

REPRESENTATION HORS SIEGE DES ORGANISMES DES NATIONS UNIES :  
VERS PLUS D'UNITE

Etabli par Boris P. Prokofiev  
Corps commun d'inspection

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
I. INTRODUCTION .....	1 - 7	3
II. LE PROBLEME .....	8 - 25	6
III. OPTIONS POUR UNE REFORME .....	26 - 49	13
Option A .....	29 - 33	13
Option B .....	34 - 37	14
Option C .....	38 - 49	16
IV. RECOMMANDATIONS .....		21

Annexes

I. Evolution de la représentation hors siège entre 1973 et 1992 : Nombre de bureaux .....	22
II. Projet de mandat du "représentant des Nations Unies" .....	24
III. Principales déclarations sur une représentation hors siège unifiée .....	26

## RESUME

Du fait des changements survenus récemment dans la situation politique mondiale il est devenu à la fois possible et nécessaire de reconsidérer la question de la représentation hors siège des organismes des Nations Unies. Le présent rapport vise à contribuer au débat en cours sur la restructuration et la rationalisation du système des Nations Unies. Il est à rapprocher d'autres initiatives menées parallèlement comme la revitalisation du Conseil économique et social, le débat en cours sur la "gestion" du système, et les propositions visant à réformer le Comité administratif de coordination et son mécanisme subsidiaire.

De l'avis de l'Inspecteur, le mieux à ce stade est de proposer un certain nombre de grandes options pour examen par le Secrétaire général, ses principaux collaborateurs et les organes intergouvernementaux. Les recommandations formulées dans le présent rapport en fonction des différentes options suggérées peuvent être rangées dans deux catégories : a) les recommandations 1 et 2 applicables immédiatement et b) les recommandations 3 et 4 qui concernent le plus long terme.

Dans ces recommandations le Secrétaire général, les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies membres du CAC et les organes directeurs concernés sont donc invités :

- à étudier la possibilité de renforcer la capacité d'alerte rapide qui est pour l'instant limitée (option A, par. 28 à 33 du rapport);
- à étudier des propositions visant à confier des fonctions d'alerte rapide/politiques plus structurées à un Bureau unifié de l'Organisation des Nations Unies (option B, par. 34 et 35) et à établir un rapport de faisabilité ainsi qu'un calendrier d'exécution;
- à étudier une proposition prévoyant la création d'un poste de Représentant des Nations Unies (option C, par. 38 à 49); et enfin
- à prendre des dispositions pour modifier la procédure de sélection et de nomination des Coordonnateurs résidents (par. 32 et 33).

## I. INTRODUCTION

1. Raisons d'être de la présente étude. Le Corps commun d'inspection s'est périodiquement penché sur les questions touchant la structure et l'évolution de la représentation hors siège des organismes des Nations Unies, celles-ci devenant pour lui un souci croissant. Au fil des années <sup>1/</sup> plusieurs rapports sont venus attester le renforcement de la représentation hors siège des organismes des Nations Unies, et ont préconisé sinon un allègement des programmes, structures et installations, du moins une démarche plus rationnelle et plus cohérente à cet égard (par exemple, application de critères précis pour déterminer s'il convient d'ouvrir de nouveaux bureaux et si ceux en service doivent être maintenus, mise en commun des locaux, des moyens financiers et de télécommunications et du parc automobile). De façon générale, si nombre des recommandations du Corps commun d'inspection ont été bien accueillies ou adoptées officiellement, la volonté politique et l'énergie nécessaire au niveau organisationnel pour les appliquer pleinement ont manqué. Le CCI - et d'autres qui, tels les pays nordiques, ont défendu des idées similaires - prêchaient dans le désert : les conditions objectives nécessaires pour opérer une réforme n'étaient tout simplement pas réunies.

2. Evolution ou marginalisation. Au cours des deux dernières années, la situation s'est radicalement transformée. Comme l'a dit le Secrétaire général, si l'Organisation des Nations Unies doit faire face à des problèmes sans précédent et d'un genre nouveau, elle voit aussi s'ouvrir devant elle des perspectives nouvelles et inédites. De plus en plus sollicitée dans tous les domaines, l'Organisation non seulement peut mais doit évoluer. Il s'agit pour elle de faire face efficacement à des problèmes de plus en plus complexes dans un contexte qui évolue rapidement. Vu la nature des crises à résoudre - qu'il s'agisse de crises d'ordre politique ou humanitaire ou de crises concernant le développement - l'Organisation doit démontrer qu'elle est capable d'adapter ses principes et sa pratique pour être à la hauteur de la tâche, sinon elle risque de se marginaliser.

3. Accord sur la nécessité d'un changement. Heureusement la nécessité d'un changement semble être de plus en plus largement admise. Si les détails de ce changement sont encore flous, la direction à suivre, elle, se précise. La démonstration en a encore été faite tout récemment à la session de l'été 1992 du Conseil économique et social et à la quarante-septième session de l'Assemblée générale au cours desquelles une foule d'idées et de propositions novatrices ont été avancées pour renforcer le rôle économique et social de l'Organisation en général et améliorer la cohérence et l'efficacité de ses activités opérationnelles en particulier. Les récentes réunions des organes directeurs du PNUD et de l'UNICEF se sont déroulées dans un climat comparable.

---

<sup>1/</sup> C'est le cas notamment des rapports du CCI suivants : "Rôle des experts dans la coopération pour le développement" (JIU/REP/78/4), "Les bureaux extérieurs du PNUD" (JIU/REP/83/4), "Représentation locale des organisations du système des Nations Unies : structure et coordination" (JIU/REP/86/1).

Ce qui semble aussi être mieux compris par la communauté internationale, c'est que le nouvel ordre du jour de l'Organisation des Nations Unies

- rétablissement et maintien de la paix, concentration sur l'aide humanitaire, relance de la protection de l'environnement - nécessitera une consolidation et une restructuration du système des Nations Unies tant au centre qu'à la périphérie. Le présent rapport du CCI doit être considéré comme une modeste contribution au débat en cours sur les moyens d'accroître l'efficacité de l'Organisation et sur les dispositions à prendre pour qu'elle soit mieux à même de faire face aux problèmes qui l'attendent. L'Inspecteur tient à souligner que si certaines des mesures qu'il propose pourraient être appliquées immédiatement sans frais ou presque, d'autres propositions sont plus ambitieuses et ont un caractère préliminaire : elles visent à susciter un débat constructif et ne prétendent pas offrir des solutions toutes faites. Il est à souhaiter que les recommandations formulées dans la suite du rapport soient perçues dans cet esprit.

4. Sujet et portée. Le présent rapport traite de deux questions distinctes mais liées :

- Les incidences de la modification du climat politique mondial sur les activités du système des Nations Unies hors siège, c'est-à-dire dans une situation où il est de plus en plus manifeste que les diverses branches d'activité des Nations Unies qui jusqu'ici avaient été généralement bien dissociées, devraient désormais être considérées comme des éléments d'un ensemble intégré comprenant aussi bien les activités de caractère politique et humanitaire et les activités de défense des droits de l'homme que les activités traditionnelles de coopération et d'aide au développement, axe autour duquel s'est développée la représentation des Nations Unies hors siège.
- La possibilité qui s'offre, du fait de ce changement de climat, de réexaminer la structure de la représentation hors siège des organismes des Nations Unies et de voir les mesures que l'on pourrait prendre pour en accroître globalement la cohérence et l'efficacité.

5. Alerte rapide. Il faut signaler aussi que la présente étude se rattache dans une certaine mesure au rapport du CCI sur la coordination des activités liées à la mise en place d'un système d'alerte rapide concernant les courants potentiels de réfugiés (JIU/REP/90/2), qui a été généralement bien accueilli par l'Assemblée générale ainsi que par les organismes des Nations Unies concernés et leurs organes directeurs. L'analyse des structures de la représentation hors siège et de la coordination des activités menées à ce niveau conduit tout naturellement à se pencher sur la question du renforcement de la capacité du système des Nations Unies de faire face sur le terrain aux crises qui se profilent, qu'elles soient d'ordre politique ou humanitaire ou qu'elles concernent l'environnement.

6. Liens. Bien entendu, les changements proposés dans le présent rapport sont à rapprocher des initiatives parallèles qui sont en train de prendre forme ailleurs dans le système des Nations Unies : revitalisation du Conseil économique et social, débat en cours sur "la gestion", propositions de réforme du CAC et de son mécanisme subsidiaire, etc. Certaines des recommandations

contenues dans le présent rapport pourraient, en partie du moins, être mises en oeuvre séparément. Mais leur pleine application présuppose des réformes plus vastes que le Secrétaire général a déjà engagées ou que les Etats membres sont en train d'étudier et qui sortent du cadre du présent rapport.

7. L'Inspecteur tient à remercier tous ceux qui l'ont aidé dans cette entreprise et notamment les nombreuses organisations qui ont fait des observations détaillées et mûrement pesées sur son projet de rapport. S'il ne lui a pas toujours été possible de tenir pleinement compte de ces observations, l'Inspecteur sait gré aux organisations dont elles émanent de l'effort qu'elles ont fourni et qui aura sans nul doute contribué à clarifier les divers points de vue sur les questions traitées dans le rapport, lequel a essentiellement pour but, comme on l'a déjà indiqué, de lancer quelques idées pour alimenter le débat sur une question importante qui est de savoir comment donner à la représentation hors siège des organismes des Nations Unies une structure plus efficace et plus souple.

## II. LE PROBLEME

8. Récemment encore, la situation générale dans le monde et les règles régissant les relations internationales ne permettaient pas à l'Organisation des Nations Unies de jouer un rôle politique très actif sur le terrain et d'ailleurs bien souvent le besoin ne s'en faisait pas sentir. Le contexte politique mondial marqué par le statu quo ou l'affrontement n'incitait guère à s'engager sur cette voie. Les activités politiques de l'Organisation des Nations Unies étaient dissociées des activités opérationnelles traditionnelles du système (coopération technique, secours humanitaires, etc.). Les tâches de maintien de la paix et les autres activités politiques limitées confiées à l'Organisation des Nations Unies étaient menées essentiellement au moyen de mécanismes particuliers - envoyés ou représentants spéciaux par exemple - et sous la responsabilité du Cabinet du Secrétaire général, du Département des affaires politiques et de la Division des opérations hors Siège qui, sur le plan des principes comme sur le plan opérationnel, n'avaient guère de contact avec le système des Nations Unies pour le développement.

9. On a dit à propos du système des Nations Unies pour le développement qu'il s'agissait d'un "pseudo-système" sans "tête" dans lequel la fragmentation et le manque de coordination avaient créé un véritable "labyrinthe administratif" <sup>2/</sup>. Structurellement, un "système" dans lequel des entités distinctes sont placées sous l'autorité d'organes intergouvernementaux distincts où siègent des représentants relevant de ministères différents ne favorise pas la coordination, que ce soit au centre ou à la périphérie ou même à l'intérieur des structures gouvernementales des pays donateurs et des pays bénéficiaires eux-mêmes dont souvent les représentants ne parlent pas d'une seule voix.

10. Au fil des années, la représentation hors siège des organismes des Nations Unies s'est donc dans l'ensemble développée de plus en plus, et ce de façon anarchique pour répondre aux nouveaux besoins qui apparaissaient et non selon un plan rationnel. Vu l'ancrage fonctionnaliste du système des Nations Unies et vu également l'état des relations Nord-Sud et Est-Ouest et la place prépondérante faite à la rhétorique et à l'idéologie dans les principales instances politiques des Nations Unies, c'était peut-être inévitable. Ce phénomène a eu deux conséquences : d'une part, les organismes se sont taillé au siège comme sur le terrain de véritables "fiefs" sur la base de critères et de priorités définis par leurs propres organes directeurs souvent au mépris des décisions adoptées par les organes directeurs des organismes apparentés; d'autre part, "les activités opérationnelles de développement" - mécanisme par le biais duquel un groupe donné de pays finance volontairement des activités d'assistance dans un autre groupe de pays - sont devenues la pièce maîtresse d'un système qui s'est développé de façon tout à fait indépendante des activités inscrites au budget ordinaire et financées par les "quotes-parts". Les contributions volontaires versées aux principaux fonds et programmes des Nations Unies ont été en grande partie responsables

---

<sup>2/</sup> Sir Robert Jackson, Etude de la capacité du système des Nations Unies pour le développement, document DP/5, 1969.

du développement d'une structure complexe avec une lourde administration au siège, des centaines de bureaux et une armée de représentants dans les pays, d'experts et d'agents de contrepartie sur le terrain. Les incidences sur le plan doctrinal et sur le plan statutaire de l'importance prise par cette structure financée par des contributions volontaires sont passées largement inaperçues. On s'est pourtant souvent inquiété de la croissance des ressources extrabudgétaires, faisant valoir que si leur volume dépassait sensiblement celui des quotes-parts, l'orientation et les priorités des activités des organismes des Nations Unies telles qu'elles avaient été définies par leurs organes délibérants risquaient d'en être modifiées 3/.

11. On a dit et répété notamment dans divers rapports du CCI, dans l'étude sur la capacité susmentionnée et dans beaucoup d'autres études réalisées dans le système et à l'extérieur, que les organismes des Nations Unies avaient cruellement besoin d'un chef de file pour coordonner leurs activités sur le terrain. Mais cela n'a pas fait avancer les choses. En fait, comme de récentes études 4/ l'ont clairement montré, les bureaux de pays et les bureaux régionaux du système des Nations Unies pour le développement se sont multipliés au fil des années sans la moindre coordination et il y a aujourd'hui beaucoup moins d'"unité" qu'il y a, disons, 25 ans. A l'époque, en effet, de nombreux organismes devenus depuis "indépendants" étaient représentés sur le terrain par des conseillers auprès du représentant résident du PNUD et non par des bureaux distincts. Les appels à la rationalisation et à la simplification ont rarement été entendus.

12. L'annexe I contient quelques données statistiques sur l'évolution de la représentation hors siège. Signalons simplement que le nombre de bureaux extérieurs des organismes des Nations Unies dans les pays en développement est passé de 485 en 1973 à 815 en 1992 (soit une progression de 70 % environ); quant aux administrateurs recrutés sur le plan international en poste dans ces bureaux, ils étaient 3 833 en 1989 contre 2 092 en 1973 (soit là encore une progression de 83 %). Si l'on examine ces chiffres de plus près on voit également qu'à quelques exceptions près, la représentation hors siège des institutions spécialisées ne s'est pas beaucoup accrue au cours des dix dernières années. La progression constatée est imputable surtout aux bureaux extérieurs des divers fonds et programmes relevant de l'Organisation des Nations Unies proprement dite (HCR, UNICEF et FNUAP notamment; dans le cas du PNUD et du PAM, en revanche, on observe une certaine stabilité). Cela nous conforte dans l'idée que si l'on veut essayer de rationaliser et "d'unifier" la représentation hors siège, il faudrait commencer par agir au niveau de l'Organisation des Nations Unies. L'expérience montre aussi que ce sont

---

3/ Voir à ce sujet le rapport du CCI sur "Les ressources extrabudgétaires de l'Organisation des Nations Unies" (JIU/REP/90/3).

4/ Les données présentées dans le rapport du CCI de 1986 sur la représentation au niveau local (JIU/REP/86/1) ont été actualisées une première fois (pour 1990) dans le rapport du Secrétaire général sur les activités opérationnelles de développement (document A/46/206, Add.3) et à nouveau (pour 1992) par le CCQF (OPER) dans le document ACC/1992/OP/CRP.11.

souvent ces organes de l'Organisation des Nations Unies qui sont à l'origine de problèmes de compétence territoriale et de coordination sur le terrain ou qui font face à des problèmes de ce type, les mandats des institutions spécialisées, généralement plus précis, prêtant moins à contestation.

13. En outre, il convient de noter que l'augmentation du nombre de bureaux et des effectifs du personnel recruté sur le plan international, signalée plus haut, s'est produite au moment où, grâce à l'exécution des projets par les pays eux-mêmes, des responsabilités accrues et plus directes devaient être confiées aux gouvernements des pays bénéficiaires en ce qui concerne les activités opérationnelles de développement. Si l'exécution par les pays eux-mêmes se développait dans les années à venir et les nouvelles dispositions concernant les dépenses d'appui aux programmes semblent favoriser cette évolution, cela aurait probablement des incidences importantes sur le niveau des effectifs dans les bureaux extérieurs du PNUD. C'est là une question qu'il faudra suivre de près au cours des prochaines années.

14. Le système n'a pas été conçu comme un ensemble homogène; les organes directeurs, les secrétariats et les nombreux experts et bénéficiaires avaient tous intérêt à encourager la mise sur pied de programmes dérivés des programmes initiaux ou s'en écartant complètement. Les tentatives faites pour rationaliser le système et le rendre plus cohérent se sont heurtées à une très vive résistance et les changements opérés ont concerné davantage la forme que le fond. En voici simplement deux exemples :

- Les efforts de "restructuration" de 1977 qui ont conduit à la création du poste de coordonnateur résident n'a pas sensiblement modifié la nature de la "coordination" sur le terrain.
- Dans un rapport de 1986, le CCI a recommandé de "suspendre" l'ouverture de nouveaux bureaux extérieurs des organismes des Nations Unies jusqu'à ce que des critères précis concernant la création de ces bureaux soient acceptés et respectés.

15. Vu la nature du système dans lequel les organismes et les programmes sont jaloux de leur mandat et de leurs sources de financement respectives, les organismes qui ne voulaient pas de la coordination n'ont eu aucun mal à trouver des arguments et des appuis pour la refuser. Lorsqu'il y a eu coordination - et les exemples ne manquent pas - c'est davantage grâce à une bonne entente entre différentes personnalités qu'en raison d'une nécessité institutionnelle. Il faut reconnaître toutefois que la difficulté du problème vient notamment de ce que la décision d'ouvrir de nouveaux bureaux des organismes des Nations Unies appartient normalement aux organes directeurs de ces organismes ainsi qu'au pays hôte concerné, lequel envisagera la chose en fonction de ses propres priorités de développement.

16. L'Inspecteur ne voudrait pas que l'on croit qu'il préconise la coordination comme une fin en soi ou qu'il recommande de renforcer la centralisation d'un système déjà trop centralisé. Il sait très bien que les organismes et les programmes ont des mandats précis à remplir et que l'on fait déjà effectivement beaucoup pour régler les questions concernant le champ d'action géographique ou les programmes et pour encourager les organismes à coordonner leur action au siège et sur le terrain dans des buts précis.

On ne saurait ignorer le travail accompli par les divers mécanismes interorganisations comme le Groupe consultatif mixte des politiques et le Comité consultatif pour les questions de fond (CCQF(OPER)). Ce dernier a récemment adopté un important ensemble de directives en vue de la définition d'une "stratégie des Nations Unies par pays" sur la base de laquelle seraient élaborés, sous la direction du coordonnateur résident, les programmes des différents organismes des Nations Unies.

17. Une plus grande cohérence et un renforcement du travail d'équipe au niveau des pays seraient évidemment une bonne chose de même que la décentralisation du processus de programmation au profit du terrain. Toutefois, la réforme est à nouveau à l'ordre du jour et il y a lieu de penser que l'on doit et que l'on peut faire davantage. L'idée force du présent rapport est que le monde extérieur a tellement changé qu'il n'est plus possible de s'opposer au changement. La conjonction de divers facteurs - l'amélioration du climat international, l'arrivée d'un nouveau Secrétaire général, le regain d'intérêt suscité par l'Organisation et le fait qu'elle est toujours plus sollicitée, la persistance de difficultés financières qui empêchent une planification à long terme rationnelle des activités - permet, ce qui est une chance historique à saisir, d'entreprendre une véritable réforme du système des Nations Unies en général et de la structure de la représentation hors siège en particulier. L'idée que le public, les donateurs et les médias se font du rôle que devrait jouer les Nations Unies dans le nouveau contexte mondial est un argument de plus en faveur de la réforme. On met beaucoup d'espoir dans le système des Nations Unies mais ses ressources n'ont jamais été aussi maigres. Il est donc clair que dans l'ensemble la réforme devra se faire avec les ressources existantes sinon avec des ressources encore plus réduites.

18. Dans le passé, les diverses catégories d'activité des Nations Unies (développement, activités humanitaires, droits de l'homme, activités politiques) étaient toujours bien dissociées. La structure de la représentation hors siège correspondait à ce cloisonnement des activités, complètement coupées les unes des autres. La situation est désormais différente : il est de plus en plus difficile de dissocier les activités de développement des impératifs humanitaires ou de la défense des droits de l'homme ou de faire abstraction du contexte politique dans lequel elles s'inscrivent. Il y a à peine dix ans le représentant du PNUD pouvait encore fermer les yeux sur les violations des droits de l'homme commises dans un pays donné, dans l'intérêt des activités de développement qui y étaient menées; aujourd'hui ce genre de situation est totalement inconcevable. L'opinion publique et la communauté des donateurs n'acceptent plus que l'on dissocie la coopération pour le développement des considérations politiques ou de la défense des droits de l'homme. Comme on le voit actuellement en Yougoslavie, en Somalie, au Cambodge, etc., l'Organisation des Nations Unies sera probablement appelée de plus en plus à intervenir dans des situations complexes où il lui faudra s'occuper à la fois de questions politiques, de problèmes humanitaires, du développement et des droits de l'homme sinon combiner directement opérations militaires et opérations humanitaires.

19. Le moment est peut-être donc venu d'étudier comment réformer la représentation hors siège du système des Nations Unies pour tenir compte de cette évolution. La création du Département des affaires humanitaires et la nomination d'un "supercoordonnateur" sont une première mesure dans ce sens. La réforme et la rationalisation des centres d'information des Nations Unies qui relèvent désormais, dans tous les cas, des coordonnateurs résidents en sont une autre. La mise en place dans les Républiques de l'ex-URSS de "bureaux des Nations Unies" plutôt que de représentations disparates des divers organismes est également un signe encourageant. Il faudra cependant aller plus loin si l'on veut que la représentation du système des Nations Unies gagne en efficacité et s'accorde mieux avec l'esprit du temps.

20. Il faudrait en particulier prendre des mesures pour que le système soit mieux à même de donner rapidement l'alerte, d'évaluer promptement la situation et d'intervenir sans délai en cas de situation d'urgence humanitaire et autres. L'analyse des renseignements disponibles sur les problèmes naissants, les risques de crise et l'évolution politique dans le pays hôte est indispensable pour pouvoir donner rapidement l'alerte. Actuellement, cette tâche ne fait pas expressément partie des attributions des coordonnateurs résidents même s'il faut espérer que ces derniers adressent bien au Siège, à la demande de ce dernier ou de leur propre initiative, des rapports politiques sur les problèmes qu'ils voient se dessiner.

21. Il s'agit moins d'un problème de mandat - si le coordonnateur résident veut faire rapport au Siège, il est probable qu'il le fera et trouvera le moyen de préserver le caractère confidentiel de sa communication - que d'un problème de priorité. Ce qui est en cause c'est plus précisément la conception que les coordonnateurs résidents se sont fait de leurs fonctions et de leurs rapports avec le gouvernement du pays hôte. Ces rapports reposent essentiellement sur la confiance : le coordonnateur résident joue le rôle de médiateur. C'est vers lui que le gouvernement est censé se tourner pour obtenir un avis impartial. Le coordonnateur résident est là pour faciliter le processus de développement. Par formation et par goût il n'est en général guère porté à intervenir sur le terrain politique et peut craindre - ce qui est compréhensible - que le gouvernement lui retire sa confiance dès lors qu'il entreprendra de soumettre au Siège des rapports politiques traitant de sujets délicats concernant l'évolution du pays, surtout si les procédures appliquées au Siège pour préserver le caractère confidentiel de ces rapports laissent à désirer et si des fuites se produisent. Ni le coordonnateur résident à titre personnel, ni le PNUD en tant qu'institution ne tiennent à devenir persona non grata.

22. Il faut s'attaquer à deux problèmes distincts mais étroitement liés. Le premier est celui de l'unité sur le terrain; autrement dit, il faut trouver le moyen de rassembler les représentants des différents organismes des Nations Unies sous la même bannière ou sous le plus petit nombre de bannières possible. Cela s'applique surtout au système des Nations Unies pour le développement et les activités humanitaires. Le second problème est celui du rôle accru que l'Organisation des Nations Unies doit jouer sur le terrain du fait du nouveau contexte mondial qui exige que l'Organisation soit politiquement plus active dans beaucoup de situations.

23. Diverses propositions en vue d'une représentation plus unifiée des organismes des Nations Unies sur le terrain ont déjà été faites. En voici juste quelques exemples :

a) Dans l'intervention qu'il a faite le 8 mai 1992 devant le Conseil d'administration, l'Administrateur du PNUD a demandé qu'il n'y ait "qu'un seul Bureau des Nations Unies par pays, placé sous l'autorité d'un unique coordonnateur résident. Ce dernier, désigné par le Secrétaire général auquel il ferait directement rapport, serait chargé de coordonner toutes les actions en faveur du développement". Ce coordonnateur résident au mandat élargi et son équipe "élaboreraient un seul et même programme de pays cohérent et intégré". Cette proposition de l'Administrateur du PNUD concerne uniquement les programmes et les fonds relevant plus ou moins directement du Secrétaire général, c'est-à-dire le PNUD, le FNUAP, l'UNICEF, le PAM, le PNUCID et "éventuellement" le HCR, ainsi que le DAH. Toutefois, il semblerait logique de prendre aussi en compte, à plus long terme peut-être, les activités des institutions spécialisées.

b) A la session de l'été 1992 du Conseil économique et social, plusieurs Etats membres ont fait écho à cette proposition et certains sont même allés jusqu'à réclamer la création d'un poste "d'ambassadeur des Nations Unies". Des thèmes similaires ont été débattus à la quarante-septième session de l'Assemblée générale et il est probable que ces idées resteront à l'ordre du jour dans les mois à venir.

c) Le Secrétaire général a lui-même plaidé sans détours pour une représentation unifiée au niveau des pays dans plusieurs déclarations et documents (on en trouvera des extraits à l'annexe III) :

- dans l'avant-propos du rapport qu'il a soumis au Conseil économique et social en vue du débat de haut niveau (E/1992/82/Add.1);
- à propos des activités dans les Etats baltes et la Communauté d'Etats indépendants (A/47/419/Add.3);
- et plus récemment dans la déclaration qu'il a faite devant l'Assemblée générale au sujet du suivi de la CNUED; il a indiqué à cette occasion qu'il avait l'intention de "... passer rapidement à une présence unique de l'ONU qui engloberait les programmes relevant de (son) autorité personnelle, notamment le PNUD, le FNUAP, l'UNICEF, le PNUCID et le PAM. Cette opération combinée appliquerait une stratégie intégrée dans tous les pays où l'Organisation est active. Elle serait dirigée par un représentant des Nations Unies nommé par le Secrétaire général qui serait également coordonnateur résident pour le système des Nations Unies. ..."
- il a également précisé qu'il considérerait cette représentation unifiée "comme un élément fondamental de la conception cohérente des missions politique et socio-économique de l'Organisation des Nations Unies".

24. Aussi nécessaires soient-elles, les propositions susmentionnées qui, si elles diffèrent sur des points de détail, visent toutes à mettre en place un système de représentation hors siège plus unifié et plus cohérent, sont lourdes de conséquences pour les relations institutionnelles entre les diverses entités concernées. En effet, l'unification de la représentation hors siège n'aurait guère de sens s'il n'y avait pas d'unité au niveau du Siège et si les mécanismes de "gestion" et de financement n'étaient pas plus unifiés. Le présent rapport est trop court pour que l'on puisse examiner ces questions. Disons simplement que ces réformes se heurteraient probablement à de vives résistances au sein des Nations Unies et que certains groupes de pays ne les appuieraient pas forcément.

25. Quelle que soit l'issue de l'intéressant débat sur la "gestion" et sur les futurs arrangements institutionnels concernant le système des Nations Unies pour le développement, ces réformes risquent de prendre du temps. Paradoxalement, il est peut-être plus facile d'envisager une réforme de la représentation politique des Nations Unies sur le terrain, l'introduction d'un nouveau concept pouvant susciter moins d'opposition que la transformation des systèmes existants. Vu que l'on demande à l'Organisation de jouer un rôle plus actif dans le domaine du rétablissement de la paix et de la diplomatie préventive, on peut penser que la création d'un petit corps de fonctionnaires exerçant des fonctions d'alerte rapide de caractère politique sur le terrain s'imposera comme une condition préalable. Ce ne serait là qu'un modeste premier pas. L'idéal serait que l'on cherche à long terme à combiner réforme du système des Nations Unies pour le développement et réforme du système politique des Nations Unies afin de mettre en place une structure unifiée qui s'occuperait de tous les besoins et fonctions des Nations Unies sur le terrain. Comme on l'a déjà signalé, ce qui s'est passé au cours des dernières années donne à penser qu'il n'est plus possible de maintenir un cloisonnement artificiel entre les différentes catégories d'activité des Nations Unies. La plupart des crises et des situations d'urgence auxquelles l'Organisation des Nations Unies doit faire face comportent des aspects humanitaires ou qui concernent le développement ainsi que des aspects politiques. De plus en plus, ces crises mettent en jeu des factions armées ou des forces de facto et non des Etats Membres en tant que tels. Pour pouvoir agir rapidement et en toute impartialité dans des situations complexes et souvent confuses, la coordination et l'instauration d'une direction unifiée sont des impératifs absolus.

### III. OPTIONS POUR UNE REFORME

26. Pour préserver et renforcer la crédibilité du système des Nations Unies, il est maintenant essentiel de s'attaquer aux problèmes qui ont été exposés brièvement plus haut. Si l'on ne pouvait pas traiter tous ces problèmes qui sont complexes et délicats, de front, dans le cadre d'un plan structuré, il faudrait procéder par étapes. On pourrait commencer par des mesures simples et assez discrètes qui ne compromettraient pas la relation de confiance mutuelle entre les représentants des Nations Unies et les gouvernements des pays hôtes, qui sont eux-mêmes beaucoup plus sensibles que par le passé aux liens entre l'aide au développement et les considérations politiques/humanitaires et qui accepteraient qu'un certain nombre de fonctions politiques essentielles soient exercées sur le terrain sans, tout au moins dans un premier temps, révolutionner le système.

27. La meilleure chose que l'on puisse faire à ce stade est de proposer un certain nombre de grandes options pour examen par le Secrétaire général, ses principaux collaborateurs et les organes intergouvernementaux. Ces options vont d'un simple réaménagement des structures et des mécanismes existants, destiné à permettre d'exercer au moins quelques fonctions politiques et d'alerte rapide au niveau local jusqu'à la révision complète du rôle des organismes des Nations Unies sur le terrain.

28. Ces différentes options qui sont présentées brièvement ci-après pourraient être appliquées les unes à la suite des autres, l'option C représentant l'objectif à long terme.

Option A : Capacité limitée d'alerte rapide dans le cadre des structures existantes :

La première solution et la moins risquée consisterait à partir de ce qui existe déjà, à savoir le coordonnateur résident. Par simple décision du Secrétaire général, le mandat du coordonnateur résident pourrait être élargi de façon à inclure un certain nombre de fonctions politiques d'alerte rapide - notamment l'établissement de rapports périodiques ou spéciaux sur les questions de sécurité et sur les problèmes qui se profilent dans le domaine politique, humanitaire ou des droits de l'homme.

29. Dans l'immédiat aucune modification ne serait apportée aux structures de la représentation hors siège des organismes, mais les mécanismes de coordination interorganisations au niveau local devraient être renforcés. Cela vaut surtout pour l'Equipe de gestion des questions de sécurité qui est présidée par le coordonnateur résident et qui pourrait faire office d'Equipe d'alerte rapide mais aussi pour l'Equipe de gestion des opérations en cas de catastrophe à laquelle, normalement, il n'est fait appel qu'en cas de catastrophe naturelle ou d'autres situations d'urgence.

30. Selon cette option, le coordonnateur résident n'aurait pas en principe à exercer de fonctions politiques plus formelles, celles-ci continuant d'être confiées si nécessaire à des envoyés ou représentants spéciaux du Secrétaire général. Il serait peut-être bon cependant de réaffirmer les responsabilités

qui incombent au coordonnateur résident en qualité de représentant du DAH/UNDRO en matière de coordination des activités humanitaires. A cet égard, l'Inspecteur voudrait rappeler les recommandations qui ont été formulées dans le rapport du CCI sur la coordination des activités liées à la mise en place d'un système d'alerte rapide concernant les courants potentiels de réfugiés (JIU/REP/90/2), notamment la recommandation 1 e) dans laquelle il est dit que le CAC devrait "prendre les dispositions nécessaires pour que les coordonnateurs résidents des Nations Unies remplissent les fonctions de centres de coordination des activités d'alerte rapide en cas de courants de réfugiés sur le terrain".

31. D'ailleurs, que les options B et C présentées plus loin soient acceptées ou pas, l'Inspecteur recommande que le rôle des coordonnateurs résidents en matière d'alerte rapide - en ce qui concerne tant les courants de réfugiés que les situations d'urgence de caractère politique ou humanitaire ou relatives à l'environnement - soit réaffirmé sans ambiguïté par le Secrétaire général et le CAC. Naturellement, pour s'acquitter de cette fonction, le coordonnateur résident mettrait à profit toutes les compétences spécialisées disponibles au niveau local et les systèmes d'alerte rapide existants (par exemple, le système d'alerte rapide sur la sécurité alimentaire de la FAO).

32. Il faudrait en outre modifier la procédure de sélection et de nomination du coordonnateur résident pour tenir compte de son mandat élargi. Il est donc recommandé de confier la responsabilité du choix du coordonnateur résident à un comité présidé par le Secrétaire général ou son représentant et composé de l'Administrateur du PNUD, du Secrétaire général adjoint à la coordination des politiques et au développement durable, du Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires et du Secrétaire général adjoint à l'administration et à la gestion. Le choix du Comité continuerait d'être soumis à l'agrément des chefs de secrétariat des organismes concernés et, bien évidemment, du gouvernement du pays d'affectation.

33. Cette option, une fois approuvée par le CAC, pourrait être appliquée immédiatement sans aucun frais hormis ceux liés à l'envoi de quelques documents supplémentaires par télécopie et sans que la nature des relations entre les Nations Unies et les autorités du pays hôte en soit modifiée.

Option B : Exercice de fonctions d'alerte rapide/politiques plus structurées dans le cadre d'un bureau unifié de l'ONU.

34. Si l'on pense pouvoir prendre des mesures plus hardies que celles correspondant à l'option A visée plus haut, pourquoi ne pas modifier plus sensiblement le mandat du coordonnateur résident en confiant à celui-ci des responsabilités en matière d'alerte rapide et en le chargeant d'établir des rapports de caractère politique. Cela obligerait, parfois, à nommer des spécialistes des questions politiques pour seconder le coordonnateur résident, tout au moins dans des pays comme l'Afghanistan, la Somalie, etc. où l'Organisation des Nations Unies sera probablement appelée à assumer d'importantes fonctions de médiation politique. Ces mesures auraient des incidences financières mais, étant donné que dans la plupart des cas il ne serait plus nécessaire de prévoir un bureau distinct du "représentant du Secrétaire général" relevant du Département des affaires politiques et que

l'intégration des centres d'information des Nations Unies dans les bureaux des coordonnateurs résidents libérerait, espérons-le, quelques postes, les économies ainsi réalisées devraient permettre d'en assurer le financement.

35. Afin de renforcer la position du coordonnateur résident vis-à-vis du gouvernement du pays hôte, il faudrait parallèlement restructurer la représentation hors siège des fonds et des programmes des Nations Unies conformément aux suggestions faites par le Secrétaire général (voir l'annexe III).

36. Si cette option était retenue, les fonctions de coordonnateur résident devraient être redéfinies. Le Secrétaire général et le CAC devraient convenir de faire du coordonnateur résident :

a) Le représentant et le porte-parole du Secrétaire général dans le pays pour toutes les questions concernant l'Organisation des Nations Unies.

b) Le coordonnateur des Nations Unies pour l'aide au développement. Tout en assumant les fonctions de représentant officiel du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies pour tous les fonds et programmes de développement relevant directement de ce dernier, le coordonnateur résident serait chargé de définir avec le gouvernement du pays hôte une stratégie de programmation/un programme de pays intégré prenant en compte toutes les activités de développement et tous les apports du système des Nations Unies. Pour s'acquitter de cette tâche, il pourrait, dans un premier temps, recourir à la solution du travail d'équipe approuvée par le CCQF(OPER), dans le cadre des mandats existants. La poursuite d'une véritable décentralisation du processus décisionnel au profit du terrain et, ce qui va de pair, une délimitation très précise des responsabilités et la stricte application du principe de l'obligation redditionnelle directe faciliteraient grandement les choses. L'idéal serait de s'entendre sur les moyens à mettre en oeuvre pour intégrer davantage la programmation et les opérations des fonds et programmes des Nations Unies mais il faut reconnaître que cela prendra du temps.

c) Le coordonnateur de l'assistance humanitaire. Le coordonnateur résident (qui représente déjà le Programme alimentaire mondial) deviendrait le représentant du HCR et du DAH/UNDRO et continuerait de diriger l'Equipe de gestion des opérations en cas de catastrophe qu'il vaudrait peut-être mieux appeler Equipe de gestion des opérations en cas d'urgence humanitaire pour qu'il soit bien clair que son domaine de compétence s'étend à toutes les situations d'urgence humanitaire (environnement compris), qu'elles aient une cause naturelle ou qu'elles soient le fait de l'homme.

d) Le coordonnateur pour les activités d'alerte rapide et l'établissement de rapports politiques. Il continuerait de présider l'Equipe de gestion des questions de sécurité (qui pourrait être rebaptisée Equipe chargée des questions de sécurité et de l'alerte rapide) et ferait rapport, lorsqu'il y aurait lieu, au Secrétaire général sur les problèmes ou les crises en gestation, qu'ils concernent le domaine politique, les droits de l'homme, le domaine social ou autres. C'est aussi désormais par son intermédiaire que le Secrétaire général contacterait, si nécessaire, le gouvernement et

entreprendrait toute médiation politique et toute autre tâche, avec, au besoin, des ressources en personnel supplémentaires. La pratique consistant à nommer des représentants spéciaux résidents du Secrétaire général devrait donc normalement être abandonnée. Le rapport entre le coordonnateur résident au mandat élargi et d'éventuelles opérations de maintien de la paix devrait être défini, cas par cas.

e) Le directeur des centres d'information des Nations Unies.

37. L'Inspecteur lance ces idées dans le but de proposer un système susceptible de fonctionner dans la pratique mais il reconnaît qu'il peut exister d'autres solutions valables. Loin de sous-estimer les difficultés que soulève la mise en place d'une structure des Nations Unies intégrée au niveau local, telle qu'elle a été décrite plus haut, il sait très bien que, d'une part, on ne pourra pas opérer cette réforme sans mettre en place au Siège une structure pour le développement plus intégrée au niveau aussi bien des programmes et des fonds concernés que des organes directeurs dont ils relèvent, et que, d'autre part, il faudrait examiner attentivement et rationaliser les relations entre les différents départements et entités de l'Organisation des Nations Unies s'occupant du développement, des questions politiques et des problèmes humanitaires. D'autres variables, comme l'évolution du rôle et des fonctions des bureaux extérieurs des organismes des Nations Unies s'occupant du développement dans la perspective d'un recours croissant aux pays pour l'exécution des projets, devraient également être prises dûment en considération. En outre, il serait nécessaire d'élaborer avec beaucoup de soin les arrangements concernant la dotation en personnel et l'administration des bureaux unifiés. Il faudrait notamment décider si le poste de coordonnateur résident devrait continuer d'être financé par le PNUD ou si les fonds et programmes des Nations Unies concernés devraient s'entendre sur une formule quelconque de participation aux coûts. Le Secrétaire général pourrait prendre l'initiative de constituer une équipe spéciale pour étudier cette question.

#### Option C : Le représentant des Nations Unies

38. La proposition qui suit va beaucoup plus loin et son coût ainsi que les avantages qu'elle présente sur le plan politique devraient être évalués avec soin. Elle représente une contribution au débat en cours sur les mesures à prendre pour que le système des Nations Unies soit mieux à même de relever les défis des prochaines décennies. Evidemment l'Inspecteur sait très bien qu'il n'y a pas unanimité sur cette question mais il espère que l'examen de la présente proposition et d'autres suggestions similaires aidera à trouver une solution acceptable pour tous les intéressés, organismes des Nations Unies comme Etats Membres.

#### Historique

39. Actuellement le Coordonnateur résident porte plusieurs casquettes et relève de plusieurs autorités. Comme on l'a fait observer dans le rapport du CCI sur la représentation au niveau local (JIU/REP/86/1) et dans des rapports établis ultérieurement par l'ancien Bureau du Directeur général au développement et à la coopération économique internationale, la création

du poste de coordonnateur résident a eu des résultats ambigus et n'a pas vraiment modifié fondamentalement la façon dont les activités de développement du système des Nations Unies sont planifiées, appliquées, évaluées et coordonnées. En fait, dans certains cas, cette mesure a eu pour effet de rendre la coordination plus difficile, simplement en mettant l'accent sur des fonctions qui étaient déjà exercées de facto par de nombreux représentants résidents. Le rapport du CCI et d'autres études ont également mis en lumière la multiplication des bureaux extérieurs et la persistance ou l'exacerbation de problèmes institutionnels qui se posent de longue date comme celui de savoir qui devrait être "le porte-drapeau" ou qui devrait "prononcer le discours" à l'occasion de la Journée des Nations Unies, sans parler des problèmes plus fondamentaux de doubles emplois, de concurrence et de coordination des programmes.

40. Les tentatives faites dans le passé pour réformer le système des Nations Unies pour le développement - depuis l'étude Jackson sur la capacité jusqu'à la résolution relative à la restructuration (32/197), aux "dimensions nouvelles", etc. - reposaient sur l'hypothèse d'une croissance régulière des ressources consacrées aux activités de développement des Nations Unies et supposaient que le PNUD continuerait de jouer un rôle central en matière de financement. Or, ce n'est manifestement plus le cas. D'une part, le PNUD est dans une certaine mesure concurrencé par l'UNICEF, le PAM et même les fonds de coopération technique de la Banque mondiale et le rôle prépondérant qu'il joue en matière de financement est de plus en plus contesté. D'autre part, les activités opérationnelles ne concernant pas le développement - activités humanitaires, maintien de la paix, surveillance des élections - absorbent une part croissante des fonds versés par les donateurs et retiennent de plus en plus leur attention. Dans beaucoup de pays, la lutte pour la survie est en train de reléguer le développement au second plan. Cette évolution risque fort de se poursuivre.

41. La conjoncture actuelle - les donateurs commencent à être las de financer le développement, les demandes d'intervention de caractère humanitaire et politique se multiplient, la crise financière exclut tout accroissement des effectifs, etc. - oblige à voir les choses en face : on ne pourra pas représenter de façon crédible les intérêts politiques et humanitaires des Nations Unies dans le monde et on ne pourra pas non plus assurer une véritable coordination des activités opérationnelles des Nations Unies sur le terrain sans avoir le pouvoir de décider de l'utilisation des fonds et sans avoir un lien direct avec le Cabinet du Secrétaire général et - les deux choses vont de pair - sans bénéficier de l'appui de ce dernier. Celui à qui ce pouvoir est dévolu doit jouer le rôle de chef de file, ce qui n'entre pas actuellement dans les attributions du coordonnateur résident. Il faut que cela change. En outre, il est évident que l'on ne confiera jamais au coordonnateur résident le rôle de chef de file et qu'on ne lui laissera jamais tenir les cordons de la bourse si le climat, les relations et la structure entre les sièges des divers organismes des Nations Unies restent ce qu'ils sont aujourd'hui. En 1969 déjà, Sir Robert Jackson faisait observer que le système n'avait pas de "tête" et que "la machine dans son ensemble était devenue impossible à diriger au sens propre des termes" et qu'elle s'était "ralentie et alourdie tel un monstrueux animal préhistorique". La réforme des relations

interorganisations hors siège n'aurait donc aucun sens si elle ne s'accompagnait pas d'une réforme correspondante au niveau des sièges et d'une modification similaire des structures internes de prise de décisions des Etats Membres de façon que leurs représentants parlent d'une seule voix dans les divers organes intergouvernementaux du système des Nations Unies.

42. Depuis le terrain, cependant, le problème paraît relativement simple : il y a un coordonnateur résident et son rôle et ses fonctions en matière de développement sont plus ou moins tolérés quoique son pouvoir de décision concernant l'utilisation des fonds du système des Nations Unies pour le développement soit très insuffisant. Le coordonnateur résident n'a pas de fonctions politiques précises et, d'ailleurs, il est souvent "flanqué" d'un envoyé politique spécial qui ne relève pas de la même autorité. Il n'a aucun lien avec les opérations de maintien de la paix (lorsque des opérations de ce type sont en cours, son rôle de coordonnateur pour les questions de sécurité devient secondaire). Quant à son rôle de coordonnateur de l'assistance humanitaire, il dépend du bon vouloir des organismes qui ont l'argent et le personnel. Le coordonnateur est parfois perçu comme un obstacle plutôt que comme une aide.

43. Que faudrait-il donc faire ? Comment utiliser au mieux les maigres ressources dont les Nations Unies disposent pour les activités opérationnelles et la représentation hors siège ?

44. Si le concept actuel de coordonnateur résident n'est pas adapté aux problèmes que pose l'évolution rapide du rôle des Nations Unies dans le monde, quelle est alors la solution idéale ? A la réflexion, il semblerait que la nomination d'un "représentant unique des Nations Unies" soit la solution 5/. Ce fonctionnaire serait le "dépositaire de la ligne de conduite du système des Nations Unies" dans le pays d'affectation, que ce soit dans le domaine du développement ou dans le domaine humanitaire ou encore dans le domaine politique ou dans celui des droits de l'homme. Des pouvoirs étendus devraient lui être délégués afin qu'il détermine, parmi les diverses variantes de la doctrine et de la pratique des Nations Unies, celle qui est le mieux adaptée

---

5/ L'Inspecteur avait envisagé diverses dénominations. Initialement il avait proposé de donner à ce représentant le titre d'"ambassadeur des Nations Unies", eu égard aux fonctions politiques qu'il remplirait. Mais le terme "ambassadeur" n'est peut-être pas approprié; on pourrait tout aussi bien opter pour "délégué" (nom donné aux représentants de la Communauté économique européenne), "chef de mission", etc. Peut-être faudrait-il éviter le terme "coordonnateur" pour qu'il soit bien clair que ce poste comporte non seulement des fonctions de coordination mais aussi, dans une certaine mesure, des fonctions de direction. Une autre solution consisterait à donner au fonctionnaire en question le titre de "haut commissaire des Nations Unies"; le haut commissaire présiderait une "commission" au sein de laquelle tous les organismes et tous les fonds/programmes des Nations Unies seraient représentés. L'avantage de cette formule est qu'elle permettrait d'insister sur le caractère collectif de l'action menée par le système des Nations Unies sur le terrain, qui est évidemment essentiel.

aux besoins du pays et s'emploie à la faire adopter. Ce rôle politique affirmé - qui contraste vivement avec l'attitude généralement passive des organismes des Nations Unies aujourd'hui - donnerait, il faut l'espérer, au représentant des Nations Unies - à condition qu'il y soit habilité et qu'il ait reçu une formation spéciale à cet effet - un poids suffisant tant pour débattre et décider avec le gouvernement du pays hôte de la meilleure façon de combiner les apports du système des Nations Unies et de leur affectation que pour alerter le Secrétaire général lorsqu'une crise est imminente ou que des problèmes d'ordre politique ou concernant les droits de l'homme menacent.

45. Le but ultime devrait être la création d'un "bureau unique des Nations Unies" qui s'occuperait de tous les besoins et de toutes les activités du système. Ce bureau serait dirigé par le "représentant des Nations Unies" investi du mandat politique élargi décrit plus haut. Celui-ci serait assisté, à peu près comme dans une ambassade, par une équipe d'adjoints et de conseillers dont la composition varierait en fonction des besoins particuliers du pays et des apports à lui fournir. Elle pourrait comprendre par exemple un conseiller politique, un adjoint pour les affaires économiques et de développement (dont les fonctions correspondraient grosso modo à celles de l'ancien représentant résident), un conseiller principal pour l'agriculture (comme c'était le cas avant la création du poste de représentant de la FAO), un coordonnateur pour les activités humanitaires proprement dites (qui remplacerait le HCR et assumerait quelques-unes des fonctions exercées par les représentants de l'UNICEF). Selon les priorités au moment des Nations Unies, des conseillers pour la santé, l'énergie, la météorologie, etc. pourraient également seconder le représentant. Bien entendu ces conseillers devraient aller et venir et non pas conserver indéfiniment la même affectation. Il conviendrait peut-être de confier à certains des responsabilités à l'échelon régional plutôt que dans un pays donné.

46. Il faut bien voir que le rôle du représentant et de son équipe consiste à conseiller le gouvernement sur la façon d'utiliser au mieux les compétences techniques et les apports limités que peut fournir le système des Nations Unies. La définition de la politique de développement, la fixation des priorités et la coordination de l'action à mener sont naturellement des prérogatives gouvernementales. Le système des Nations Unies devrait, lui, s'attacher à donner des avis impartiaux, en tenant compte des décisions de principe pertinentes prises, à l'échelon central, par les organes intergouvernementaux des organismes des Nations Unies et, pour autant qu'il y ait accord général sur ce qui peut et doit être fait, à fournir les apports nécessaires "cadrant" avec la stratégie de développement du gouvernement. Le système des Nations Unies ne doit pas nécessairement concentrer son action dans les secteurs jugés hautement prioritaires par le gouvernement si ce dernier ou d'autres sources d'assistance font déjà ce qu'il faut dans ces secteurs. Pour prendre un exemple extrême, si la priorité No 1 du gouvernement est de parvenir à l'autosuffisance dans l'agriculture, et si les ressources nationales ou autres affectées à la réalisation de cet objectif sont suffisantes, rien ne devrait empêcher le système des Nations Unies de consacrer l'essentiel de ses ressources, disons, au développement du réseau de télécommunications.

47. Le personnel du bureau des Nations Unies et notamment le "représentant" devraient être choisis avec beaucoup de soin. On aurait tort de croire que les coordonnateurs résidents actuels peuvent ipso facto devenir des "représentants des Nations Unies". Par formation et par goût, la plupart d'entre eux n'ont guère l'expérience des fonctions politiques ni de la diplomatie. On aura besoin d'un autre type de personne (pas forcément d'un niveau plus élevé) pour exercer à la fois des fonctions de représentation, des fonctions politiques, des fonctions humanitaires et des fonctions de développement. La formation sera absolument essentielle pour constituer un corps de fonctionnaires qualifiés qui serviraient dans les "bureaux des Nations Unies" avant de devenir finalement représentants.

48. Un projet de mandat du "représentant des Nations Unies" est présenté à l'annexe II du présent rapport. Au cas où la proposition susmentionnée serait jugée digne d'intérêt, le Corps commun d'inspection pourrait être invité à étudier la question plus avant et à faire des propositions plus détaillées au sujet des mécanismes d'établissement de rapports et des liens avec les programmes et fonds des Nations Unies ainsi qu'avec les institutions spécialisées.

49. Une autre question à étudier concerne le rapport entre la nouvelle structure de la représentation hors siège proposée dans l'option C et les opérations de maintien de la paix. Une certaine rationalisation serait, semble-t-il, nécessaire pour éviter que les opérations de maintien de la paix et les opérations connexes engagées directement par le Conseil de sécurité et le Département des affaires politiques n'empiètent sur les fonctions politiques du "représentant".

#### IV. RECOMMANDATIONS

##### A. Recommandations pour l'immédiat

RECOMMANDATION 1 : Le Secrétaire général devrait étudier la possibilité d'appliquer immédiatement l'option A, décrite plus haut aux paragraphes 28 à 33. Il devrait envoyer à tous les coordonnateurs résidents une lettre, leur exposant leurs "responsabilités en matière d'alerte rapide" et les confirmant dans leur rôle de représentants du DAH/UNDRO.

##### RECOMMANDATION 2 : Sélection des coordonnateurs résidents

Le Secrétaire général devrait prendre immédiatement des mesures pour modifier, avec l'accord du CAC, les procédures de sélection et de nomination des coordonnateurs résidents. Cette tâche devrait désormais incomber à un comité présidé par le Secrétaire général ou son représentant et composé de l'Administrateur du PNUD, du Secrétaire général adjoint à la coordination des politiques et au développement durable, du Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires, de l'un des Secrétaires généraux adjoints aux affaires politiques, et du Secrétaire général adjoint à l'administration et à la gestion. Le candidat retenu par le Comité devrait, comme c'est déjà le cas, être agréé par les chefs de secrétariat des organismes concernés et, évidemment, par le gouvernement du pays d'affectation.

##### B. Recommandations pour le plus long terme

RECOMMANDATION 3 : Le Secrétaire général devrait étudier la proposition visant à prévoir l'exercice de fonctions d'alerte rapide/politiques plus structurées dans le cadre d'un bureau unifié de l'Organisation des Nations Unies (option B), qui est présentée aux paragraphes 34 et 35, et faire rapport au CAC et à l'Assemblée générale sur la faisabilité de ce projet, en proposant un calendrier d'exécution.

RECOMMANDATION 4 : L'option C (par. 38 à 45) devrait être examinée plus avant par les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies dans le cadre du CAC et par les organes directeurs concernés. Si les résultats de cet examen étaient encourageants, le Secrétaire général serait chargé d'élaborer une proposition plus détaillée en vue de son application, en tenant compte des vues exprimées par les organes directeurs des institutions spécialisées concernés. Cette tâche pourrait être confiée à un groupe de travail du CAC créé pour l'occasion et dont le mandat serait limité dans le temps.

Annexe I

EVOLUTION DE LA REPRESENTATION HORS SIEGE ENTRE 1973 ET 1992 :  
NOMBRE DE BUREAUX

A. Bureaux établis dans et/ou pour les pays en développement

<u>Organisations</u>	<u>Nombre de bureaux</u>			
	<u>1973</u> 1/	<u>1983</u> 2/	<u>1990</u> 2/	<u>1992</u> 2/
<u>Organisation des Nations Unies</u>				
PNUD	87	112	110	115
HCR	12	48	70	89
FNUAP	23	31	53	59
UNICEF	29	43	75	75
PNUE		4	4	6
Centres d'information des Nations Unies	35	47	49	53
PAM	73	82	82	87
CEA	5	7	5	6
CEPALC	7	7	6	6
CESAP	1	2	1	1
CESAO	-	1	-	-
PNUCID		3 3/	13 3/	17
<u>Total partiel</u>	<u>272</u>	<u>387</u>	<u>468</u>	<u>514</u>
<u>Autres organisations</u>				
OIT	26	27	28	28
FAO	52	64	78	78
OMS 4/	75	93	87	92
ONUDI	32	38	38	39
UNESCO	23	33	35	37
OACI	5	6	6	7
UIT	-	0	11	12
OMM	-	2	2	2
UPU	-	-	-	6
<u>Total partiel</u>	<u>213</u>	<u>263</u>	<u>285</u>	<u>301</u>
<u>TOTAL</u>	<u>485</u> 1/	<u>650</u>	<u>753</u>	<u>815</u>

1/ Source : JIU/REP/86/1. Le rapport du CCI qui date de 1986 faisait état, pour 1973, de 309 bureaux au total, ce qui s'explique par le fait que, comme il était indiqué dans les notes 1 et 4 du tableau 1 de ce rapport, les bureaux des représentants/conseillers du PAM, du FNUAP, de l'ONUDI et de la FAO n'étaient pas considérés comme des bureaux distincts. Dans le présent tableau, en revanche, ces bureaux ont été comptabilisés de façon que les chiffres de 1973 puissent être comparés à ceux des années ultérieures.

2/ Les chiffres sont tirés du document ACC/1992/OP/CRP.1.

3/ Il s'agit des bureaux du Fonds des Nations Unies pour la lutte contre l'abus des drogues qui ont été intégrés en 1991 au Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues (PNUCID).

4/ En 1973 et 1983 les bureaux des coordonnateurs nationaux en Afrique ont été comptabilisés même lorsqu'il n'était pas fait mention de personnel. Toute comparaison est donc hasardeuse.

Annexe I (suite)

B. Evolution de la représentation hors siège  
entre 1983 et 1989 : effectifs

Organisations	1983		1989	
	Fonctionnaires des bureaux hors siège		Fonctionnaires des bureaux hors siège	
	Adminis- trateurs	Agents des services généraux	Adminis- trateurs	Agents des services généraux
PNUD	615	4 005	1 031	3 837
HCR	220	723	330	1 089
UNICEF <u>a/</u>	703	1 409	1 169	2 033
OIT	141	256	121	269
FAO	234	655	238	748
UNESCO	216	301	223	331
OMS	401	1 216	493	1 487
OACI	83	123	73	113
UIT	-	-	15	10
OMM	5	2	5	2
OMI	-	-	-	-
AIEA	-	-	-	-
ONUDI <u>b/</u>	84	88	135	101
<b>TOTAL</b>	<b>2 702 <u>c/</u></b>	<b>8 824</b>	<b>3 833</b>	<b>10 020</b>

Source : Les données sont reprises telles quelles du document A/46/206/Add.3-E/1991/93/Add.3. Il s'agit dans tous les cas, sauf pour l'ONUDI et l'UNICEF qui ont fourni leurs propres données, des statistiques du CCQA relatives au personnel (documents ACC/1984/PER/37 du 13 août 1984 et ACC/1990/PER/R.6 du 28 août 1990). Le CCI a tenté de mettre à jour ce tableau en utilisant les statistiques du CCQA relatives au personnel pour 1991 (ACC/1992/PER/R.22), mais il semble qu'il y ait des problèmes de concordance notamment pour les données de l'UNICEF. Il faut donc considérer que les chiffres apparaissant dans le tableau donnent simplement un ordre de grandeur et non un décompte très précis. En outre une erreur s'est glissée dans la colonne concernant les effectifs des agents des services généraux en 1983 : il faudrait lire, au total, non pas 8 824, chiffre qui a été repris tel quel du tableau publié, mais 8 778.

a/ Chiffres communiqués par l'UNICEF.

b/ Chiffres communiqués par l'ONUDI.

c/ Y compris les administrateurs recrutés sur le plan national.

Dans les organismes pour lesquels on dispose des données correspondantes pour 1983 et 1989, on constate qu'au cours de cette période le nombre de ces administrateurs est passé de 321 à 743 (soit une progression de 131 %).

Annexe II

PROJET DE MANDAT DU "REPRESENTANT DES NATIONS UNIES"

Comme il est expliqué dans le corps du rapport, le représentant des Nations Unies devrait être le "dépositaire de la ligne de conduite du système des Nations Unies" dans le pays hôte, telle qu'elle est définie à partir des décisions prises à l'échelon central par les instances intergouvernementales des divers organismes du système. Des pouvoirs de direction étendus devraient lui être délégués pour qu'il puisse s'employer activement à déterminer, parmi les diverses variantes de la doctrine et de la pratique des Nations Unies, celle qui est le mieux adaptée aux besoins particuliers du pays hôte et à la faire adopter. Ce rôle politique affirmé devrait donc s'accompagner de pouvoirs de direction étendus pour façonner les différents éléments du programme du système des Nations Unies dans le pays.

D'une façon générale, les fonctions du "représentant des Nations Unies" pourraient être définies comme suit :

a) Représenter, y compris au niveau le plus élevé, le système des Nations Unies dans son ensemble, notamment pour les affaires humanitaires et politiques et dans les autres domaines d'activité ne concernant pas le développement, comme les droits de l'homme, le désarmement, etc.

b) Faire rapport au Secrétaire général sur les risques ou les prémices de crise - dans le domaine politique, humanitaire ou social ou dans celui de l'environnement - et le conseiller sur l'action que les Nations Unies pourraient mener pour les désamorcer.

c) En tant qu'agent d'exécution du Secrétaire général, mener à bien toute fonction politique ou de médiation qui pourrait lui être confiée, analyser et traiter les données concernant l'alerte rapide et assurer la coordination de l'assistance des Nations Unies en cas de situation d'urgence (avec la pleine collaboration des organismes des Nations Unies travaillant en équipe sous sa houlette).

d) En tant qu'agent d'exécution du Secrétaire général, veiller à ce que les activités du système des Nations Unies pour le développement dans le pays s'inscrivent dans un programme de pays intégré unique et soient exécutées de façon coordonnée, cohérente et rationnelle et plus particulièrement :

- conseiller le gouvernement sur la meilleure façon d'utiliser les maigres ressources financières qui peuvent être obtenues par les diverses filières du système des Nations Unies pour mener des activités de développement dans le pays;
- prendre toutes les mesures nécessaires, une fois que les orientations générales et les grandes options ont été définies et approuvées, pour pouvoir, avec le concours de fonctionnaires du Siège en mission ou de conseillers spécialisés résidents,

Annexe II (suite)

jeter les bases des grands programmes-cadres dans lesquels le système des Nations Unies devrait concentrer son assistance, de préférence au profit d'un tout petit nombre de secteurs, et mettre au point les modalités d'application de ces programmes (par exemple exécution par les pays eux-mêmes);

- veiller à ce que, dans les secteurs choisis, les principes que défendent les Nations Unies en matière de développement et les priorités du gouvernement bénéficiaire dans ce domaine concordent de façon à pouvoir attendre de l'exécution des programmes une efficacité et une productivité maximales. (N.B. : Le système des Nations Unies ne doit pas nécessairement concentrer ses efforts dans les secteurs auxquels le gouvernement accorde la priorité absolue si les deux parties ont le sentiment que l'action menée dans ces secteurs par le gouvernement lui-même ou par d'autres donateurs est suffisante.)
- assurer la liaison avec les autres programmes bilatéraux et multilatéraux ne relevant pas des Nations Unies ainsi qu'avec les ONG afin de veiller à ce qu'il y ait synergie et complémentarité avec les apports du système des Nations Unies;
- débourser des fonds (et rendre compte de l'usage qui en a été fait) une fois qu'il a acquis la conviction que les programmes choisis sont viables et mobiliser toutes les ressources humaines (experts, consultants, etc.) et matérielles nécessaires avec le concours de ses conseillers résidents ou de missions d'appui technique des organismes des Nations Unies ou grâce à des consultations "à distance". En la matière, responsabilité et décentralisation - gestion par exception - devraient être les maîtres mots et il faudrait se soucier davantage de l'impact (et de l'évaluation de l'impact) que de la surveillance et de l'envoi de rapports au Siège, tâche rituelle qui prend beaucoup de temps;
- autoriser l'exécution d'activités d'assistance technique de faible ampleur pour parer au plus pressé en cas de besoins particuliers, imprévus ou urgents;
- conclure des conventions ou des accords de sous-traitance avec d'autres donateurs bilatéraux ou multilatéraux ou avec des ONG en vue de l'exécution d'activités ou de projets particuliers.

Annexe III

PRINCIPALES DECLARATIONS SUR UNE REPRESENTATION  
HORS SIEGE UNIFIEE

1. Position du Secrétaire général exposée :

- a) Dans l'avant-propos du rapport présenté par le Secrétaire général au Conseil économique et social en vue du débat de haut niveau (A/1992/82/Add.1, par. 37 et 38)

"Je suis fermement persuadé que c'est sur le terrain que le système des Nations Unies a son rôle le plus important à jouer, c'est-à-dire là où les décisions économiques, sociales et politiques prennent forme. Dans le même temps, pour que l'action sur le terrain soit efficace, il est indispensable d'assurer une plus grande coordination, à l'appui des actions nationales.

Une représentation unifiée de l'Organisation des Nations Unies au niveau du pays - un seul bureau des Nations Unies - regroupant les programmes de financement - PNUD, UNICEF, FNUAP -, ainsi que le PAM et les Départements concernés de l'Organisation des Nations Unies, contribuerait beaucoup à mon avis à améliorer l'efficacité et l'impact des activités de l'Organisation. En encourageant une seule stratégie d'appui au niveau du pays, une représentation unifiée permettrait d'assurer une plus grande cohésion des travaux des organismes et favoriserait aussi le renforcement des liens nécessaires entre les stratégies mondiales et les activités au niveau du pays. Je me propose d'oeuvrer vigoureusement dans ce sens."

- b) Dans l'additif à l'examen d'ensemble des orientations des activités opérationnelles du système des Nations Unies, consacré aux activités dans les Etats baltes et la Communauté d'Etats indépendants (CEI) (A/47/419/Add.3, par. 11 à 14)

"Pour favoriser une démarche cohérente, le Secrétaire général a décidé en mars 1992 de créer des bureaux centralisés des Nations Unies en Arménie, en Azerbaïdjan, au Bélarus, au Kazakhstan, en Ukraine et en Ouzbékistan. Le premier bureau intérimaire a été ouvert au Bélarus le 8 septembre, les autres devraient entrer en fonction d'ici à la fin de l'année. (...)

Les bureaux intérimaires qui seront dotés de personnels provenant à la fois du PNUD et du Département de l'information auront à leur tête un chef de secrétariat, nommé par le Secrétaire général avec le titre de représentant des Nations Unies. Ces bureaux permettront à l'Organisation des Nations Unies de parler d'une seule voix au niveau des pays, mais la structure n'en sera pas pour autant bureaucratique et rigide ou restrictive. Du personnel supplémentaire d'autres services du Secrétariat de l'ONU ou d'autres programmes et fonds pourront en renforcer les effectifs, selon les besoins. A cet égard, le Secrétaire général a indiqué que, si d'autres départements, programmes ou fonds des Nations Unies souhaitaient établir une présence sur place dans l'un de ces pays, il conviendrait que leur représentant fasse partie du Bureau intégré des Nations Unies. Il a également informé les institutions spécialisées que ces bureaux pourraient desservir les institutions qui souhaiteraient utiliser leurs services administratifs.

Annexe III (suite)

Le CAC s'est félicité de la création de ces bureaux, et de nombreux chefs de secrétariat d'institutions se sont dits intéressés par cette proposition. (...)

Le Secrétaire général est d'avis que cette nouvelle conception de l'assistance des Nations Unies sur le terrain, qui est conforme aux principes qu'il a esquissés dans son rapport annuel sur l'activité de l'Organisation (A/47/1) et dans l'avant-propos du rapport qu'il a soumis au Conseil économique et social en vue du débat de haut niveau sur le thème : "Le renforcement de la coopération internationale pour le développement : rôle du système des Nations Unies" (A/1992/82 et Add.1), répond à ce que souhaitent les Etats Membres en matière de démarche cohérente et de présence intégrée dans les Etats baltes et dans la Communauté d'Etats indépendants. Il voit également dans cette présence unifiée un élément fondamental de la conception cohérente des missions politique et socio-économique du système des Nations Unies. (...)

Dans le dispositif international d'assistance qui se met en place pour les nouveaux Etats indépendants, les Nations Unies insistent sur les liens qui unissent la paix et la sécurité, la démocratie et les droits de l'homme, tout en fournissant une aide d'urgence et humanitaire et en aidant à créer les conditions nécessaires au développement à long terme."

c) Dans la déclaration faite devant l'Assemblée générale au sujet du suivi de la CNUED (par. 36 et 37)

"En ce qui concerne le niveau national, je suis résolu à améliorer le rendement de l'ONU sur le terrain. Le travail d'équipe en est la clé. Nous devons passer rapidement à une présence unique de l'ONU qui engloberait les programmes relevant de mon autorité personnelle, y compris le PNUD, le FNUAP, l'UNICEF, le PNUCID et le PAM. Cette opération combinée appliquerait une stratégie intégrée dans tous les pays où l'Organisation est active. Elle serait dirigée par un représentant de l'Organisation des Nations Unies, nommé par le Secrétaire général, qui serait également coordonnateur résident pour le système des Nations Unies. Cela renforcerait la fonction du coordonnateur résident, conformément à la demande exprimée par les Etats Membres.

Nous avons amorcé le processus avec une représentation unifiée dans six pays de la Communauté d'Etats indépendants. Nous avons accompli des progrès avec nos collègues du CAC dans notre démarche vers des stratégies nationales communes. Ces mesures d'intégration doivent être mises à l'épreuve de la pratique et adaptées aux circonstances. J'espère que leur succès incitera l'ensemble du système à parler d'une seule voix dans les capitales des Etats Membres."

2. Position du PNUD telle qu'elle ressort de la déclaration prononcée par l'Administrateur devant la Deuxième Commission le 26 octobre 1992

Pour avoir une démarche cohérente sur le terrain, il faudra essentiellement trois choses : une stratégie intégrée unique des Nations Unies au niveau des pays, un bureau extérieur unifié et un renforcement du rôle du coordonnateur résident.

Annexe III (suite)

Sous la direction du coordonnateur résident et en collaboration avec le gouvernement, l'équipe de développement des Nations Unies - au grand complet - devrait définir une stratégie intégrée des Nations Unies dans le pays en question. Cette stratégie doit reposer sur le plan et les priorités de développement du pays et tenir compte des mandats généraux de l'Organisation des Nations Unies et des idées qu'elle défend à l'échelon mondial. La stratégie des Nations Unies au niveau du pays devrait être étayée par des programmes de pays thématiques ou sectoriels selon que de besoin.

Le bureau extérieur unifié qui appliquerait cette stratégie regrouperait les différents fonds et programmes, y compris le PNUCID, le PNUD, le FNUAP, l'UNICEF, le PAM, les activités opérationnelles du Département du développement économique et social et peut-être le HCR. L'idéal serait que les institutions spécialisées s'y joignent. Le Secrétaire général a déjà enclenché le processus en ouvrant des bureaux de pays intégrés dans six des nouveaux Etats indépendants de l'ex-Union soviétique.

En ce qui concerne la composition exacte du bureau, elle devrait pouvoir varier en fonction des besoins du pays. En période de conflit, le bureau se transformerait en cellule de crise et apporterait son plein appui aux représentants du système des Nations Unies auxquels il faudrait faire appel dans telle ou telle situation.

En temps de paix, il remplirait les fonctions de centre pour le développement auprès duquel les gouvernements, les ONG, la communauté des donateurs et les particuliers pourraient obtenir conseils et informations. Le bureau devrait privilégier les mesures visant à renforcer la capacité de développement durable des ressources humaines - du niveau local jusqu'au niveau du pouvoir central responsable de la politique et de la planification. Il devrait en outre aider le gouvernement à mobiliser, gérer et coordonner l'aide. En tirant parti des connaissances et de l'expérience des ONG, des autres donateurs multilatéraux et bilatéraux ainsi que des instituts de recherche et du secteur privé, le bureau offrira une approche multisectorielle et deviendra un centre d'excellence dans le domaine de la mise en valeur des ressources humaines.

Le bureau de pays devrait être dirigé par le coordonnateur résident qui relève directement du Secrétaire général. Dans l'intérêt du développement et pour des raisons pratiques - rationalisation de l'administration et rentabilité - nous estimons que le représentant résident du PNUD doit également assumer les fonctions de coordonnateur résident des Nations Unies. Il va sans dire que le choix du coordonnateur résident doit se faire sur la base la plus large possible, en tenant compte de tous les talents dont disposent les Nations Unies.

Annexe III (suite)

3. Position de l'UNICEF telle qu'elle ressort de la déclaration prononcée par le Directeur exécutif devant la Deuxième Commission le 26 octobre 1992

Les nouvelles possibilités d'action au niveau des pays doivent être étayées par des mécanismes interorganisations renforcés. Trop souvent nous fixons des objectifs sans prévoir de mécanismes de ce type, ou bien nous mettons en place des mécanismes in abstracto, sans tenir compte de l'expérience acquise ni des structures qui donnent satisfaction.

L'accord auquel les membres du CAC sont parvenus au sujet de la Stratégie des Nations Unies par pays donne au coordonnateur résident le pouvoir de participer pleinement à tous les projets et programmes, et ce depuis le tout début et à chaque étape importante, afin d'aider à faire en sorte qu'ils aillent bien dans le sens de la stratégie globale. Ces nouveaux arrangements concernent les activités de l'ensemble des organismes des Nations Unies, quelle qu'en soit la source de financement, et valent aussi bien pour les projets opérationnels que pour les projets analytiques. Ils se traduiront par un renforcement sans précédent du rôle du coordonnateur résident. Parallèlement, les nouveaux arrangements exigent un travail d'équipe, le coordonnateur résident devant constituer des sous-groupes chargés, chacun, d'une tâche précise, et présidés par la personne la mieux placée pour mener à bien cette tâche. En outre, la Stratégie des Nations Unies par pays doit prendre appui sur les procédures d'élaboration des programmes et sur les mandats de chaque organisation. Elle ne s'y substitue pas.

-----





