents. Elles souscrivaient à la nécessité d'examiner la cohérence et l'intégration au sein du système des Nations Unies, mais ont indiqué que leurs réponses auraient peut-être été différentes si les questions avaient été posées dans le cadre de la cohérence et de l'intégration au sein du régime commun plutôt que du rôle du représentant spécial du Secrétaire général et des coordonnateurs résidents.

III. Observations et recommandations particulières

Condition 1

Le processus d'amélioration de la cohérence et de l'intégration est effectivement guidé par les États Membres

7. Les institutions sont convenues qu'en dernier ressort la cohérence devait être définie par les États Membres, comme indiqué dans le rapport et se sont félicitées de la décision en faveur de mandats clairs et réalisables. Elles ont également reconnu la nécessité de poursuivre les efforts de renforcement de la planification stratégique et opérationnelle ainsi que du partage d'informations avec les États Membres. Elles ont noté que le CCI préconisait de « concrétiser le rôle du CCQAB vis-à-vis de tous les organismes du système des Nations Unies [...] » et fait observer que, dans l'état actuel des structures de gouvernance, le Comité consultatif n'exerçait pas de contrôle sur les institutions spécialisées, qui possèdent leurs propres structures de gouvernance mises en place par les États Membres. En conséquence, elles doutent de la possibilité de poursuivre cet aspect de la condition.

Condition 2

Les mandats dictés par le Conseil de sécurité sont spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et limités dans le temps et dotés de ressources suffisantes

8. Tout en notant que cette condition concerne le Conseil de sécurité, elles constatent que les moyens énoncés requièrent que des efforts soient faits pour améliorer la collecte d'informations et les capacités d'analyse du Secrétariat ainsi que de faire participer l'équipe de pays des Nations Unies aux missions d'évaluation. Les institutions ont signalé qu'un grand nombre de ces mesures étaient déjà fréquemment mises en œuvre, mais elles se déclaraient favorables à leur renforcement et amélioration continus, essentiellement par la préparation des missions intégrées et les équipes spéciales intégrées présidées par les départements chefs de file.

Condition 3**Un cadre institutionnel contraignant pour le système des Nations Unies qui définit la doctrine opérationnelle, la division du travail, les règles d'intervention, les directives et procédures, accepté par le Conseil des chefs de secrétariat et approuvé par les organes délibérants compétents**

9. Les institutions ont noté « qu'un cadre institutionnel contraignant » comme demandé au titre de la condition 3, serait peut-être difficile à mettre en œuvre dans la pratique et se sont interrogées sur la capacité du Conseil des chefs de secrétariat à obtenir un accord sur un tel cadre. Elles ont estimé que le meilleur moyen de parvenir à une division du travail adaptée serait d'œuvrer par l'intermédiaire de mécanismes tels que le groupement interinstitutions concernant le commerce et la capacité de production au sein duquel les institutions concernées décident de leurs rôles et de leurs responsabilités dans le contexte d'un cadre de coopération concerté.

Condition 4**Le Département des opérations de maintien de la paix et le Département des affaires politiques ont uni leurs efforts pour créer des mécanismes de coordination**

10. Dans leurs observations sur la condition 4, les institutions ont noté que, depuis l'achèvement du rapport du Corps commun d'inspection, le Secrétaire général avait publié des circulaires sur l'organisation du Département des opérations de maintien de la paix (ST/SGB/2010/1), du Département de l'appui aux missions (ST/SGB/2010/2), et du Département des affaires politiques (ST/SGB/2009/13), précisant leurs rôles et leur coordination, compte tenu de la politique du département chef de file.

Condition 5**Les mécanismes de coordination interinstitutions existants encouragent dûment l'intégration et la cohérence dans l'ensemble du système**

11. Les institutions ont appuyé le concept « d'intégration et de cohérence dans l'ensemble du système » mais ont manifesté quelques inquiétudes quant au mécanisme décrit dans le rapport. Par exemple, pour ce qui est du point a), qui préconise un rôle accru du Conseil des chefs de secrétariat, les institutions ont noté que celui-ci s'employait essentiellement à garantir que les organisations du système des Nations Unies agissent de concert pour les questions sociales, économiques et associées. Si la gestion et le contrôle des opérations de maintien de la paix étaient inclus dans le rôle du Conseil des chefs de secrétariat, comme suggéré par le CCI, le Conseil se retrouverait impliqué dans des questions politiques et de sécurité qui pourraient dépasser le cadre de son mandat. En outre, les institutions ont noté que la cohérence et l'intégration à l'échelle du système dépendaient non seulement d'une cohésion améliorée et renforcée au sein du système mais également de la mise en œuvre d'une approche pangouvernementale par les États Membres, afin d'assurer la cohérence des messages et des décisions dans les différents organes intergouvernementaux de l'ONU. En conséquence, les États Membres ont un rôle important à jouer pour garantir cette cohérence, lequel devrait être pris en considération dans la condition.

Condition 6

Le système des Nations Unies collabore avec ses partenaires de la société civile, les institutions de Bretton Woods, les organisations régionales et le secteur privé de manière cohérente

12. Les institutions ont adhéré en principe à la condition 6, mais estimé qu'il était plus pragmatique que la collaboration soit le fait et intervienne à l'initiative d'organisations individuelles, et que les enseignements tirés soient ultérieurement appliqués au niveau du système, dans la mesure du possible. En outre, elles ont suggéré qu'un grand nombre de mécanismes pourraient bénéficier d'une nouvelle analyse ou d'une clarification. Par exemple, le rôle de l'Assemblée générale, du Conseil économique et social et d'autres organes délibérants, précisé au point b), n'est pas clair et des informations supplémentaires sur le mécanisme requis sont nécessaires pour que le Conseil des chefs de secrétariat agisse en tant que gérant.

Condition 7

Les mécanismes de coordination régionale et les équipes de directeurs régionaux encouragent efficacement la cohérence et l'intégration aux niveaux régional, sous-régional et national

13. Dans leur réponse à la condition 7, les institutions ont pris note de la proposition d'intégrer les mécanismes de coordination régionale au Conseil des chefs de secrétariat et accueilli avec intérêt toute information supplémentaire qui justifierait une telle construction, laquelle a fait l'objet d'une certaine opposition par le passé.

Condition 8

Le processus de cohérence au sein du système des Nations Unies respecte le rôle souverain de chaque pays en définissant ses « besoins et ses souhaits » et en fixant ses priorités

14. Les institutions ont reconnu le droit souverain de chaque gouvernement de déterminer ses propres priorités nationales, et que l'ONU devrait avoir un échange de vues avec les gouvernements lors de la détermination des priorités de développement. Toutefois, elles ont également fait observer que dans certaines situations, notamment dans le cadre des opérations de maintien de la paix, il ne devrait pas définir les politiques d'ensemble. Elles ont reconnu l'importance d'un large consensus, mais souligné qu'étant donné qu'il pouvait s'avérer difficile de réunir un consensus entre de nombreux participants, une approche aussi large n'était peut-être pas réaliste.

Condition 9

Une pensée, conceptualisation, compréhension, vision, approche et un sentiment d'appropriation communs entre les organisations des Nations Unies représentées dans le pays

15. Les membres du Conseil des chefs de secrétariat ont soutenu le concept exposé à la condition 9 mais auraient souhaité plus de directives techniques sur les moyens d'atteindre son objectif.

Condition 10

L'existence d'un modèle d'intégration souple pour répondre aux besoins spécifiques et évolutifs de chaque pays, déterminés au moyen d'une évaluation des besoins réalisée par et ou en consultation avec l'équipe de pays des Nations Unies et le pays hôte

16. Les institutions ont appuyé certains aspects de la condition 10, par exemple la nécessité d'unifier la représentation au niveau national. Toutefois, elles ont également suggéré qu'il serait peut-être utile d'examiner plus avant la faisabilité de la mise en œuvre de certains des mécanismes proposés. Par exemple, alors que les organismes étaient favorables à la nécessité de « consultations approfondies avec le gouvernement » lors de l'élaboration du profil du représentant pour un pays, elles ont estimé que le profil de poste répondait déjà à ce besoin tout comme l'examen des candidatures par le Groupe consultatif interinstitutions qui formule des recommandations au Président du Groupe des Nations Unies pour le développement et au Secrétaire général sur les nominations des coordonnateurs résidents. Toute participation supplémentaire des gouvernements pourrait faire l'objet d'un nouvel examen.

Condition 11

Un processus de sélection de chefs de mission par le Conseil des chefs de secrétariat est en place pour garantir la nomination de responsables hautement qualifiés ayant pleine autorité sur les représentants de toutes les organisations du système des Nations Unies dans le pays

17. Les institutions sont convenues de l'importance de garantir le recrutement et la nomination de responsables hautement qualifiés, même si les moyens d'y parvenir soulevaient certaines questions. Elles ont constaté que même si le chef de mission doit posséder un grand nombre de qualités très diverses, il est peu probable qu'une même personne possède toutes les compétences et qualifications requises. Par conséquent, il était essentiel de mettre en place une équipe de direction bien intégrée. Les institutions auraient souhaité une étude plus approfondie des raisons pour lesquelles il était plus approprié que ce soit le Comité de haut niveau sur la gestion qui gère le processus de sélection plutôt que le Groupe des Nations Unies pour le développement.

Condition 12

Les cadres reçoivent la formation et l'initiation nécessaires pour s'acquitter efficacement de leurs fonctions

18. Les institutions ont reconnu que la formation destinée aux cadres de direction améliorerait les capacités des hauts responsables. Elles ont en outre estimé que l'École des cadres du système des Nations Unies pourrait jouer un rôle important à cet effet et qu'elle devrait être renforcée. En fait, il serait plus efficace de s'appuyer sur l'École des cadres que sur les « équipes de formation mobiles ». Les institutions ont estimé que le rapport pourrait tenir compte de la nécessité d'encourager la collaboration entre les cadres de direction, stimulant ainsi l'enrichissement mutuel, la mobilité entre les différentes entités et les formations conjointes.

Condition 13

Le « responsable unique » au niveau national jouit de l'autorité nécessaire et rend compte au système du Conseil des chefs de secrétariat de la bonne exécution du « plan unique »

19. Le Conseil des chefs de secrétariat a fait remarquer que même si la condition impliquait qu'une « seule » personne soit habilitée à exécuter un plan commun, le niveau spécifique d'autorité de cette personne devrait être déterminé au préalable. Les institutions se sont interrogées également sur la faisabilité de plusieurs mécanismes et souligné que si le Conseil des chefs de secrétariat devait servir de système de contrôle, son mandat devrait être modifié.

Condition 14

Les représentants du système des Nations Unies reçoivent les ressources nécessaires pour exercer efficacement les fonctions de coordination qui leur sont confiées

20. Les institutions ont également estimé que les représentants du système des Nations Unies devraient bénéficier de ressources suffisantes pour réaliser les activités de coordination, mais ont fait observer que les mécanismes seraient peut-être difficiles à mettre en place. Par exemple, attribuer aux représentants du système des Nations Unies un rang d'une classe supérieure à celui de tous les autres représentants pourrait se révéler difficile et déboucher sur le déclassement de certains postes, en particulier en ce qui concerne les institutions spécialisées.

Condition 15

Une approche axée sur les résultats est appliquée afin de prévoir un dispositif cohérent et intégré de planification, de programmation, de budgétisation, d'exécution, de suivi, d'évaluation et de présentation de rapports dès le début de l'élaboration du « plan unique »

21. Les institutions ont soutenu la mise en œuvre d'une approche de la planification de la programmation axée sur les résultats comme demandé au titre de la condition 15 mais, compte tenu des différents mandats des organisations du système des Nations Unies, elles se sont interrogées sur la faisabilité de l'exécution d'un programme et d'une stratégie uniques et communs de pays. Elles ont noté que l'initiative « Unis dans l'action » ne serait probablement pas applicable dans des situations de conflit et immédiatement après un conflit. Elles ont également fait remarquer qu'un grand nombre des mécanismes ne pourraient peut-être pas être mis en place dans un délai raisonnable; l'harmonisation des systèmes administratifs dans toutes les institutions pourrait notamment se révéler une tâche difficile et coûteuse.

Condition 16

Il existe un mécanisme de financement qui comprend toutes les organisations du système des Nations Unies présentes sur le terrain, le pays hôte, les institutions de Bretton Woods, les donateurs bilatéraux et multilatéraux, les organisations non gouvernementales internationales et nationales et les autres membres de la société civile, pour garantir la cohérence, l'intégration et la corrélation entre les évaluations des besoins et les ressources disponibles

22. Les institutions ne se sont pas opposées au mécanisme de financement décrit au titre de la condition 16 et ont noté qu'il en existait déjà un, basé sur les accords de création des fonds d'affectation spéciale multidonateurs. Elles ont en outre noté qu'il était important de faire la différence entre le mécanisme de financement, les sources de financement et la disponibilité des fonds, ainsi que les délais de décaissement. Une institution peut disposer d'un tel mécanisme (normalement un fonds d'affectation spéciale multidonateurs) mais ne pas avoir de fonds disponibles ou rencontrer des problèmes de décaissement. Les institutions n'étaient pas certaines de la possibilité d'appliquer cette condition telle qu'elle était décrite. Par exemple, il n'est pas prouvé que l'inclusion des institutions de Bretton Woods et des donateurs individuels dans le processus de planification stratégique améliorerait la transparence en matière d'appropriation. De même, on ne peut pas supposer que la mise en commun des fonds renforcerait l'efficacité, sans évaluer précisément si elle génère plus ou moins de financement pour le système des Nations Unies.

Condition 17

Un « bureau unique des Nations Unies » est créé où les organisations du système des Nations Unies dans le pays peuvent partager des locaux et des services communs et les économies réalisées sont réinvesties dans des activités de développement dans le pays

23. Les institutions étaient dans l'ensemble favorables à des locaux communs et ont pris acte des progrès accomplis dans l'élaboration d'une approche plus intégrée des fonctions administratives. Toutefois, la proposition tendant à créer un bureau unique des Nations Unies dans chaque pays, quel que soit le coût et la situation locale, ne paraît guère réaliste. L'installation de « bureaux uniques des Nations Unies » devrait s'appuyer sur une analyse financière rigoureuse tenant compte de tous les coûts et bénéfices.

Condition 18

Les représentants de la société civile, les institutions de Bretton Woods, les groupes de donateurs et le secteur privé participent à l'initiative « Unité d'action des Nations Unies » au niveau national

24. Les institutions ont estimé que le système des Nations Unies pouvait tirer partie d'un processus inclusif pendant l'élaboration des activités de programmation, tout en faisant remarquer que plus le nombre des acteurs augmentait et plus il était difficile de parvenir à un consensus.