

**COORDINATION DES CADRES
DE POLITIQUE GÉNÉRALE ET DE PROGRAMMATION
EN VUE DE L'INSTAURATION D'UNE COOPÉRATION
POUR LE DÉVELOPPEMENT PLUS EFFICACE**

Rapport établi par

Sumihiro Kuyama

Corps Commun d'inspection



**Genève
1996**

TABLE DES MATIERES

| | <u>Paragraphes</u> | <u>Page</u> |
|--|--------------------|-------------|
| Acronymes | | 4 |
| RESUME ANALYTIQUE, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS ... | | 5 |
| I. INTRODUCTION..... | 1 - 10 | 9 |
| II. LES GRANDES LIGNES DU PROBLEME..... | 11 - 22 | 13 |
| III. RESPONSABILITES ET ROLE DES GOUVERNEMENTS..... | 23 - 43 | 17 |
| A. Gouvernements des pays hôtes | 23 - 34 | 17 |
| 1. Capacités et difficultés de coordination | 23 - 28 | 17 |
| 2. Consolidation des bases nationales du développement | 29 - 31 | 18 |
| 3. Décentralisation au profit des administrations locales | 32 - 34 | 19 |
| B. Gouvernements des pays donateurs | 35 - 43 | 20 |
| IV. LE SYSTEME DES NATIONS UNIES..... | 44 - 75 | 24 |
| A. Le système des coordonnateurs résidents | 46 - 55 | 25 |
| 1. Comité de coordination au niveau local | 48 - 51 | 25 |
| 2. Rapport sur la coopération pour le développement | 52 - 53 | 26 |
| 3. Système d'information sur le développement (banque de données) | 54 - 55 | 27 |
| B. La Note de stratégie nationale | 56 - 67 | 27 |
| 1. Principes de base du CAC et orientations | 58 - 62 | 28 |
| 2. Analyse de deux Notes de stratégie nationale | 63 - 66 | 30 |
| 3. Principales conclusions | 67 | 31 |
| C. Cadres de coordination régionaux et sous-régionaux | 68 - 75 | 33 |
| V. LE SYSTEME INTERGOUVERNEMENTAL..... | 76 - 83 | 36 |

ACRONYMES

| | |
|--------|---|
| APD | Aide publique au développement |
| CAC | Comité administratif de coordination |
| CAD | Comité d'aide au développement |
| CCI | Corps commun d'inspection |
| CCQA | Comité consultatif pour les questions administratives |
| CCQPO | Comité consultatif pour les questions relatives aux programmes et aux activités opérationnelles |
| CEA | Commission économique pour l'Afrique |
| CEE | Commission économique pour l'Europe |
| CEPALC | Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes |
| CESAO | Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale |
| CESAP | Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique |
| CNUCED | Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement |
| CNUED | Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement |
| FAO | Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture |
| FMI | Fonds monétaire international |
| GCMP | Groupe consultatif mixte des politiques |
| NSN | Note de stratégie nationale |
| OCDE | Organisation de coopération et de développement économiques |
| OMS | organisation mondiale de la santé |
| ONG | organisations non gouvernementales |
| PAS | Programmes d'ajustement structurel |
| PMA | Pays les moins avancés |
| PNUD | Programme des Nations Unies pour le développement |
| UNESCO | Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture |
| UPU | Union postale universelle |

RESUME ANALYTIQUE, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

L'instauration d'une coordination véritable entre les partenaires de développement, notamment entre les pays hôtes, le système des Nations Unies et les institutions financières multilatérales ainsi que les donateurs bilatéraux, est devenue un objectif hautement prioritaire pour la communauté internationale. Il est généralement admis aujourd'hui que, si cet objectif était atteint, la coopération pour le développement pourrait contribuer davantage au progrès économique et social et, vu notamment le manque de ressources financières au niveau mondial, elle gagnerait en efficience et deviendrait plus efficace par rapport à son coût.

En conséquence, dans ses résolutions 45/264, 46/235, 48/162 et 50/227 relatives à la restructuration et à la revitalisation du système des Nations Unies dans les domaines économique et social et dans les domaines connexes, l'Assemblée générale accorde la première place aux questions de coordination des politiques et des programmes, tandis que, dans ses résolutions 44/211, 47/199 et 50/120 relatives à l'examen triennal d'ensemble des orientations des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies, elle donne des directives précises aux organismes des Nations Unies en vue de la coordination de l'élaboration des programmes et de leur exécution sur le terrain.

Comme en témoigne la multiplicité des cadres de politique générale et de programmation employés par les partenaires de développement extérieurs, la coordination n'est pas une tâche aisée. Le problème est exposé dans ses grandes lignes au chapitre II. Il est question dans ce chapitre de la charge financière et du volume de travail qu'impose aux gouvernements des pays hôtes et à tous ceux qui participent aux activités de coopération la surabondance des cadres de développement qui rendent très difficile la coordination de l'aide dans les pays en développement.

Au chapitre III, l'accent est mis sur les responsabilités et les capacités des gouvernements des pays hôtes en matière de coordination ainsi que sur les politiques et modalités d'aide au développement des gouvernements des principaux pays donateurs bilatéraux qui ont des incidences sur la coordination des activités de développement sur le terrain et aux sièges des organisations.

Le chapitre IV est consacré au système des Nations Unies. L'Inspecteur passe en revue les principaux mécanismes de coordination employés au niveau des pays pour promouvoir l'intégration des activités d'élaboration et d'exécution des programmes. Le système des coordonnateurs résidents, la note de stratégie nationale* et l'approche-programme qui sont étroitement liés sont apparus comme le moyen le plus approprié pour réussir à coordonner l'ensemble des apports extérieurs avec les processus de développement nationaux. L'Inspecteur examine aussi en détail les dispositifs de coordination régionaux et constate que, dans les régions en développement, les groupements régionaux de coopération et d'intégration économiques sont des mécanismes utiles pour coordonner les cadres de développement multinationaux des organisations.

* Dans les documents de l'Organisation des Nations Unies, la "note de stratégie nationale" est parfois appelée "note de stratégie de pays".

Le chapitre V est centré sur le système intergouvernemental des Nations Unies, dont l'émiettement est responsable au premier chef de la multiplicité des cadres et des problèmes de coordination au sein du système multilatéral pour le développement. La dynamisation des fonctions de coordination confiées aux organismes intergouvernementaux compétents, en particulier au Conseil économique et social conformément à la Charte des Nations Unies, pourrait se traduire par une amélioration de la coordination et du contrôle, à l'échelle du système, des activités visant à organiser la coopération internationale pour le développement. Compte tenu de ce qui précède, l'Inspecteur fait un certain nombre de recommandations principales qui sont reproduites ci-après, tout en appelant l'attention sur les autres recommandations formulées dans le corps du présent rapport.

RECOMMANDATION 1 : Note de stratégie nationale (NSN) (par. 56 à 67)

a) Les gouvernements des pays hôtes devraient, au besoin avec le concours des coordonnateurs résidents, veiller à ce que tous les partenaires de développement extérieurs utilisent efficacement et systématiquement la NSN pour programmer leurs apports et exécuter les activités correspondantes de façon coordonnée conformément aux principes de l'approche-programme;

b) La NSN est une modalité qu'il faudrait encourager dans tous les pays où le système des Nations Unies et les autres grands donateurs sont très présents, et elle devrait remplacer ou englober d'autres cadres de programmation multisectorielle au niveau du pays, ce qui permettrait de réduire le coût et la fréquence des exercices de programmation nationaux qui se recoupent et d'alléger la charge de travail qu'ils imposent; des programmes sectoriels plus précis pourraient être établis sur la base de la NSN;

c) Sous réserve des alinéas a) et b) ci-dessus, les pays qui ont entrepris de vastes programmes d'ajustement structurel financés par les institutions financières multilatérales conformément à leurs documents-cadres de politique économique peuvent soit se passer de la note de stratégie nationale, soit rédiger cette note dans le but de faciliter la bonne exécution de ces programmes et accroître ainsi leurs chances de succès et leur impact. Dans ce cas, la NSN pourrait porter sur la même période que le document-cadre de politique économique;

d) Les coordonnateurs résidents devraient se conformer pleinement aux directives pertinentes du CCQPO concernant les institutions qui ne sont pas représentées dans le pays en veillant à ce qu'elles apportent leur contribution technique à l'établissement de la NSN;

e) Le CAC devrait mettre à jour les principes directeurs et les paramètres opérationnels concernant la préparation, la conception et l'application de la NSN en tenant compte, éventuellement, des observations et des nouveaux éléments présentés au paragraphe 67 du présent rapport;

f) On pourrait, le cas échéant, suivre les progrès réalisés chaque année dans l'application de la note de stratégie nationale et en rendre compte dans le cadre du rapport sur la coopération pour le développement établi par les coordonnateurs résidents.

RECOMMANDATION 2 **Evaluation périodique des cadres de politique générale et de programmation (par. 11 à 22)**

Chaque organisation devrait évaluer périodiquement son cadre ou ses cadres de politique générale et de programmation en matière d'assistance technique afin d'en déterminer les coûts et les avantages pour les pays hôtes et pour les organisations elles-mêmes et de voir dans quelle mesure ce cadre ou ces cadres tiennent compte de la NSN, de l'approche-programme et du potentiel de mobilisation des ressources.

RECOMMANDATION 3 **Uniformisation des modalités appliquées à l'échelle du système aux fins de la coopération pour le développement (par. 671)**

a) Vu que jusqu'ici les directives données par l'Assemblée générale dans ce domaine n'ont été guère appliquées, le CAC devrait redoubler d'efforts pour parvenir à uniformiser à l'échelle du système les modalités de collecte de données sur le terrain, d'analyse des situations et d'évaluation des besoins de développement, les cycles d'établissement des rapports et les règles en matière d'évaluation et d'obligation redditionnelle afin de faciliter la programmation et l'exécution conjointes à l'appui de l'approche-programme et de la NSN;

b) Compte tenu du caractère très général des principes directeurs du CCQPO concernant le système des coordonnateurs résidents, le CAC devrait élaborer et arrêter un ensemble uniforme d'instructions administratives plus précises et obligatoires prévoyant que les représentants hors siège doivent appuyer activement et résolument le système des coordinateurs résidents; ces instructions que le chef du secrétariat de chaque organisation adresserait aux intéressés feraient partie intégrante de leur définition d'emploi.

RECOMMANDATION 4 **Mise en place d'un système d'information (banque de données) interinstitutions sur le développement auprès du coordonnateur résident (par. 54 et 551)**

Vu la recommandation 3 et afin d'intégrer efficacement les systèmes d'information distincts dont les organisations disposent au niveau des pays, il faudrait, pour chaque pays en développement, mettre en place au Bureau du coordonnateur résident un système d'information (banque de données) interinstitutions sur le développement en utilisant à cet effet une partie des ressources que le Conseil d'administration du PNUD a affectées au renforcement du système des coordonnateurs résidents. Toutes les organisations devraient contribuer dans leurs domaines de compétence respectifs à alimenter et à tenir à jour le système d'information (banque de données) proposé et celui-ci devrait être accessible, localement et depuis l'extérieur, à la communauté internationale pour le développement grâce aux moyens électroniques, notamment, si possible, au réseau Internet.

RECOMMANDATION 5 : **Comités de coordination au niveau local (par. 48 à 51)**

Pour dialoguer au sujet des politiques à mener et élaborer les programmes de pays et les programmes sectoriels de façon coordonnée, il faudrait, à côté des réunions rassemblant l'ensemble des partenaires extérieurs, utiliser plus

systématiquement d'autres mécanismes comme les comités de coordination, les sous-comités sectoriels et les groupes de travail et équipes spéciales thématiques au niveau des pays, avec l'appui technique nécessaire du siège et des bureaux régionaux et/ou sous-régionaux.

RECOMMANDATION 6 : Coordination régionale et sous-régionale (par. 68 à 751)

a) La coopération entre les commissions régionales et les autres organismes des Nations Unies devrait continuer de se traduire par l'examen mutuel des projets de stratégies et de programmes de coopération régionaux;

b) Afin de renforcer le contrôle des pays sur les programmes multinationaux, les organisations devraient établir des liens étroits entre les programmes de pays et les programmes multinationaux notamment en appuyant les réseaux institutionnels au sein de chaque groupement de coopération économique établi dans les différentes régions et en s'attachant à promouvoir la mise en oeuvre des décisions de ces groupements au niveau des pays dans le contexte de la NSN et de la programmation par pays;

c) Toutes les organisations devraient s'efforcer d'harmoniser leurs cycles de programmation régionale en concertation et en coordination avec les commissions régionales.

RECOMMANDATION 7 : Rôle du Conseil économique et social (par. 76 à 83)

a) Le Conseil économique et social devrait intensifier encore ses activités de coordination et de contrôle conformément à la Charte en commençant par étudier s'il serait possible dans la pratique d'instituer des sessions conjointes des conseils d'administration des programmes et fonds des Nations Unies, avec des ordres du jour communs, pour examiner des questions de coordination particulières y compris, notamment, les notes de stratégies nationales et les programmes de pays ou, si ces organes tiennent déjà des sessions conjointes, d'en prolonger la durée; les institutions spécialisées pourraient, si elles le jugeaient utile, être invitées à participer à ces sessions;

b) L'étape suivante pourrait consister à créer un conseil d'administration unifié ou unique en tant que comité du Conseil tout en préservant l'identité et le mandat de chacun des programmes et des fonds concernés;

c) Compte tenu des mesures proposées aux alinéas a) et b) ci-dessus, le conseil pourrait demander aux programmes et fonds des Nations Unies concernés d'intensifier leurs efforts afin de parvenir à uniformiser les modalités d'élaboration et de présentation de leurs programmes de coopération pour le développement et des budgets correspondants, ce qui leur permettrait de resserrer leurs liens et d'agir de façon plus cohérente;

d) En outre le Conseil devrait s'employer en priorité à obtenir que les résolutions de l'Assemblée générale relatives aux questions de coordination dans les domaines économique et social et dans les domaines connexes soient respectées dans l'ensemble du système en adressant des recommandations précises à ce sujet aux organes directeurs des institutions spécialisées.

I. INTRODUCTION

1. Le présent rapport a essentiellement pour objet de contribuer aux efforts entrepris par les Etats Membres pour rationaliser le fonctionnement du réseau complexe d'organismes multilatéraux de coopération pour le développement afin de lui assurer une efficacité optimale, de définir des approches intégrées et de réduire les frais généraux qu'occasionnent les activités menées à l'appui des pays en développement. Il repose sur l'idée que l'un des moyens d'atteindre cet objectif est de combiner ou d'harmoniser autant que possible les nombreux cadres de politique générale et de programmation¹ utilisés par les partenaires de développement internationaux pour élaborer, mettre en oeuvre et évaluer leurs politiques, stratégies, programmes et projets d'aide au développement aux divers échelons géographiques auxquels ils interviennent.

2. Dans un contexte marqué par la contraction du volume de l'aide publique au développement et une grave crise financière dans l'ensemble du système des Nations Unies, l'efficacité est devenue un souci majeur pour les organes intergouvernementaux centraux. Il est donc plus que jamais nécessaire que les organisations coordonnent méthodiquement leurs politiques et programmes de développement et se concertent sur l'affectation à donner à leurs ressources afin que celles-ci, qui doivent jouer un rôle de catalyseur, soient utilisées pour répondre aux besoins les plus urgents des pays bénéficiaires.

3. Dans les résolutions successives qu'elle a adoptées au sujet des activités opérationnelles de développement, l'Assemblée générale a toujours réaffirmé le principe selon lequel, au niveau des pays, c'était le gouvernement bénéficiaire qui était responsable au premier chef de la coordination, de la conception et de la gestion de l'aide extérieure et que les priorités et plans nationaux constituaient le seul cadre de référence viable pour la programmation par pays des activités opérationnelles de développement au sein du système des Nations Unies.

4. Sous réserve de ce qui précède, dans ces mêmes résolutions, l'Assemblée générale a également demandé aux organismes des Nations Unies de faciliter la tâche de coordination des gouvernements en organisant une action rationalisée et concertée de l'ensemble des éléments du système pour répondre aux besoins de développement des pays en fonction des priorités définies par ces derniers. Par exemple, l'Assemblée générale :

a) Résolution 44/211 (1989)

"Demande que la programmation des activités de coopération du système des Nations Unies soit mieux intégrée et coordonnée afin que les processus de programmation soient fondés sur le schéma global du programme national d'activités opérationnelles de développement qu'établirait le gouvernement du pays bénéficiaire(par. 17).

¹ Dans le présent rapport, le terme "cadre" désigne une structure, un mécanisme ou un cadre de référence institutionnel type utilisé par les organisations et la communauté des donateurs pour élaborer, mettre en oeuvre et évaluer les politiques, stratégies et activités de coopération pour le développement.

b) Résolution 47/199 (1992)

"Souligne que, compte tenu des priorités et plans des pays bénéficiaires, pour bien intégrer l'assistance des organismes des Nations Unies au processus de développement de ces pays,... les gouvernements de tous les pays bénéficiaires intéressés devraient rédiger une note de stratégie nationale avec l'assistance et la coopération des organismes des Nations Unies et sous la direction du coordonnateur résident... Il (par. 9);

"Demande aux coordonnateurs résidents de prendre les mesures nécessaires, dans tout pays où l'ampleur des activités du système des Nations Unies et le nombre de fonds, de programmes et d'institutions spécialisées le justifient, pour mettre en place avec l'accord du gouvernement un comité qui comprendra en règle générale tous les représentants résidents des organismes des Nations Unies et qui, sous la direction du coordonnateur résident, servira de mécanisme de coordination dans le pays concerné" (par. 40).

c) Résolution 50/120 (1995)

"Décide que la note de stratégie de pays, là où elle existe, devrait constituer le cadre de référence commun pour les programmes de pays des organismes des Nations Unies et pour la programmation, le suivi et l'évaluation des activités des organismes des Nations Unies dans ces pays... (par. 18);

"Prie le Secrétaire général, agissant en consultation avec les Etats Membres et les organismes des Nations Unies, d'envisager des moyens permettant d'améliorer la coordination des activités de développement des Nations Unies aux niveaux régional et sous-régional, y compris des moyens propres à renforcer le rôle des commissions régionales et à promouvoir le contrôle national des programmes régionaux" (par. 20).

5. Les dispositions qui viennent d'être citées sont complétées, dans les mêmes résolutions, par d'autres dispositions concernant diverses formes de coordination interinstitutions comme l'adoption d'une approche-programme pour la conception, l'exécution et l'évaluation des activités d'aide au développement, le renforcement et l'utilisation des capacités nationales, l'harmonisation des cycles de programmation et de budgétisation et la simplification des règles et procédures administratives. Ces injonctions visent à assurer une programmation et une affectation des ressources plus rationnelles et concertées qui permettent aux gouvernements des pays hôtes de coordonner, intégrer, gérer et évaluer l'ensemble des apports extérieurs en fonction de leurs stratégies, plans et programmes de développement nationaux.

6. Le présent rapport qui a été établi en partie à la demande de l'Union postale universelle vise à promouvoir l'objectif fondamental énoncé au paragraphe 5 ci-dessus. La coordination des cadres de politique générale et de programmation pour le développement des organisations en constitue le thème central. D'autres aspects de la coordination interinstitutions sur le terrain comme la structure de la représentation hors siège sont traités plus en détail dans un autre rapport du CCI intitulé "Strengthening the field representation of organizations within the United Nations system" (Renforcement de la représentation hors siège des organismes des

Nations Unies) qui doit être publié au cours de l'année. Ne sont pas évoqués non plus ici les mécanismes de coordination des programmes d'aide humanitaire dont il est longuement question dans deux rapports récents du CCI². Tout au long du texte les expressions gouvernements hôtes ou bénéficiaires et pays hôtes ou bénéficiaires désignent aussi les pays en transition sur le plan économique et les gouvernements de ces pays.

7. En outre, sauf lorsqu'il est dit expressément que la coordination est la prérogative du gouvernement du pays hôte, prérogative qu'il exerce avec le concours des coordonnateurs résidents, le terme "coordination" est pris au sens large et recouvre divers processus visant à harmoniser, rapprocher, combiner ou synchroniser les actions menées par les différents partenaires dans le cadre de la programmation, de l'exécution et de l'évaluation de leurs activités de coopération pour le développement aux niveaux national, sous-régional, régional et international.

8. L'Inspecteur souscrit également à la définition que le Secrétaire général a donnée de la coordination dans son rapport intitulé "Un agenda pour le développement"³ : par coordination il faut entendre une répartition précise des responsabilités et une division judicieuse des tâches entre les nombreux acteurs du développement qui doivent s'engager à poursuivre des buts et des objectifs communs et compatibles. Au lieu d'agir chacun de leur côté ou de se faire concurrence, les différents acteurs doivent tâcher de faire en sorte que leurs efforts respectifs soient complémentaires et synergiques. La coordination, ainsi définie, doit inspirer les actions de chacun d'eux et leurs relations réciproques⁴.

9. Pour établir le présent rapport, l'Inspecteur a tenu compte notamment des résolutions de l'Assemblée générale citées plus haut au paragraphe 4 et d'un certain nombre de rapports antérieurs du CCI⁵ consacrés en tout ou en partie au sujet considéré ainsi que des délibérations en cours sur la réforme de l'Organisation des Nations Unies. Parmi les autres sources d'information qu'il a consultées avec profit, on peut mentionner le rapport du Secrétaire général intitulé "Un agenda pour le développement", un autre rapport du Secrétaire général, plus récent, sur "L'examen triennal d'ensemble des orientations des activités

² Etude de la relation entre l'assistance humanitaire et les opérations de maintien de la paix (JIU/REP/95/6) et Participation des organismes des Nations Unies à la fourniture et à la coordination de l'assistance humanitaire (JIU/REP/95/9).

³ Documents de l'Assemblée générale A/48/689 du 29 novembre 1993, A/48/935 du 6 mai 1994 et A/49/665 du 11 novembre 1994.

⁴ Un agenda pour le développement, rapport du Secrétaire général, document de l'Assemblée générale A/48/935, 6 mai 1994, par. 213.

⁵ Par exemple : Coopération entre le système des Nations Unies et les institutions financières multilatérales (JIU/REP/92/1); Le nouveau mécanisme des tables rondes (JIU/REP/92/4); Décentralisation des organismes du système des Nations Unies (JIU/REP/92/6); Evaluation du nouvel ordre du jour des Nations Unies pour le développement de l'Afrique dans les années 90 (JIU/REP/95/12).

opérationnelles de développement du système des Nations Unies"⁶ et les résolutions relatives à la restructuration et à la revitalisation de l'organisation des Nations Unies dans les domaines économique et social et les domaines connexes⁷.

10. En outre, l'Inspecteur s'est rendu dans plusieurs pays en développement pour observer comment les mécanismes de coordination fonctionnaient dans la pratique et avoir un échange de vues sur la question avec les responsables gouvernementaux des pays hôtes, les équipes du système des Nations Unies dans ces pays y compris, notamment, les coordonnateurs résidents, et les missions résidentes responsables de l'aide bilatérale. L'Inspecteur tient à remercier tous ceux qui, grâce aux concours divers qu'ils lui ont apportés, l'ont aidé à établir le présent rapport.

⁶ Document de l'Assemblée générale A/50/202 du 7 septembre 1995.

⁷ Résolutions de l'Assemblée générale 45/264(1991), 46/235(1992), 48/162 (1993) et 50/227 (1996).

II. LES GRANDES LIGNES DU PROBLEME

11. D'après les résultats de l'enquête menée par l'Inspecteur, il semblerait que, comme suite à la série de résolutions de l'Assemblée générale relatives aux activités opérationnelles de développement visées plus haut, le système des Nations Unies ait fait quelques progrès dans la mise au point de concepts et d'outils de coordination au niveau des pays. C'est ainsi que des comités de coordination du système des Nations Unies qui, certes, n'ont pas partout la même efficacité; ont été mis en place dans de nombreux pays; en général ces comités sont présidés par les coordonateurs résidents. Le principe de l'approche-programme est également en train de gagner du terrain même si son application pratique aux fins de la coordination opérationnelle n'est pas encore très répandue. En outre, les exemples de coopération et de coordination hors siège entre le système des Nations Unies pour le développement et les institutions de Bretton Woods tendent à se multiplier. Au niveau mondial, les fonds et programmes des Nations Unies, au sein du Groupe consultatif mixte des politiques (GCMP), et les institutions spécialisées ont contribué à préciser divers concepts et outils de coordination à l'appui des actions menées au niveau des pays par le biais des organes relevant du CAC, en particulier du CCQPO.

12. Cela dit, il est un domaine dans lequel, manifestement, il n'y a guère eu de progrès et c'est celui des cadres de politique générale et de programmation. En effet, les multiples cadres que les partenaires de développement utilisent pour élaborer leurs stratégies et programmes d'action au niveau mondial, au niveau régional et au niveau des pays et répartir leurs ressources de façon à régler les problèmes de développement prioritaires sont discordants et se recoupent. Chaque cadre est l'expression institutionnelle de l'organisation ou du donateur concerné; il est fonction du mandat statutaire particulier de celui-ci, de ses politiques et procédures opérationnelles spécifiques et de la culture de gestion qui est la sienne ainsi que des règles édictées par son organe directeur en matière d'obligation redditionnelle. Si l'on envisageait la question uniquement sous cet angle, il serait, semble-t-il, difficile de ne pas admettre que chaque partenaire de développement extérieur doit disposer d'un outil qui lui soit propre pour définir sa politique générale et ses programmes de coopération pour le développement.

13. Si chaque cadre paraît rationnel du point de vue du siège de l'organisation ou du pays donateur qui l'a conçu, les pays hôtes, face à la multiplicité des cadres et aux tâches d'élaboration, d'exécution et d'évaluation périodique qu'ils imposent et qui invariablement mettent à rude épreuve les capacités limitées dont ils disposent pour assurer la coordination et la gestion des activités de développement, voient les choses de façon radicalement différente. Le plus souvent, ce véritable "maquis" de cadres fait que les résultats obtenus ont été contraires à ceux recherchés : les capacités institutionnelles des gouvernements des pays hôtes et les maigres ressources qu'ils pouvaient fournir à titre de contrepartie ont été sollicitées à l'excès ou bien "leur capacité d'absorption" s'est trouvée saturée alors même que de nombreux programmes nationaux de développement pouvaient continuer à manquer cruellement de fonds.

14. Ainsi, si chaque cadre est susceptible d'apporter des ressources supplémentaires, au total, les ressources représentées par les nombreux cadres qui coexistent dans un même pays forment une masse que le gouvernement bénéficiaire a bien du mal dans la pratique, à planifier et à gérer de façon rationnelle et productive et ce, en raison non seulement de la multiplicité des cadres mais aussi et peut-être surtout des différences qui existent entre eux; en effet, à chaque cadre correspondent des priorités particulières et des règles distinctes en matière d'élaboration, d'exécution, de surveillance et d'obligation redditionnelle. ces différences existent même au sein d'une même organisation qui applique, comme c'est le cas du PNUD⁸ et de l'OMS, plusieurs cadres dans un même pays. Un rapport de 1991 du Bureau central d'évaluation du PNUD donne une idée de l'ampleur du problème; en effet, il recensait pas moins de 123 partenaires de développement extérieurs en Ethiopie, ce qui signifie que ce pays classé parmi les PMA devait faire face à 123 cadres de développement extérieurs différents.

15. On voit donc mal comment un gouvernement, aussi bien armé soit-il, pourrait faire face à la lourde tâche qui lui est ainsi imposée et qui met à rude épreuve ses capacités institutionnelles. Il faut reconnaître que le PNUD, par exemple, a financé, au cours des dix dernières années environ, un certain nombre de projets de renforcement des capacités visant à consolider les mécanismes publics de coordination de l'aide dans quelques PMA et autres pays hôtes, mais comme on le verra dans le chapitre suivant, ces projets n'ont pas permis de venir à bout du problème fondamental qui est que les organismes des pays hôtes responsables de la coordination des activités de développement sont surchargés de travail.

16. Il convient également de souligner le rôle de plus en plus actif des ONG internationales. Un rapport du CCI⁹ de 1993 consacré à cette catégorie de partenaires a révélé que quelque 4 000 ONG de développement étaient enregistrées officiellement dans les pays membres de l'OCDE et qu'elles acheminaient vers les pays en développement davantage de ressources que le système des Nations unies (institutions de Bretton Woods exceptées). Dans un PMA type, il peut y avoir jusqu'à 100 ONG en activité sur le territoire. Cela dit, les modes d'intervention très souples et pragmatiques des ONG et leur engagement direct auprès des communautés de base font qu'elles ne mettent pas trop à contribution les organismes de coordination du pays hôte. Il n'en va pas de même d'autres acteurs comme les investisseurs du secteur privé dont le gouvernement du pays hôte doit approuver les projets d'investissement.

17. La situation décrite dans les paragraphes précédents suscite un certain nombre d'inquiétudes. La première concerne la masse de données et de documents que les institutions gouvernementales du pays bénéficiaire doivent fournir en réponse à des demandes nécessaires souvent redondantes pour l'évaluation des besoins de

⁸ Capacity building for Aid Coordination in the Least Developed Countries, Vol. 1, UNDP central evaluation study No 4/91, mai 1991.

⁹ Voir le rapport du Corps commun intitulé "Travailler avec les ONG activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies avec les organisations non gouvernementales et les gouvernements à la base et au niveau national, JIU/REP/93/1, par. 36.

développement et l'élaboration des nombreux cadres de coopération ainsi que le temps et les ressources qui doivent être consacrés à leur examen périodique. Dans de nombreux pays bénéficiaires, les pouvoirs publics qui disposent pourtant d'effectifs limités peuvent ainsi être amenés à affecter davantage de fonctionnaires et à consacrer davantage de temps aux activités visant à répondre aux besoins des cadres de développement dirigés depuis l'extérieur qu'à la conception et à la gestion de programmes de développement endogènes et à la mobilisation de ressources intérieures pour en assurer le financement. La pluralité des cadres de coopération peut donc avoir involontairement pour effet d'empêcher que des projets endogènes et des programmes autonomes de développement durable ne voient le jour.

18. Les pressions toujours plus vives exercées sur les gouvernements de nombreux pays en développement pour qu'ils réduisent le coût et la taille de leur administration publique constituent un deuxième grand sujet de préoccupation. En général, ce redimensionnement des administrations publiques qui conditionne souvent le rééchelonnement de la dette et l'octroi de ressources nouvelles pour financer le développement est plutôt inopportun vu l'ampleur de la tâche imposée à ces mêmes administrations par les cadres de politique générale et de programmation extérieurs. L'allégement des structures administratives correspond à une tendance générale, mais ce genre de mesure doit être mûrement réfléchi car, sinon, elle risque fort de déboucher sur un nouvel affaiblissement des capacités disponibles au niveau local pour faire face aux exigences considérables de la coopération internationale pour le développement.

19. Le rapport coûts-avantages des cadres de développement des organisations constitue un troisième sujet de préoccupation. Bien que les cadres existants permettent de mobiliser des ressources supplémentaires au profit des pays bénéficiaires (et disposent bien du potentiel voulu pour ce faire), il ne semble pas qu'ils y parviennent toujours. Par exemple dans un rapport de 1992 consacré à l'évaluation du mécanisme des tables rondes appuyé par le PNUD¹⁰ le Corps commun a conclu que si une seule table ronde pouvait coûter jusqu'à 700 000 dollars des Etats-Unis, ses retombées effectives en termes d'aide supplémentaire accordée aux pays concernés n'étaient pas mesurables soit parce que l'aide en question dépendait de forces sur lesquelles ce mécanisme de programmation n'avait pas de prise, soit parce que le fait de recourir à ce mécanisme n'engageait pas la communauté des donateurs à fournir une aide supplémentaire.

20. Si l'on cherchait à évaluer l'utilité des cadres des organisations en fonction du volume et de la composition des ressources acheminées vers les pays en développement par le biais des organismes des Nations Unies au cours des cinq dernières années par exemple, on serait amené à conclure qu'ils n'ont pas tous connu une très grande réussite en tant qu'outils de mobilisation des ressources. Dans l'ensemble, ces cadres apparaissent davantage comme des exercices bureaucratiques routiniers que comme des structures originales qui jouent un rôle d'aiguillon et permettent de coordonner les ressources pour le développement au plan local et au plan international et d'améliorer sans cesse la qualité générale de la coopération pour le développement et son impact global.

¹⁰ Le nouveau mécanisme des tables rondes, JIU/REP/92/4.

21. Le contrôle de ces cadres constitue un quatrième sujet de préoccupation. Même si les gouvernements des pays bénéficiaires participent souvent à des degrés très divers à leur mise au point et à leur adoption, tant dans les pays eux-mêmes qu'au sein des organes directeurs des organisations, ce sont généralement les organisations et non les pays hôtes qui ont la haute main sur les cadres de politique générale et de programmation et sur les ressources et les projets correspondants et qui en assurent directement la gestion. Dans l'idéal, ces cadres devraient reposer sur les plans et programmes nationaux de développement; mais c'est très rarement le cas pour la plupart des organisations dont les activités sont programmées et exécutées conformément à leurs politiques et procédures opérationnelles spécifiques, telles qu'elles sont arrêtées par leur haute administration et leurs organes directeurs et non par le gouvernement bénéficiaire.

22. Il s'agit donc de savoir comment le gouvernement bénéficiaire peut raisonnablement coordonner des structures qu'il ne gère pas et sur lesquelles il exerce si peu de contrôle - en particulier, il ne peut guère peser sur les décisions concernant l'affectation des ressources. Vu que le gouvernement bénéficiaire ne peut reprogrammer les ressources et les transférer d'un cadre à un autre cadre ou à des programmes nationaux de développement qui ne sont pas dotés de fonds suffisants, la multiplicité des cadres a pour effet de compromettre gravement la répartition équilibrée des ressources disponibles aux niveaux local et international entre tous les secteurs de développement. L'Inspecteur reconnaît, cependant, que les problèmes analysés dans le présent chapitre ne se posent pas de la même façon dans tous les pays bénéficiaires et que tant les gouvernements des pays hôtes que ceux des pays donateurs ont un rôle décisif à jouer pour parvenir à mieux intégrer les processus de coopération pour le développement dans chaque pays et à en accroître la cohérence. C'est cet aspect du problème qui sera examiné dans le chapitre suivant.

III. RESPONSABILITES ET ROLE DES GOUVERNEMENTS

A. Gouvernements des pays hôtes

1. Capacités et difficultés de coordination

23. Dans toutes ses résolutions relatives aux activités opérationnelles de développement, l'Assemblée générale a insisté sur le fait que les gouvernements des pays bénéficiaires étaient responsables au premier chef de la coordination de l'ensemble des ressources extérieures fournies à l'appui de leurs programmes nationaux de développement. Il est d'ailleurs capital que ces gouvernements soient à même d'exercer pleinement leurs prérogatives dans ce domaine pour que les ressources extérieures acheminées par le biais des nombreux cadres visés plus haut puissent être réparties et gérées efficacement.

24. Cela dit, si l'on veut examiner les problèmes que pose la coordination de ces cadres, on doit inévitablement évaluer les capacités de gestion du développement dont disposent les pays bénéficiaires. En effet, la coordination est d'abord et surtout un travail de gestion qui couvre toutes les phases du cycle de gestion des programmes et des projets, depuis les consultations initiales jusqu'à l'évaluation de l'impact, en passant par les réunions préparatoires et la conception. En ce sens, la coordination du développement est non seulement un processus permanent, mais c'est aussi un processus qui nécessite des compétences spécialisées pour les différentes phases du cycle.

25. Lors des visites qu'il a effectuées sur le terrain aux fins de l'établissement du présent rapport, l'Inspecteur a constaté que le succès de la coordination des apports extérieurs dépendait surtout de la volonté politique du gouvernement du pays bénéficiaire de guider le processus de développement national dans son ensemble vers des objectifs à long terme bien définis, en mobilisant à la fois des ressources intérieures et des ressources extérieures, et de la capacité de gestion dont il disposait pour ce faire. Les autres principaux facteurs du succès de cette coordination étaient les suivants : un environnement socio-économique favorable, des institutions gouvernementales stables dotées du personnel d'encadrement essentiel, ainsi que des plans et des stratégies de développement national et des mécanismes centraux efficaces pour en contrôler et en coordonner l'application de bout en bout.

26. Toutefois, il arrive que des gouvernements dotés des capacités voulues pour gérer le développement préfèrent choisir des donateurs particuliers et traiter avec chacun d'eux séparément plutôt que d'avoir à faire face à un front uni des donateurs qui pourraient faire pression sur eux pour les amener à opérer des réformes intérieures difficiles. Ainsi, l'absence de coordination au sein de la communauté des donateurs dans certains pays bénéficiaires peut être voulue par le gouvernement soucieux de ne rien faire pour favoriser cette coordination afin de ne pas se voir imposer des conditions trop rigoureuses.

27. Qui plus est, un gouvernement peut considérer que le volume de l'aide publique au développement est trop modeste comparé aux ressources intérieures et aux investissements étrangers directs pour qu'il prenne la peine d'assurer une coordination entre les donateurs. Autrement dit, le fait que les systèmes d'aide

publique au développement soient coordonnés au non n'a guère d'incidence, dans la pratique, sur le processus de développement national. Dans ce cas de figure que l'on rencontre généralement dans les pays en développement relativement grands et avancés, l'Inspecteur n'a constaté aucun problème de coordination sérieux, que ce soit pour le gouvernement du pays hôte ou pour le système des Nations Unies et les autres donateurs.

28. Apparemment, et même si le problème se pose aussi ailleurs, c'est surtout dans les pays où l'aide extérieure représente un pourcentage substantiel des budgets de développement que la coordination de l'aide soulève le plus de difficultés. Tous les PMA sont dans ce cas. Paradoxalement, les cadres de politique générale et de programmation abondent dans les pays où les capacités de gestion et de coordination du développement sont généralement très insuffisantes. Parmi les facteurs négatifs qui font obstacle à une coordination et à une gestion efficaces à la fois des apports internes et des apports externes, on a relevé l'instabilité des institutions gouvernementales, y compris le renouvellement fréquent du personnel technique essentiel, les traitements non compétitifs dans la fonction publique, le manque de rigueur dans l'application des politiques et des plans de développement national et un contexte institutionnel le plus souvent démotivant.

2. Consolidation des bases nationales du développement

29. En général, les faiblesses institutionnelles et les insuffisances en matière de gestion qui font que l'administration centrale a du mal à coordonner l'action de ses services techniques ou qui empêchent de maîtriser parfaitement les facteurs internes du développement, rendent également difficiles la coordination et l'intégration des apports extérieurs. Les problèmes de coordination de l'aide renvoient habituellement à un problème plus fondamental qui est celui de l'impulsion stratégique et de la capacité organisée nécessaires pour venir à bout des principaux obstacles à la croissance économique et au développement social qui sont généralement bien connus du système des Nations Unies et sur lesquels il n'est donc pas nécessaire de s'étendre ici.

30. Les réformes politiques et économiques en cours dans nombre des pays concernés et les initiatives qu'ils ont prises en vue de prévenir les conflits devraient aussi, semble-t-il, sous réserve qu'elles soient harmonisées, créer les conditions indispensables pour que les ressources de développement tant intérieures qu'extérieures soient utilisées et coordonnées efficacement et pour que l'obligation de rendre compte de l'usage qui en est fait soit dûment respectée. A cet égard, il est également encourageant de constater qu'au sein du système des Nations Unies on accorde de plus en plus d'attention à ce problème fondamental de la bonne administration des affaires publiques et des bases institutionnelles du développement. Le PNUD, en particulier, semble avoir réussi au cours des dernières années à mieux cerner les causes profondes du problème et il est en train de revoir ses stratégies et ses priorités en conséquence. Quoi qu'il en soit, on peut aller encore plus loin dans cette voie en entreprenant de nouveaux efforts concertés à la lumière, notamment, des recommandations que le Secrétaire général a formulées dans "Un agenda pour la paix" et "Un agenda pour le développement", mettant l'accent sur cinq éléments interdépendants qui sont fondamentaux pour l'instauration d'un développement durable sur la longue période, à savoir la paix, l'économie, l'environnement, la société et la démocratie.

31. Le caractère fragmentaire des statistiques nationales relatives au développement sur lesquelles tant le gouvernement que les partenaires extérieurs doivent s'appuyer pour élaborer les plans de développement et les cadres de coopération extérieurs illustre bien les difficultés rencontrées pour gérer le développement, difficultés qu'il contribue d'ailleurs à aggraver. Même si les services techniques de l'administration disposent de données relatives au développement, ces données ne sont pas forcément toujours à jour ou totalement fiables et les systèmes centralisés d'information sur la gestion du développement, lorsqu'il y en a, ne sont pas nécessairement assez bien équipés pour pouvoir traiter convenablement les nombreuses demandes d'information adressées au gouvernement. Il va sans dire que si les pays disposaient de services statistiques efficaces qui centraliseraient l'ensemble des informations relatives au développement, cela allégerait la charge de travail que les exercices d'évaluation des besoins et de programmation effectués par les partenaires extérieurs imposent aux services organiques de l'administration nationale.

3. Décentralisation au profit des administrations locales

32. D'après les résultats de l'enquête que l'Inspecteur a menée sur le terrain, il ne fait aucun doute que la décentralisation du processus de développement national contribuerait dans une large mesure à résoudre durablement le problème grave posé par les insuffisances de la gestion et de la coordination du développement à l'échelon de l'administration centrale. Cette approche devrait assurément aider à réduire les blocages administratifs qu'entraîne, dans les ministères chargés de la planification et dans les ministères techniques, la multiplicité des cadres de développement visés plus haut, tout en permettant aux partenaires extérieurs d'acheminer les ressources directement vers les communautés bénéficiaires auxquelles elles sont destinées en toute sécurité et dans de bonnes conditions d'économie et d'efficacité. Dans certains des pays où il s'est rendu, l'Inspecteur a constaté que la décentralisation au profit des administrations locales avait pour effet de renforcer sensiblement les actions concertées menées à la base par les organisations pour appuyer les programmes de lutte contre la pauvreté, en stimulant le développement rural ainsi que la production et la sécurité alimentaires et en favorisant l'esprit d'entreprise au niveau communautaire.

33. Pour appuyer les politiques et les processus de décentralisation au niveau national, en particulier dans les PMA, le système des Nations Unies et la communauté des donateurs devraient s'attacher à renforcer les capacités opérationnelles des administrations locales et des organisations communautaires afin qu'elles puissent concevoir, planifier et exécuter des projets et gérer les ressources de façon efficace. Ils devraient aussi concourir au développement d'entreprises et d'activités autonomes génératrices de revenus au niveau des districts. Mais pour que ce développement puisse devenir réalité, encore faut-il qu'il y ait, au niveau national, de bons réseaux de transport et de communication qui permettent de tirer le meilleur parti possible d'une stratégie de développement décentralisée et que les administrations au profit desquelles la décentralisation est opérée disposent de ressources matérielles suffisantes et soient dotées d'un personnel technique et administratif qualifié.

34. De l'avis de l'Inspecteur, les gouvernements des pays hôtes devraient être encouragés à poursuivre la mise au point et l'application d'une vaste politique de décentralisation de la gestion du développement au profit des administrations locales en transférant également à celles-ci l'obligation de rendre compte des résultats obtenus. Pour appuyer ces efforts de décentralisation, le système des Nations Unies et les autres donateurs devraient définir, pour chaque pays concerné, une stratégie à long terme comportant, notamment, les volets suivants :

(a) Promouvoir, par une action énergique et soutenue, l'amélioration et l'entretien régulier des infrastructures de transport et de communication à l'échelle nationale, y compris l'affectation d'une part substantielle de l'aide extérieure à des projets visant à attirer des investissements intérieurs et étrangers dans ce secteur crucial;

(b) Avec l'accord des gouvernements concernés, fournir une assistance technique directement aux administrations locales et aux organisations communautaires d'auto-assistance pour leur permettre de renforcer leurs capacités et d'être ainsi mieux à même de concevoir, planifier, exécuter, gérer et évaluer des projets et des programmes dans de bonnes conditions d'économie et d'efficacité;

(c) Encourager les gouvernements des pays hôtes à étudier la possibilité de créer, s'il n'en existe pas, des établissements de formation à la gestion des projets spécialement conçus pour dispenser aux fonctionnaires de l'administration centrale et des administrations locales (quel que soit le secteur de développement dont ils s'occupent) des cours de formation et de perfectionnement de différents types et de différents niveaux portant sur la conception, la planification, l'exécution, la gestion et l'évaluation des projets et des programmes, en mettant l'accent sur les règles applicables en matière de performance, d'efficacité et d'obligation redditionnelle, ces établissements devraient également former les agents du secteur privé au développement et à la gestion des entreprises.

B. Gouvernements des pays donateurs

35. Les politiques et les pratiques des gouvernements des principaux pays donateurs influent aussi beaucoup sur la coordination des activités de développement sur le terrain et au niveau des sièges. Il est essentiel que les membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), qui sont les principaux pourvoyeurs de l'aide publique au développement fournie aux pays en développement par le biais des différents mécanismes de coopération internationale pour le développement, fassent en sorte que les politiques d'aide au développement qu'ils défendent au sein des différentes instances internationales soient cohérentes et conformes aux plans et priorités de développement des pays hôtes et que l'action qu'ils mènent au niveau bilatéral aille tout à fait dans le sens des politiques et des programmes qu'ils préconisent dans les organisations multilatérales.

36. Si la communauté des donateurs et l'Assemblée générale, dans les diverses résolutions qu'elle a adoptées sur la question, ont beaucoup insisté sur la coordination de l'aide au niveau des pays, on s'est moins attaché jusqu'ici à démontrer la nécessité de coordonner les politiques et les stratégies des donateurs au niveau mondial, encore que les conférences mondiales organisées ces dernières

années aient certainement beaucoup contribué à l'harmonisation des politiques de développement dans un certain nombre de secteurs essentiels comme la protection de l'environnement, les questions de population, la lutte contre la pauvreté et le développement social, et les questions relatives aux inégalités entre les sexes. Ces thèmes universels et les nouvelles réalités de l'après-guerre froide devraient en principe permettre un rapprochement plus rapide des politiques de développement des principaux partenaires bilatéraux et multilatéraux.

37. En réalité, les problèmes de coordination de l'aide demeurent nombreux et de nouveaux progrès doivent encore être faits pour harmoniser les politiques et les pratiques des donateurs. A cet égard, le Corps commun a relevé dans un rapport¹¹ de 1992 un certain nombre de facteurs qui limitent la coordination entre les donateurs. Ces facteurs sont les suivants :

- Les donateurs sont réfractaires à toutes véritables coopération et coordination car elles limitent leur liberté, les empêchant d'agir en fonction de leurs seuls intérêts, risquent d'entraîner de graves conflits au sujet de la politique à suivre et peuvent alourdir considérablement la tâche de leur administration et coûter très cher;
- Nombre de donateurs réclament, pour la forme, l'instauration d'une coordination mais n'en veulent pas vraiment, considérant que leurs programmes sont les seuls efficaces;
- Les donateurs sont loin de partager la même philosophie du développement et leurs intérêts commerciaux de même que leurs méthodes administratives diffèrent considérablement, ce qui les gêne pour coopérer ou ne les incite guère à le faire;
- La coordination exige de la discipline, mais encore faut-il savoir qui doit l'imposer et à qui;
- L'harmonisation des procédures d'aide est un problème très difficile qui se pose depuis longtemps car si les donateurs doivent rendre compte de leur action, leurs obligations en la matière, qui sont énoncées expressément dans leur réglementation nationale ou dans les directives de leur organe directeur, ne sont pas les mêmes;
- On n'a guère réfléchi à la façon dont on pourrait mettre sur pied des systèmes d'information et d'aide à la décision afin d'assurer une coordination efficace de l'aide en peu de temps et avec des ressources en personnel réduites;
- Trop souvent, les hauts responsables des organismes d'aide se concentrent sur l'utilisation des fonds qui leur sont alloués pour entreprendre des activités d'aide, n'accordant qu'un faible rang de priorité à la coopération et à la coordination.

¹¹ Coopération entre le système des Nations Unies et les institutions financières multilatérales (JIU/REP/92/1), par. 47.

38. En partie pour les raisons qui viennent d'être exposées, chaque donateur bilatéral a ses propres priorités, lesquelles, en général, correspondent davantage à sa politique et à ses intérêts nationaux qu'aux priorités de développement des gouvernements des pays bénéficiaires. Ces derniers n'ont pratiquement aucune influence sur les politiques et les priorités arrêtées en matière d'aide bilatérale. La coordination opérationnelle des priorités des différents donateurs devient donc excessivement difficile sinon même impossible puisque les gouvernements des pays bénéficiaires ne peuvent guère peser sur les décisions concernant l'allocation de ressources, ses modalités et même le moment auquel elle intervient.

39. L'un des principaux objectifs des tables rondes parrainées par le PNUD, qui réunissent quelques PMA et des donateurs potentiels, est de faciliter la coordination des interventions des donateurs dans les secteurs prioritaires déterminés d'un commun accord par les gouvernements des pays bénéficiaires et ceux des pays donateurs. Mais comme il est indiqué au paragraphe 19, les tables rondes organisées jusqu'ici sont loin, semble-t-il, d'avoir atteint cet objectif. En tout cas, le mécanisme des tables rondes n'oblige aucun donateur à coordonner son aide avec celle des autres donateurs et il n'a généralement aucune incidence sur les priorités des donateurs en la matière et sur les conditions qu'ils posent pour accorder leur aide à un pays.

40. Les réunions du Groupe consultatif pour les PMA parrainées par la Banque mondiale sont également censées faciliter le dialogue et les consultations entre les gouvernements des pays bénéficiaires et ceux des pays donateurs au sujet de la politique générale à suivre, notamment, dans le contexte des réformes macro-économiques. Toutefois, comme les tables rondes du PNUD, les groupes consultatifs constituent un mécanisme de coordination de l'aide dirigé depuis l'extérieur qui, s'il est indéniablement utile, ne paraît pas être pleinement intégré dans les mécanismes de gestion du développement des gouvernements bénéficiaires.

41. Les politiques et les prescriptions divergentes des principaux donateurs peuvent créer de graves problèmes de coordination dans les PMA où l'aide bilatérale représente parfois à elle seule 50 % ou plus de l'aide extérieure totale. Comme les auteurs d'une étude consacrée à la coordination et à l'efficacité de l'aide dans les pays les moins avancés l'ont fait observer¹² : "Par son intensité même et sa pesanteur, la coordination organisée par les donateurs au profit de programmes et de cadres de politique générale également dirigés par eux a pour effet d'amoindrir le rôle central des gouvernements des PMA dans la coordination et la gestion des ressources fournies au titre de l'aide et, dans certains cas, diminue même leurs moyens d'action. Le moment est venu de commencer à redresser ce déséquilibre et à réorienter la coordination et l'assistance selon des modalités qui permettent de donner aux PMA les moyens de gérer plus efficacement la totalité des ressources qui leur sont fournies, les mettant ainsi en mesure d'assumer leur responsabilité première en matière de coordination de l'aide, dans le cadre de leurs politiques nationales et de leurs plans de développement".

¹² Deuxième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés : "Coordination et efficacité de l'aide", CNUCED, UNCLDC 11/4, 8 mars 1990.

42. En fait, les donateurs ont encore des efforts à faire pour définir, en matière d'aide, des stratégies intégrées et cohérentes afin que leurs politiques sectorielles de coopération avec les pays en développement, dont ils décident souverainement, se renforcent mutuellement, notamment en ce qui concerne l'aide publique au développement, la dette, les échanges commerciaux, la démocratie et les droits de l'homme et les ventes d'armes. Par exemple, l'appui fourni par les donateurs aux fins des réformes macro-économiques dans les pays en développement risque de ne pas produire l'effet escompté si l'APD consentie aux pays réformateurs est insuffisante ou intempestive, ou si le problème de l'endettement de ces pays n'est pas traité de façon appropriée ou en temps voulu. Un domaine dans lequel les donateurs devraient, semble-t-il, coordonner étroitement leurs politiques est celui du soutien à la démocratisation et au renforcement des capacités nationales d'administration des affaires publiques et de gestion du développement, dont il a été question à la section précédente.

43. De l'avis de l'Inspecteur, les donateurs devraient coordonner leurs politiques d'aide en fonction des priorités de développement des pays bénéficiaires en général, et, plus particulièrement, de l'objectif fondamental qui est de permettre à long terme à ces pays, notamment aux PMA, de poursuivre leur développement de façon autonome, en utilisant l'APD pour, par exemple :

(a) Appuyer des programmes de coopération économique Sud-Sud;

(b) Promouvoir et financer des accords de jumelage de longue durée entre les institutions publiques, parapubliques et privées des pays en développement et les institutions correspondantes des pays donateurs, le but étant d'assurer le transfert de compétences et de techniques de gestion;

(c) Inciter les investisseurs des pays donateurs à investir dans les pays bénéficiaires, notamment dans des coentreprises Nord-Sud.

IV. THE UNITED NATIONS SYSTEM

44. Dans des résolutions récentes, l'Assemblée générale a souligné à plusieurs reprises que... les différents fonds, programmes et institutions spécialisées des Nations Unies doivent s'engager à coopérer et à coordonner pleinement leurs activités afin d'intégrer l'assistance fournie par le système des Nations Unies... (résolution 47/199, par. 38 a)) et que "les organismes des Nations Unies doivent... envisager sérieusement des moyens qui leur permettent de répondre de façon plus cohérente..." (résolution 50/120, par. 14). En outre, l'Assemblée générale a pris quelques décisions importantes¹³ visant à améliorer la coordination entre les organismes des Nations Unies au niveau des pays, grâce en particulier à un fonctionnement plus efficace du système des coordonnateurs résidents.

45. Dans le présent chapitre, l'Inspecteur évalue dans quelle mesure le système des Nations Unies agit conformément à ces directives. A cette fin, il analyse les principaux instruments utilisés pour coordonner les politiques et programmes de développement à l'intérieur du système des Nations Unies. Chaque instrument est évalué en fonction du rôle qu'il joue ou pourrait jouer pour éliminer les doubles emplois entre les organisations et accroître l'efficacité et la productivité de l'affectation des ressources et de la gestion des programmes.

¹³ 1) Résolution 47/199 de l'Assemblée générale :

"La structure mise en place par le système des Nations Unies dans les pays... doit être adaptée... aux besoins spécifiques de ces pays en matière de développement... et non aux schémas institutionnels à l'usage aux Nations Unies" (par. 38 b));

2) Résolution 50/120 de l'Assemblée générale :

i) Le Secrétaire général devrait "exhorter tous les membres du système des Nations Unies pour le développement à donner des instructions claires à leurs représentants dans les différents pays pour qu'ils favorisent le bon fonctionnement du système des coordonnateurs résidents" (par. 37 d));

ii) L'Assemblée générale "décide, afin de renforcer la coordination et d'améliorer la répartition des tâches, que les coordonnateurs résidents devraient être informés des activités de programme prévues par les institutions, fonds, programmes et organismes des Nations Unies, dès les premiers stades de leur formulation" (par. 40);

iii) "... les comités organisés au niveau local ... devraient examiner les activités de fond, notamment les projets de programmes de pays..., avant leur approbation par les différentes organisations..." (par. 41);

iv) "... réaffirme qu'il importe... de renforcer les pouvoirs des coordonnateurs résidents... et de leur permettre... de proposer aux responsables des fonds et programmes et aux chefs de secrétariat des institutions spécialisées de modifier les programmes de pays... afin de les aligner sur les notes de stratégies de pays" (par. 42).

A. Le système des coordonnateurs résidents

46. Depuis la création en 1978 de la fonction de coordonnateur résident des activités opérationnelles du système des Nations Unies au niveau des pays, l'Assemblée générale a adopté des résolutions pertinentes (voir plus haut le paragraphe 4) dans lesquelles elle a confié à ces coordonnateurs un rôle central dans l'action menée pour aider les gouvernements des pays hôtes à assurer une coordination et une intégration efficaces des programmes des organisations sur le terrain. En contrepartie, on attend du gouvernement du pays hôte que, par l'intermédiaire notamment de tous les ministères compétents, il apporte au coordonnateur résident un soutien efficace et systématique afin de faire en sorte qu'il ait la légitimité et l'autorité nécessaires pour s'acquitter des fonctions de coordination qui lui ont été confiées par l'Assemblée générale.

47. En outre, l'autorité du coordonnateur résident pourra être renforcée par son aptitude à démontrer qu'il possède la compétence professionnelle et le sens des relations publiques nécessaires à sa fonction ainsi que par la qualité des liens de coopération que toutes les organisations établissent avec le système des coordonnateurs résidents tant sur le terrain qu'au siège. L'Inspecteur ne souscrit donc pas à l'idée très répandue selon laquelle le volume des ressources dont le coordonnateur résident dispose peut en soi avoir une incidence décisive sur la façon dont il s'acquitte de ses fonctions. Il n'en reste pas moins qu'il sera peut-être nécessaire de prendre des mesures appropriées pour renforcer encore le système des coordonnateurs résidents, comme l'a fait le PNUD dont le Conseil d'administration a récemment décidé de consacrer 1,7 % des ressources du Programme à cette tâche.

1. Comité de coordination au niveau local

48. Du fait qu'ils sont au cœur du dispositif mis en place par les organisations pour assurer la coordination au niveau des pays, il est évident que les coordonnateurs résidents ont un rôle capital à jouer pour assurer la cohérence des multiples cadres de politique générale et de programmation mis en place par les partenaires de développement extérieurs. A cet égard, l'Assemblée générale a notamment recommandé (résolution 47/199) la création d'un comité organisé au niveau local dont feraient partie tous les représentants résidents du système des Nations Unies car c'est de leur coopération effective que dépend la réussite du système des coordonnateurs résidents.

49. Dans l'examen triennal des activités opérationnelles de développement dont il a été question précédemment, le secrétaire général indique que des comités de ce type ont été mis en place dans une cinquantaine de pays bénéficiaires cependant que dans 20 autres, des réunions de coordination interinstitutions ont été organisées régulièrement même si un comité au niveau local n'a pas été officiellement créé. En outre, il semblerait que dans 75 % des cas environ, les comités qui ont été constitués officiellement se révèlent utiles pour faire en sorte que les programmes et les projets des organisations soient étudiés de manière systématique en vue d'un éventuel financement complémentaire et d'une application concertée.

50. Au cours de ses visites sur le terrain, l'Inspecteur a constaté qu'il y avait effectivement des comités de ce type dans tous les pays où il s'est rendu, mais qu'ils différaient sensiblement les uns des autres par leur champ d'action, leurs modalités de fonctionnement et leur efficacité. Ils apparaissaient particulièrement utiles, voire indispensables, dans les pays où les partenaires extérieurs étaient très présents ou dans ceux où la capacité de coordination du gouvernement semblait faible. Dans deux pays en développement relativement avancés, les gouvernements ne semblaient pas favorables à l'institutionnalisation de ces comités.

51. Dans un pays qui fait partie des PMA et qui connaît de graves problèmes de coordination, l'Inspecteur a jugé que le Comité de coordination du système des Nations Unies, qui regroupait pratiquement tous les donateurs bilatéraux, les institutions de Bretton Woods et d'autres institutions financières multilatérales, ainsi que des représentants du gouvernement hôte, contribuait très efficacement à faciliter la concertation ainsi que la coordination des programmes. Le Comité se réunissait tous les deux mois, cependant que ses sous-comités sectoriels, qui s'occupaient de questions techniques plus précises, et ses groupes de travail thématiques tenaient des réunions plus fréquentes. Ces mécanismes de coordination, qui étaient également expérimentés au niveau infranational, semblaient garantir que les donateurs abordaient les questions cruciales de développement du pays concerné dans une optique holistique, pluridisciplinaire et cohérente. Même s'il ne lui a pas paru évident que le gouvernement hôte jouait un rôle dirigeant dans le fonctionnement de ces mécanismes de coordination mis en place par les donateurs, l'Inspecteur estime qu'il s'agit du seul moyen viable disponible pour imbriquer, dans la mesure du possible, les différents cadres de développement des organismes du système et de la communauté des donateurs (voir la Recommandation 5).

2. Rapport sur la coopération pour le développement

52. Les coordonnateurs résidents sont tenus de publier chaque année un "rapport sur la coopération pour le développement" concernant leur pays d'affectation. Ces rapports, qui sont établis selon un modèle uniforme, contiennent des informations de caractère général et des indicateurs sur la situation économique, sociale et politique d'un pays bénéficiaire, suivis d'un inventaire détaillé des engagements contractés, des décaissements effectués et des activités entreprises au titre de l'assistance extérieure, par organisation et par donateur, ainsi que par secteur, sous-secteur ou thème de développement. La fiabilité et l'exhaustivité des informations figurant dans les rapports sont entièrement tributaires de la qualité des données recueillies au moyen de questionnaires. Chaque rapport est la seule publication de ce type à donner un aperçu général de l'ampleur, des objectifs prioritaires et de l'évolution des apports d'aide extérieure dans le pays considéré au cours d'une année donnée.

53. Bien que ces rapports soient établis essentiellement pour informer les partenaires de développement, ils pourraient certainement être plus utiles pour la planification et la coordination des apports d'aide au développement s'ils donnaient des indications au sujet des futurs engagements du gouvernement hôte et des partenaires extérieurs, par secteur, sous-secteur ou thème de développement, pour une période qui pourrait être par exemple de deux ans. En outre, le rapport sur la coopération pour le développement pourrait également servir à faire chaque année le point sur l'application des notes de stratégie nationale (NSN) dans les

pays qui ont adopté ce mécanisme de coordination examiné plus loin (Recommandation 1 f)).

3. Système d'information sur le développement (banque de données)

54. Le rapport sur la coopération pour le développement est établi à l'aide d'une base de données du PNUD - le Système d'analyse de la coopération pour le développement (SACD) -, qui pourrait constituer le noyau d'une banque de données plus complète sur le développement portant sur tous les aspects du développement du pays considéré, et gérée par le bureau du coordonnateur résident. Comme l'efficacité des processus de coordination dépend dans une large mesure des possibilités d'accès aux informations sur le développement, de leur fiabilité et de leur bonne gestion, l'Inspecteur recommande qu'une partie des ressources que le Conseil d'administration du PNUD destine au renforcement du système des coordonnateurs résidents soit utilisée pour mettre en place dans chaque pays un système central permettant de recueillir, de mettre à jour et de valider systématiquement les données relatives au développement ou d'améliorer ce système là où il existe, et que toutes les organisations participent à ce processus dans leurs domaines de compétence respectifs.

55. Ce système d'information ou cette banque de données devrait être géré efficacement et doté de tous les moyens nécessaires pour fournir tous les types d'informations et de données sur le développement dont les partenaires de développement extérieurs ont besoin pour mettre au point leur cadre de politique générale et de programmation. Il faudrait aussi les relier comme il convient aux structures régionales et aux sièges de tous les organismes du système par des moyens électroniques, en particulier, lorsque c'est possible, par INTERNET. Cela supposerait que toutes les demandes d'information émanant de la communauté internationale, qu'elles soient d'origine locale ou qu'elles viennent de l'extérieur, soient adressées au bureau du coordonnateur résident pour y être traitées. Le rôle central du coordonnateur résident en tant que gestionnaire de l'information sur le développement pour tout le système et pour la communauté des donateurs se trouverait ainsi officialisé (Recommandation 4).

B. La Note de stratégie nationale

56. La Note de stratégie nationale (NSN) est au cœur du présent rapport. Créée par l'Assemblée générale (résolution 47/199, par. 9), cette note est conçue comme un mécanisme de programmation à l'échelle du système destiné à être utilisé par les pays bénéficiaires, compte tenu de leurs priorités et de leurs plans, "pour bien intégrer l'assistance des organismes des Nations Unies au processus de développement de ces pays, avec une responsabilité accrue de ceux-ci, et pour faciliter l'évaluation de l'impact et de la viabilité de cette assistance".

57. En outre, au paragraphe 18 de la résolution 50/120 de l'Assemblée générale, il est stipulé que "la note de stratégie de pays, là où elle existe, devrait constituer le cadre de référence commun pour les programmes de pays des organismes des Nations Unies et pour la programmation, le suivi et l'évaluation des activités des organismes des Nations Unies dans ces pays, et qu'elle devrait indiquer comment ces organismes peuvent contribuer à répondre aux besoins qu'elle identifie et, le cas échéant, donner une idée des ressources nécessaires à cette fin".

1. Principes de base du CAC et orientations

58. En application des directives de l'Assemblée susmentionnées, le CAC a effectué un travail extrêmement utile consistant à définir des paramètres opérationnels détaillés pour la NSN. C'est ainsi qu'il a arrêté les principes de base suivants¹⁴, qui sont très utiles et auxquels l'Inspecteur souscrit entièrement:

(a) La NSN doit être un mécanisme permettant aux organismes du système de se concerter pour mobiliser des ressources en faveur des pays bénéficiaires;

(b) Elle devrait tenir compte des priorités nationales, régionales et mondiales;

(c) Elle devrait être axée sur les domaines essentiels du développement dans lesquels l'appui du système des Nations Unies peut véritablement faire la différence du fait de l'avantage comparatif des différents organismes et elle devrait à la fois contenir des conseils de politique générale et offrir des services fonctionnels et de gestion;

(d) Elle devrait permettre d'établir des liens étroits avec des activités régionales et mondiales pertinentes des organismes du système;

(e) Elle devrait être fondée notamment sur l'interaction avec d'autres opérations de programmation comme l'élaboration des documents-cadres de politique économique, des programmes d'ajustement structurel ou sectoriel, des programmes d'investissements publics et des programmes de dépenses publiques, afin de faire en sorte que les gouvernements bénéficient d'un large éventail de conseils sur la politique à suivre;

(f) Elle devrait faciliter une participation plus efficace des organismes des Nations Unies aux réunions de donateurs comme les groupes consultatifs et les tables rondes et aider à mobiliser un grand nombre de donateurs pour appuyer les priorités fondamentales des gouvernements ;

(g) Elle devrait aider à mettre en place un processus permettant d'examiner l'assistance fournie par les organismes des Nations Unies et d'évaluer dans quelle mesure elle contribue effectivement à faire avancer l'action menée pour atteindre les buts et les objectifs nationaux et mondiaux en matière de développement et elle devrait faciliter le passage à une approche-programme.

59. L'Inspecteur estime cependant qu'il faudrait préciser certains principes du CAC pour faire en sorte qu'ils n'aillent pas à l'encontre de l'objectif fondamental de la NSN. Ces principes sont les suivants :

(a) La NSN ne doit pas se substituer aux cadres d'élaboration des programmes des diverses organisations;

¹⁴ Voir le document ACC/1993/10, par. 17 a).

(b) Chaque organisation doit demeurer comptable de l'utilisation qu'elle fait de ses fonds, qui doit être conforme à son mandat et à ses procédures et s'inscrire dans le cadre des liens directs établis avec ses interlocuteurs nationaux;

(c) Il incombe à chaque organisation de veiller à ce que ses projets et programmes analytiques et opérationnels soient compatibles avec la NSN et aillent dans le même sens;

(d) Les représentants des organismes des Nations Unies sur le terrain devraient tenir pleinement compte de la NSN lorsqu'ils entreprennent d'importantes opérations de programmation.

60. Conformément au principe bien établi selon lequel les programmes et les activités des organismes des Nations Unies devraient carrément être placés sous le contrôle des gouvernements bénéficiaires, qui devraient être habilités à les planifier, à les gérer et à les coordonner conformément à leurs propres priorités, l'Inspecteur estime que c'est aux gouvernements bénéficiaires concernés et non aux organisations qu'il devrait appartenir d'arrêter la ligne de conduite la plus appropriée pour les quatre points mentionnés au paragraphe 59 ci-dessus.

61. Un gouvernement bénéficiaire peut fort bien décider, par exemple, de se passer des autres "importantes activités de programmation" des organisations car celles-ci feraient double emploi ou se recouperaient avec le processus d'élaboration de la NSN, voire avec la Note elle-même. Le gouvernement peut aussi décider que les différentes organisations ne devront pas s'acquitter de leur obligation de rendre des comptes de manière fragmentaire et lorsque cela leur convient mais selon des modalités uniformes communes qui pourraient mieux répondre aux besoins du gouvernement car, en ce qui concerne l'obligation redditionnelle et l'établissement des rapports, elles permettraient d'harmoniser et de synchroniser les procédures et les calendriers pour toutes les organisations. De surcroît, c'est au gouvernement bénéficiaire qu'il appartient de faire en sorte que les projets et programmes analytiques et opérationnels des organisations soient compatibles avec la NSN et aillent dans le sens indiqué par celle-ci.

62. De l'avis de l'Inspecteur, il faudrait garder constamment présentes à l'esprit les précisions qui viennent d'être données au sujet des responsabilités et rôles respectifs des gouvernements bénéficiaires et des organisations pour renforcer l'objectif fondamental de la NSN, qui est de garantir que les programmes et activités bénéficiant de l'appui des organismes des Nations Unies soient contrôlés par les gouvernements et qu'ils soient intégrés de manière cohérente dans le cadre général du développement national. Le principe du contrôle par le gouvernement est d'ailleurs souligné dans un autre document du CAC donnant des orientations pour la préparation, la conception et l'application de la NSN.

2. Analyse de deux Notes de stratégie nationale

63. Pour évaluer dans quelle mesure les principes et les orientations du CAC trouvent une application concrète, l'Inspecteur a analysé deux NSN élaborées en 1995. Ces deux notes reflètent les différences sensibles qui existent, dans la pratique, entre les deux pays considérés. La première, qui a trait à un pays en développement avancé où la présence des organismes des Nations Unies est limitée, ne donne que les grandes lignes des priorités nationales et des mesures de soutien prises par les partenaires de développement extérieurs. Elle couvre une période de cinq ans pendant laquelle les organismes du système devraient s'attacher avant tout à apporter leur concours pour faciliter l'application des recommandations des conférences mondiales. Cette note ne contient aucune donnée sur l'assistance extérieure actuelle et future. Des dispositions sont prévues pour coordonner les mesures d'application et les examiner chaque année.

64. L'autre NSN, qui concerne un pays où les organismes du système et les donateurs jouent un rôle important, est beaucoup plus détaillée et décrit de manière beaucoup plus précise les liens entre la coopération internationale pour le développement et la stratégie nationale de développement. Elle contient des données sur les apports actuels d'assistance extérieure de toutes origines mais on n'a pas cherché à établir des projections pour les années à venir en vue de contribuer à l'application de la Note. Aucun cadre temporel n'est spécifié et aucune information n'est donnée sur les mises de fonds ou les moyens et les sources de financement du gouvernement hôte qui doivent être complétés par une assistance extérieure pour donner effet à la Note. Le dispositif de collaboration et de coordination interinstitutions à l'appui de la NSN s'articule autour des sous-groupes thématiques; plusieurs organismes participent à chaque sous-groupe en fonction du lien entre la question traitée et leurs domaines de spécialisation ou leurs attributions.

65. Comme indiqué dans la même NSN, chaque sous-groupe doit établir un plan de programme détaillé comportant des ensembles d'indicateurs vérifiables de manière objective pour surveiller le processus de mise en oeuvre. Les organismes doivent s'en inspirer pour élaborer ou réorienter leurs programmes de pays et mobiliser les ressources. Il est stipulé dans la NSN que le coordonnateur résident doit examiner chaque programme de pays approuvé pour vérifier les liens avec les autres programmes de pays en vue de privilégier une approche-programme intégré et de faire en sorte que chaque programme de pays cadre avec la NSN. Il est prévu que chaque sous-groupe fera chaque année le point sur ce qui a été fait et qu'un mécanisme permanent de contrôle auquel participeront tous les partenaires de développement extérieurs et qui sera présidé par le Ministre des finances, sera mis en place.

66. Les modalités d'application et de coordination de la NSN ne font cependant pas suffisamment ressortir les rôles complémentaires que les trois principaux groupes de partenaires de développement extérieurs, c'est-à-dire les organismes de développement des Nations Unies, les institutions financières multilatérales et les donateurs bilatéraux pourraient jouer, et les mesures également complémentaires qu'ils pourraient prendre, compte tenu en particulier du fait que dans le pays sur lequel porte la note considérée, 90 % des apports d'aide proviennent d'institutions

financières et de donateurs bilatéraux. En conséquence, l'intérêt potentiel de la NSN pourrait s'avérer limité si elle ne peut pas constituer pour le gouvernement hôte le principal instrument lui permettant d'intégrer tous les apports extérieurs dans son programme de développement national. En outre, les liens entre la NSN et les programmes et stratégies régionaux sont assez ténus et il n'est pas fait une place suffisante au respect des engagements découlant des conférences mondiales.

3. Principales conclusions

67. Les conclusions générales du présent rapport en ce qui concerne la NSN peuvent être résumées comme suit :

(a) Les principes fondamentaux du CAC concernant la NSN devraient être modifiés pour souligner le fait que tous les programmes bénéficiant de l'appui des organisations doivent être placés sous le contrôle des gouvernements et que ceux-ci sont responsables de la politique générale qui les sous-tend, comme indiqué plus haut;

(b) Les orientations concernant la préparation, la conception et l'application de la NSN constituent une base assez solide et assez complète pour que les organismes prennent des mesures concertées pour appuyer le processus. Toutefois, étant donné que ces orientations sont assez récentes (1994), il semble qu'elles n'ont pas été entièrement suivies lors de l'élaboration des NSN analysées dans les paragraphes précédents. Il faudrait accorder toute l'attention qu'elles méritent aux dimensions sous-régionale et régionale susceptibles de renforcer l'impact des programmes nationaux prévus dans la NSN. A cet égard, il semblerait que les commissions économiques régionales aient un rôle indispensable à jouer;

(c) Pour déterminer les programmes à prévoir dans la NSN, il faudrait prendre en considération en priorité les programmes nationaux existants qui pourraient être réorientés et/ou renforcés avec l'appui concerté de partenaires extérieurs dans le cadre de l'application de cette NSN;

(d) La NSN présente un intérêt particulier dans les pays où les organismes des Nations Unies et les autres grands donateurs jouent un rôle important et l'utilité qu'elle pourrait avoir en tant que mécanisme de coordination serait limitée si elle ne s'appliquait pas à tous les apports extérieurs.

(e) La NSN ne devrait pas être considérée simplement comme un cadre de programmation supplémentaire mais plutôt comme le cadre de référence commun pour les programmes de pays des organismes des Nations Unies, comme il est stipulé au paragraphe 18 de la résolution 50/120 de l'Assemblée générale;

(f) La NSN risque de présenter un moindre intérêt si elle coexiste avec d'autres activités de programmation importantes du système des Nations Unies, en particulier celles qui ont un caractère multisectoriel, ou si elle ne permet pas de réduire sensiblement la fréquence des opérations d'élaboration des programmes de pays des organismes ainsi que les coûts et le volume de travail que cela entraîne;

(g) Il serait utile d'indiquer le montant estimatif des ressources financières nécessaires pour appliquer les programmes prévus dans la NSN, qu'il s'agisse de ressources intérieures ou extérieures, et de préciser les sources de financement;

(h) Les pays où sont entrepris d'importants programmes d'ajustement structurel financés par les institutions financières multilatérales conformément à leur Document-cadre de politique économique (DCPE), pourraient soit se passer de la NSN soit en concevoir une nouvelle dans le but de faciliter la bonne exécution de ces programmes et d'accroître ainsi leurs chances de réussite et leur impact. Dans ce cas, la NSN pourrait coïncider avec le DCPE et porter sur la même période.

(i) L'approche-programme mise au point par le CAC¹⁵ semble être la seule modalité de collaboration interinstitutions viable pour élaborer et appliquer la NSN. Toutefois, pour atteindre l'objectif fondamental de cette approche, il reste encore à remplir un certain nombre de conditions :

- Premièrement, il faut uniformiser à l'échelle du système les modalités de collecte des données, d'analyse des situations ou d'évolution des besoins de développement, les cycles et les procédures d'établissement des rapports et les règles en matière d'évaluation et d'obligation redditionnelle. Les modalités uniformes proposées devraient être mises en commun avec d'autres grands donateurs qui devraient être encouragés à les utiliser pour faciliter la programmation commune et la coordination opérationnelle entre tous les partenaires extérieurs afin d'appuyer les programmes nationaux;
- Deuxièmement, il faudrait poursuivre les efforts visant à simplifier et à harmoniser les cycles et les règles de programmation conformément aux directives pertinentes de l'Assemblée générale;
- Troisièmement, l'Inspecteur a constaté que la mise en commun des services d'appui aux programmes au niveau des pays où la mise au point de services communs de ce type favorisait l'adoption d'une approche intégrée de l'élaboration et de l'exécution de programmes de fond;
- Quatrièmement, les coordonnateurs résidents pourraient aider les gouvernements des pays bénéficiaires à faire en sorte que tous les partenaires qui se sont engagés à apporter des ressources importantes puissent agir efficacement et de manière uniforme conformément aux principes directeurs de la NSN et de l'approche-programme;
- Enfin, un appui actif et soutenu des sièges respectifs des organismes semble indispensable pour assurer le bon fonctionnement des mécanismes

¹⁵ Voir par exemple le document E/1993/73, annexe III, ainsi que le rapport sur les consultations informelles interinstitutions sur l'approche-programme et l'exécution nationale, Centre de Turin, 1994.

de coordination au niveau local. Il ressort des constatations que l'Inspecteur a faites sur le terrain que cet appui est actuellement très inégal et varie beaucoup d'une organisation à une autre et que tous les représentants sur le terrain ne respectent pas systématiquement les directives pertinentes de l'Assemblée générale et les principes directeurs du CCQPO. Même si ce problème tient en partie à la personnalité des différents représentants, il serait possible de l'atténuer si les chefs de secrétariat de toutes les organisations adressaient à leurs représentants sur le terrain un ensemble uniforme d'instructions concernant la coordination des programmes et des activités au niveau des pays.

C. Cadres de coordination régionaux et sous-régionaux

68. Dans sa résolution 50/120 relative à l'examen triennal des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies, l'Assemblée générale prie le Secrétaire général, agissant en consultation avec les Etats Membres et les organismes des Nations Unies, d'envisager des moyens permettant d'améliorer la coordination des activités de développement des Nations Unies au niveau régional et sous-régional, y compris des moyens propres à renforcer le rôle des commissions régionales et à promouvoir le contrôle national des programmes régionaux. Cette directive va dans le sens du paragraphe 20 de l'annexe de la résolution 32/197 concernant la restructuration des secteurs économique et social du système des Nations Unies, que l'Assemblée générale a adoptée en 1977 et dans laquelle elle stipulait notamment que les commissions régionales devraient "avoir un rôle moteur en même temps qu'elles assumeraient la responsabilité de la coordination et de la coopération au niveau régional".

69. Selon le degré de développement des régions qu'elles desservent, les commissions régionales ont adopté des cadres de coordination et de coopération à l'échelle régionale dans leurs domaines de compétence respectifs. C'est ainsi que la CESAP a adopté plusieurs cadres de ce type au cours des cinq dernières années, notamment le Plan d'action de Séoul pour la promotion de la restructuration industrielle en Asie et dans le Pacifique, la Déclaration de Téhéran sur le renforcement de la coopération régionale pour une industrialisation à forte composante technologique en Asie et dans le Pacifique ou le Programme d'action pour la coopération économique régionale dans le domaine des transferts de technologie liés à des investissements.

70. La CESAO oeuvre en faveur d'une coordination et d'une coopération régionales portant sur des domaines thématiques, comme les ressources en eau, grâce notamment aux cadres mis en place dans la région qu'elle dessert, par les organisations intergouvernementales, en particulier, les organismes spécialisés de la Ligue arabe.

71. L'Assemblée générale a mis en place un programme-cadre pour la région africaine, à savoir le nouvel Ordre du jour des Nations Unies pour le développement de l'Afrique dans les années 90, qui a fait l'objet d'une analyse détaillée dans un

autre rapport du Corps commun¹⁶. Après avoir analysé les nombreux cadres régionaux de politique générale et de programmation existant en Afrique ainsi que le rôle de coordination de la CEA et des autres organisations intergouvernementales africaines, en particulier l'organisation de l'unité africaine (OUA), le Corps commun recommandait la création d'un mécanisme régional regroupant la CEA, les autres organisations régionales africaines et les principaux partenaires extérieurs en vue d'harmoniser l'ensemble des politiques, stratégies et programmes de développement régional adoptés tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Afrique.

72. Dans la région européenne, la CEE coopère étroitement avec plusieurs groupements intergouvernementaux sous-régionaux comme la Coopération économique de la mer Noire (CEMN), l'Initiative centreeuropéenne (ICE), la Communauté d'Etats indépendants (CEI) et le Conseil balte des ministres.

73. En Amérique latine et dans les Caraïbes, la CEPALC a renforcé au fil des années les relations de travail qu'elle entretient avec les autres organismes des Nations Unies en vue d'intensifier la coordination aux niveaux régional et sous-régional entre les cadres de politique générale et de programmation concernant la coopération pour le développement. Cette commission a en outre créé des organes subsidiaires chargés de la coopération et de la coordination au niveau sous-régional, comme le Comité de développement et de coopération des Caraïbes (CDCC) et le Comité de coopération économique de l'Amérique centrale (CEE), qui font office d'organes de coordination pour les activités relatives au développement et à la coopération entre les pays dans leurs sous-régions respectives. Par ailleurs, dans le cadre des activités prescrites par l'Assemblée générale dans des résolutions pertinentes, la CEPALC a continué à élargir et approfondir ses activités de coordination et d'appui réciproque au niveau régional avec le Système économique latino-américain (SELA) dans le but de favoriser une coopération régionale visant à parvenir à un développement autonome, indépendant et intégral.

74. A côté des cadres et institutions de coordination multisectoriels bénéficiant de l'appui des commissions régionales, il existe dans chaque région d'autres cadres régionaux mis en place par d'autres organismes des Nations Unies dans leurs domaines de compétence respectifs. Les dispositifs de coordination des programmes auxquels participent les commissions régionales et d'autres membres du système varient considérablement d'une région à l'autre ainsi que d'un domaine d'activité à l'autre. A quelques exceptions près, les structures régionales et sous-régionales des organisations n'ont pas la même compétence territoriale et ne sont pas situées au même endroit que les secrétariats des commissions régionales, comme l'exigeaient les accords régissant les relations entre l'ONU et les institutions spécialisées et comme l'Assemblée l'a de nouveau demandé dans la résolution 32/197.

¹⁶ Rapport du CCI intitulé "Evaluation du nouvel Ordre du jour des Nations Unies pour le développement de l'Afrique dans les années 90 : Vers une approche plus opérationnelle ?", JIU/REP/95/12 ou A/50/885.

75. En outre, en matière de développement, les commissions régionales devraient être les principales instances dans lesquelles les différents programmes régionaux sectoriels et intersectoriels des organismes devraient être étudiés et reliés entre eux, sous forme de projets, avant d'être soumis à l'approbation des organes directeurs. Il est intéressant de constater que les groupements régionaux et sous-régionaux de coopération et d'intégration économiques augmentent et sont en train de devenir dans pratiquement toutes les régions les principaux mécanismes de coordination des activités de développement. C'est ainsi que dans une publication récente de la CNUCED sur l'état de la coopération Sud-Sud¹⁷, on trouve une liste d'une cinquantaine de groupements ou organismes de ce type, dont près de la moitié dans la seule région de l'Afrique. Si l'on excepte les commissions régionales, le système des Nations Unies doit encore mettre au point avec ces groupements ou organismes une stratégie de coopération cohérente susceptible d'offrir les meilleures conditions possibles pour intégrer les cadres de programmation multinationaux des organismes (voir la recommandation 6).

¹⁷ "State of South-South Cooperation; Statistical Pocket Book and Index of Cooperation Organizations, CNUCED, 1995.

V. LE SYSTEME INTERGOUVERNEMENTAL

76. Le caractère fragmenté du système intergouvernemental des Nations Unies pour le développement est sans aucun doute responsable de la surabondance des cadres mis en place par les organisations multilatérales aux fins du développement. Bien que le large éventail de connaissances spécialisées et de compétences techniques qu'offrent les nombreux conseils, organes et comités spécialisés du système puisse être considéré comme un point fort, il est apparu au fil des décennies que l'application concrète et concertée de ces connaissances variées pour contribuer de manière décisive au règlement des problèmes de développement sur le terrain était une tâche délicate faute de directives unitaires de la part des organes délibérants et de procédures coordonnées d'élaboration et d'approbation des programmes et des budgets.

77. Si les précédentes tentatives de réforme, illustrées par la résolution 32/197 de l'Assemblée générale (1977) sur la restructuration des secteurs économique et social du système des Nations Unies, ont été assez loin d'atteindre leurs objectifs, le processus de restructuration en cours devrait permettre de renforcer sensiblement les fonctions de contrôle et de coordination des organes intergouvernementaux compétents, en particulier du Conseil économique et social, conformément aux articles pertinents de la Charte des Nations Unies. C'est ainsi que les mesures de restructuration et de revitalisation adoptées par l'Assemblée générale depuis 1990, par exemple dans les résolutions 45/177, 45/264, 46/235, 48/162 et 50/227, ont souligné l'importance primordiale que les Etats membres attachent maintenant aux problèmes de coordination à l'échelle du système et ont permis de doter le Conseil économique et social de nouveaux instruments et de nouvelles méthodes propres à lui permettre de s'acquitter efficacement de ses responsabilités en matière de coordination.

78. Comme le Secrétaire général l'a observé à juste titre dans "Un agenda pour le développement", le Conseil économique et social devrait jouer le rôle d'organe chargé d'examiner l'assistance internationale au développement et, dans cette optique, donner régulièrement aux pays donateurs et aux pays bénéficiaires l'occasion de débattre des programmes et politiques d'aide et de les évaluer. Dans le cadre de ce rôle, le Conseil devrait devenir l'entité directrice exerçant une fonction unificatrice à laquelle les organes directeurs actuels des divers fonds et programmes des Nations Unies seraient reliés pour ce qui est des grandes questions de politique générale¹⁸.

79. Pour son débat consacré aux questions de coordination, le Conseil économique et social retient périodiquement des thèmes liés à la coordination émanant des organes subsidiaires, des organes principaux et des institutions spécialisées. Conformément au paragraphe 22 i) de l'annexe I de la résolution 48/162 de l'Assemblée générale, chaque conseil d'administration des fonds et programmes des Nations Unies est tenu de présenter au Conseil, à sa session de fond, des rapports qui pourraient inclure, le cas échéant, des recommandations visant à améliorer la

¹⁸ Un Agenda pour le développement : recommandations, rapport du Secrétaire général, Assemblée générale, document A/49/665, par. 45.

coordination sur le terrain, cependant qu'au paragraphe 36 de la même résolution, le Secrétaire général est invité à faire des recommandations à cet effet au Conseil, y compris des recommandations sur les avantages qu'il y aurait à instituer un système de rapports intégrés dans les domaines économique et social et les domaines connexes.

80. Dans sa résolution 1995/51 relative aux orientations générales concernant les activités opérationnelles du développement formulées à l'intention des fonds et programmes des Nations Unies, le Conseil a prié ces entités d'améliorer la cohérence de leurs programmes de pays, notamment en envisageant, dans toute la mesure possible, de consacrer à ces programmes des réunions conjointes ou successives de leurs conseils d'administration, et en faisant en sorte qu'il y ait un lien plus étroit entre leurs programmes de pays et la note de stratégie nationale, lorsqu'il en existe une, étant entendu qu'une coopération doit s'instaurer entre les donateurs extérieurs et les fonds et programmes des Nations Unies dans ce domaine (par. 6). Dans la même résolution, les fonds et programmes des Nations Unies sont priés, dans le cadre du Groupe consultatif mixte des politiques, de faire rapport conjointement au Conseil, par l'intermédiaire du Secrétaire général, sur les questions relatives à la coordination, à la coopération et à la division du travail, et sur toute autre question qu'ils jugent appropriée (par. 10).

81. Compte tenu des données de fait qu'il a recueillies aux fins du présent rapport et pour encourager les conseils d'administration des programmes et fonds des Nations Unies à coopérer étroitement, l'Inspecteur estime que la formule consistant à organiser des réunions communes des conseils d'administration pour examiner les NSN et les descriptifs des programmes de pays et celle consistant à demander à ces organes de présenter au Conseil des rapports communs ou des rapports de synthèse contribueraient sans aucun doute à faire en sorte que les problèmes de développement soient abordés de manière plus cohérente et dans une optique mieux intégrée, tant au siège que sur le terrain. La possibilité de sessions communes des conseils d'administration pourrait, le moment venu, être étendue aux institutions spécialisées; ces sessions pourraient se tenir sous l'égide du Conseil économique et social dans le cadre du débat consacré aux questions de coordination et chaque institution spécialisée pourrait y être représentée par des membres désignés du bureau de son organe directeur.

82. Ces sessions communes offrirait également la possibilité d'examiner la suite qui est donnée aux résolutions de l'Assemblée générale sur les questions de coordination dans l'ensemble du système et accélérer les progrès vers l'harmonisation des cycles de programmation et des règles et procédures opérationnelles dans tous les organismes. Le Conseil pourrait aussi s'employer à trouver des moyens d'uniformiser les modalités d'élaboration et de présentation des programmes et budgets de coopération technique des organisations, qui pourraient être examinés, à l'état de projets, lors du débat consacré aux questions de coordination, de façon à renforcer les liens entre les organisations et la cohérence des programmes et des budgets avant qu'ils soient soumis à l'approbation des organes directeurs respectifs.

83. Conformément à la résolution 1995/51 du Conseil économique et social, un moyen de progresser vers une coordination améliorée serait d'examiner la possibilité pratique d'organiser des sessions conjointes ou successives des conseils d'administration et de présenter des rapports de synthèse au Conseil par l'intermédiaire du Secrétaire général. De l'avis de l'Inspecteur, l'étape suivante consisterait à créer un conseil d'administration unifié qui fonctionnerait comme un comité du Conseil tout en préservant l'identité et le mandat de chacun des organismes concernés (voir la recommandation 7).
