

**RENFORCEMENT
DE LA REPRÉSENTATION LOCALE
DU SYSTÈME DES NATIONS UNIES**

Rapport établi par

***Khalil Issa Othman
Raúl Quijano***

Corps commun d'inspection



**Genève
1997**

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
SIGLES.....		v
RÉSUMÉ ANALYTIQUE, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....		vii
I. INTRODUCTION.....	1 - 8	1
II. PRINCIPAUX ASPECTS DES TENDANCES ET MODES DE REPARTITION.....	9 - 24	3
A. Les Bureaux extérieurs.....	10	3
B. Tendances en matière d'effectifs.....	11 - 15	4
C. Coûts de la représentation locale.....	16	7
D. Répartition de la représentation locale.....	17 - 21	7
E. Accords de base en matière de représentation.....	22 - 24	10
III. EVOLUTION DU CONCEPT DE COORDONNATEUR RESIDENT ET DU SYSTEME DES COORDONNATEURS RESIDENTS.....	25 - 34	11
IV. LA REPRESENTATION LOCALE ET LE SYSTEME DES COORDONNATEURS RESIDENTS.....	35 - 85	14
A. Développement de la représentation locale.....	37 - 39	14
B. Mandats, répartition des tâches et complémentarités.....	40 - 41	15
C. Groupes thématiques et institution pilote.....	42	16
D. Développement de zones et institution pilote.....	43 - 45	16
E. Fonds et programmes contre institutions spécialisées.....	46 - 47	17
F. Réunions interinstitutions et Comités locaux.....	48 - 52	18
G. Les coordonnateurs résidents.....	53	19
1. Sélection des coordonnateurs résidents.....	55	19
2. Le syndrome du « Double rôle » ou de la « Double casquette ».....	56	20
3. Le classement des coordonnateurs résidents.....	57	20
4. Formation.....	58	21
5. Système de rotation.....	59	21
6. Critères applicables à la nomination des coordonnateurs résidents.....	60 - 61	21
H. Locaux et services communs.....	62 - 66	21
I. Note de stratégie de pays.....	67	24
J. Information.....	68 - 70	24

K.	Appui du Siège	71 - 77	25
L.	Le Coordonnateur résident et les situations d'urgence, y compris humanitaires et de maintien de la paix	78 - 80	27
M.	Le pays hôte.....	81 - 85	27
V.	VERS UNE PRESENCE RENFORCEE DES NATIONS UNIES ...	86 - 104	29
A.	Le système des Nations Unies au niveau local.....	89 - 93	29
B.	Le système des Nations Unies au Siège	94 - 97	31
C.	Pays hôtes	98 - 101	31
D.	La communauté des donateurs	102 - 103	32
E.	Organes délibérants	104	32
	Notes		34

SIGLES

AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
CAC	Comité administratif de coordination
CCI	Corps commun d'inspection
CCQPO	Comité consultatif pour les questions relatives aux programmes et aux opérations
CEA	Commission économique pour l'Afrique
CEPALC	Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes
CEPD	Coopération économique entre pays en développement
CESAP	Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes
CFPI	Commission de la fonction publique internationale
CIJ	Cour internationale de justice
CINU	Centre d'information des Nations Unies
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
CNUEH	Centre des Nations Unies pour les établissements humains
CTPD	Coopération technique entre pays en développement
DAH	Département des affaires humanitaires
DDSMS	Département des services d'appui et de gestion pour le développement
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FIDA	Fonds international de développement agricole
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
OIT	Organisation internationale du travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMI	Organisation maritime internationale
OMM	Organisation météorologique mondiale
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
OMS/OPS	Organisation mondiale de la santé/Organisation panaméricaine de la santé
ONG	Organisations non gouvernementales
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
PAM	Programme alimentaire mondial
PEAT	Programme élargi d'assistance technique
PMA	Pays les moins avancés
PNUCID	Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
UIT	Union internationale des télécommunications

UNESCO Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et
la culture
UNICEF Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNITAR Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche
UNU Université des Nations Unies
UPU Union postale universelle

RESUME ANALYTIQUE, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

La présence du système des Nations Unies à l'échelon local a été sa face visible, notamment en matière de coopération technique et d'appui au renforcement des capacités nationales. La représentation locale s'est considérablement étendue si l'on considère le nombre des bureaux de pays, le nombre des représentants, l'importance des effectifs ainsi que le niveau des dépenses. A une époque plus récente on a assisté à une recrudescence de la représentation locale dans les situations d'urgence. De manière analogue l'Assemblée générale des Nations Unies et d'autres organes délibérants ont émis des directives détaillées et spécifiques ayant principalement trait à la coordination dans le cadre du système des Nations Unies.

Pourtant, malgré ces directives visant à renforcer la coordination au niveau local pour appuyer les pays où sont exécutés des programmes, et malgré des efforts en ce sens déployés par la famille des Nations Unies, il n'a pas été possible d'obtenir tous les résultats attendus. Dans de nombreux cas la prolifération des bureaux et des représentations de divers organismes des Nations Unies continue et ajoute aux difficultés de coordination que rencontrent tant les Nations Unies que le pays hôte, avec les dangers inhérents de duplication et de gaspillage.

Devant le souci grandissant des Etats Membres d'avoir une organisation plus efficace et dynamique qui soit une force unifiée au service des pays hôtes, en une période d'amenuisement des ressources, les inspecteurs considèrent que des mesures correctives devraient être prises par toutes les parties intéressées, et à différents niveaux et en différents lieux. Cette idée devra être étudiée dans le cadre des efforts de restructuration des secteurs économique et social et secteurs apparentés du système des Nations Unies, compte tenu des rôles des différents acteurs sur le terrain, au Siège, dans le pays hôte et dans la communauté des donateurs.

D'une manière générale, le présent rapport s'attache à promouvoir le principe d'un système des Nations Unies en tant que force plus unifiée mais non nécessairement unitaire, chargé d'appuyer les pays où sont exécutés des programmes dans les efforts qu'ils déploient pour se doter des capacités nécessaires à la réalisation de l'autosuffisance et du développement humain durable, en utilisant les ressources disponibles tant humaines que financières, de la manière la plus rationnelle et rentable possible. L'examen porte principalement sur les activités opérationnelles. Il se réfère, sans les approfondir à d'autres éléments, dont les situations d'urgence et de maintien de la paix, où aux activités régionales et sous-régionales. Les conclusions et recommandations qui suivent sont présentées de manière sommaire. Pour les détails et les précisions on se reportera au corps du document.

A. Le système des Nations Unies à l'échelon local

Conclusion

Du point de vue quantitatif la croissance de la représentation locale n'a pas suivi les transformations qualitatives destinées à appuyer les pays où sont exécutés des programmes. Elle a aggravé les difficultés rencontrées dans l'aménagement d'une présence plus efficace et dynamique du système des Nations Unies. Elle a accru la charge qui pèse sur les capacités de gestion des pays hôtes. Les résolutions successives des Nations Unies n'ont pas résolu le problème tandis que les conflits d'intérêt et la concurrence entre les diverses organisations ont subsisté (chapitres I, II et III).

Les inspecteurs recommandent que tous les organismes du système des Nations Unies, en particulier ceux qui sont représentés localement, intensifient leurs efforts en vue d'assurer une présence plus unifiée, efficace et performante. Dans cette perspective ils font les recommandations ci-après:

Recommandation 1

Les inspecteurs recommandent que:

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

Recommandation 2

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

Ce haut fonctionnaire devra posséder:

- i) Les qualifications et expériences requises. A la section G du chapitre IV (paragraphe 55 à 65) sont mentionnées les critères applicables aux coordonnateurs résidents, en ce qui concerne notamment la sélection et la nomination;

- ii) L'appui nécessaire et ponctuel dans les domaines techniques et spécialisés fourni par tous les organismes des Nations Unies sur le terrain, en particulier les commissions économiques et autres organismes régionaux et sous-régionaux, ainsi que par le Siège.

Conclusion

- i) Nombre des représentations locales résultent de l'expansion des activités d'un organisme et/ou de sa volonté de représenter et promouvoir ses "intérêts" estimant que le coordonnateur résident, également représentant résident du PNUD, se concentrerait essentiellement sur les affaires du PNUD aux dépens d'autres activités. Cette situation a conduit à des conflits de personnalité, des querelles d'attributions et des rivalités autour de ressources de plus en plus restreintes, au détriment de l'appui effectif et efficace dû au pays hôte (paragraphe 39 à 43).
- ii) Le phénomène d'"usurpation de mandats" en particulier dans les cas où les fonds et programmes empiètent sur les mandats des institutions spécialisées et des commissions régionales, ainsi que l'ont signalé les représentants de ces organismes (paragraphe 47).
- iii) Des différences apparaissent dans l'approche, la structure, la périodicité et l'efficacité des réunions interinstitutions et des comités locaux, comme l'ont signalé les inspecteurs (paragraphe 48 à 51).
- iv) On constate des lacunes dans les échanges d'information entre le Siège et les bureaux extérieurs de même qu'au sein de chacune de ces entités. Cela entraîne des complications lorsqu'il s'agit de prendre une position commune sur des questions analogues, ou l'ignorance de certaines informations de base, disponibles.

Recommandation 3

- i) Les inspecteurs recommandent que les chefs de secrétariats des institutions et organisations commencent à désigner tous les représentants autres que le Coordonnateur résident, sous le titre de "Directeurs" ou "Conseillers techniques principaux". Ceux-ci continueraient à servir les intérêts et à promouvoir les activités des organismes dont ils relèvent mais feraient partie d'une équipe placée sous l'autorité du coordonnateur résident, dans l'intérêt du pays hôte.
- ii) Les inspecteurs recommandent en outre que les organismes de financement soulignent leur rôle principal de bailleurs de fonds et d'organismes de gestion relevant des institutions techniques et spécialisées en tant qu'associés aux cycles des programmes et des projets.

- iii) Les inspecteurs recommandent que les réunions interinstitutions et les groupes qui en émanent soient mieux structurés et dotés de mandats bien définis, avec répartition des tâches et des objectifs. Ceci renforcera le travail d'équipe et le sens de la participation lorsque des représentants autre que les coordonnateurs résidents seront appelés à présider certains de ces groupes dans leur domaine de compétences techniques.
- iv) Les inspecteurs recommandent que les organismes des Nations Unies concluent un accord sur les directives définissant les informations minimales et nécessaires qu'il sera obligatoire d'échanger.

Conclusion

Les groupes thématiques relevant d'une institution pilote ainsi que les groupes locaux de développement attachés à une institution pilote ont montré leur efficacité. Ils bénéficient de la répartition des tâches, de la spécialisation et de la complémentarité. Par ailleurs, ils répartissent les tâches de direction entre les différentes organisations et en même temps le sens des responsabilités dans un travail d'équipe bien défini (paragraphe 44 à 47).

Recommandation 4

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

Conclusion

Les locaux communs sont potentiellement susceptibles de renforcer la coopération et la coordination. Ils favorisent en outre l'effet multiplicateur en encourageant les services communs qui sont des objectifs en eux-mêmes. Ces services sont énumérés et examinés à la section H du chapitre IV (paragraphe 64 à 67). Les locaux communs et encore mieux les services communs pourraient constituer l'élément central d'une présence des Nations unies plus efficace et rentable au niveau local.

Recommandation 5

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

B. Le système des Nations Unies au Siège

Conclusion

L'appui du Siège aux bureaux extérieurs et plus particulièrement aux coordonnateurs résidents n'a été ni systématique ni adéquat. Dans certains cas des messages contradictoires parviennent de différentes sources. L'appui financier du PNUD aux coordonnateurs résidents est très apprécié et utilisé judicieusement mais n'a pas suffi au redressement des déficiences (paragraphe 70 à 76).

Recommandation 6

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

- i) Le responsable du nouveau département formé du regroupement des trois départements chargés des affaires économiques et sociales au Secrétariat et dont le poste pourrait être reclassé à Vice-secrétaire général, devrait assumer cette responsabilité au nom du Secrétaire général. Il/elle devrait être investi(e) d'un mandat précis et disposer des ressources nécessaires tant humaines que financières.
- ii) Il/elle devrait recevoir l'appui d'une unité administrative créée à cette fin, sans frais supplémentaires, comprenant les membres du Secrétariat actuellement chargés des activités opérationnelles, auxquels viendraient s'ajouter les membres du Bureau des services et de l'appui au système des Nations Unies, relevant de l'Administrateur du PNUD. Cette unité devrait également bénéficier du renfort de personnel détaché de divers organismes, ce qui favoriserait le travail en équipe ainsi que le sens des responsabilités et aurait des répercussions à l'échelon local.
- iii) D'autres organismes des Nations Unies devraient, par l'intermédiaire de leurs représentants ou bureaux de liaison au Secrétariat être en mesure de participer à la manière d'un conseil d'administration au processus décisionnel.
- iv) Le coordonnateur résident pourrait, en définitive être financé conjointement par tous les organismes du système des Nations Unies.

C. Le pays hôte

Conclusion

Il est essentiel que ce soit au pays hôte qu'incombent au premier chef la responsabilité et l'initiative de la coordination et de la coopération avec le système des Nations Unies. Toutefois les situations diffèrent d'un pays à l'autre et d'un groupe de pays à un autre. Le renforcement de la présence du système des Nations Unies sur le terrain n'est pas une fin en soi. Son rôle est de répondre aux besoins et aux demandes des gouvernements bénéficiaires et de les appuyer. Le rôle du pays hôte dans l'utilisation la plus judicieuse et économique possible des ressources des Nations Unies est capital. Cela suppose que le Gouvernement dispose d'un appareil administratif fort et efficace.

Recommandation 7

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

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

D. La communauté des donateurs

Conclusion

Les pays donateurs et les institutions multilatérales ont un rôle vital à jouer dans le contexte de l'aide au développement. L'aide multilatérale du système des Nations Unies ne constitue qu'une modeste fraction de l'aide publique au développement (paragraphe 101 et 102).

Recommandation 8

Les inspecteurs recommandent que la coordination, au niveau local, tant avec les donateurs bilatéraux qu'avec ceux qui ne font pas partie des donateurs multilatéraux des Nations Unies, soit davantage institutionnalisée par toutes les parties intéressées, notamment entre le

systeme des Nations Unies et la communauté multilaterale. Pays développés et en développement devraient être des partenaires au développement et partager les responsabilités et, notamment en ce qui concerne les donateurs, assurer des contributions financières régulières et prévisibles.

E. Organes délibérants

Conclusion

Les responsables des bureaux extérieurs sont submergés de directives sur les activités opérationnelles pour le développement et les Etats Membres n'adoptent pas toujours des positions concertées dans les différents organes délibérants (paragraphe 103).

Recommandation 9

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

POSTSCRIPTUM

Le projet du présent rapport a été adressé le 12 mars 1997 à tous les chefs de Secrétariats des organisations participantes du CCI, y compris le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

Le 17 mars 1997, le Secrétaire général a envoyé une lettre au Président de l'Assemblée générale (A/51/829) portant à l'attention des Etats Membres les mesures qu'il a prises immédiatement en matière de gestion et de réorganisation. Ces mesures prévoient entre autres une plus grande intégration des activités des Nations Unies au niveau national. Les propositions du Secrétaire général rejoignent la plupart des conclusions et recommandations formulées par les inspecteurs. Ces derniers souhaiteraient toutefois ajouter que les mesures spécifiques et détaillées qu'ils préconisent ne doivent pas seulement être prises par le Secrétariat de l'ONU mais aussi par tous les organismes du système des Nations Unies. Le présent rapport examine également les relations d'interdépendance entre les bureaux extérieurs, le Siège, les pays hôtes et les communautés de donateurs.

Les inspecteurs espèrent que le présent rapport aidera les Etats Membres et les organisations participantes du CCI dans leur recherche visant à instaurer une représentation locale des Nations Unies plus productive et efficace.

I. INTRODUCTION

1. Le présent rapport sur la représentation locale répond aux préoccupations croissantes exprimées par un certain nombre d'Etats Membres en différentes instances, y compris l'Assemblée générale des Nations Unies (récemment par la résolution 50/120), le Conseil économique et social, plusieurs conseils d'administration successifs du PNUD/FNUAP et d'autres organes délibérants du système des Nations Unies. L'idée d'entreprendre cet examen émane de l'une des organisations participante du CCI, à savoir l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI).

2. Les Etats Membres aspirent en particulier à la réorganisation et au renforcement des bureaux extérieurs afin qu'ils puissent faire face à la fois aux défis nouveaux et récurrents issus des bouleversements politiques et économiques mondiaux alors que partout s'amenuisent les ressources et que l'on pratique des compressions budgétaires dans tout le système des Nations Unies.

3. Le sujet du présent rapport a donné lieu à un dialogue suivi. Il s'inscrit également dans le cadre plus large des tentatives de restructuration des domaines économique et social et des secteurs apparentés du système des Nations Unies et plus particulièrement des activités opérationnelles de développement. Ainsi que l'indique une étude, c'est "une espèce souvent étudiée sur laquelle il ne reste plus grand-chose à apprendre"¹. Les inspecteurs s'efforceront donc de ne pas répéter ce qui a déjà été fait même s'ils s'en servent soit comme données de base pour montrer d'une part comment le système a été conçu et développé et, d'autre part, la manière dont il fonctionne au niveau local. Dans ce contexte les inspecteurs identifieront un certain nombre de problèmes et de mécanismes pertinents ainsi que des exemples de pratiques qui donnent de bons résultats et doivent être suivis, ils formuleront ensuite les conclusions et recommandations appropriées.

4. Le rapport s'attache donc essentiellement aux questions fondamentales qui ont des incidences directes sur l'objectif général, à savoir l'instauration à l'échelon local, d'une famille des Nations Unies, dynamique et unifiée, constituant une force au service des pays où sont exécutés des programmes, prête à les appuyer dans les efforts qu'ils déploient pour se doter des capacités nécessaires à la réalisation de l'autosuffisance et du développement humain durable en utilisant d'une manière efficace et rentable les ressources humaines et financières disponibles. Les inspecteurs tiennent à souligner que le principe de "famille et force unifiée" au niveau local ne signifie pas nécessairement une représentation unitaire. De plus cet objectif doit être relativisé, car constituer à l'échelon local une famille des Nations Unies dynamique et efficace n'est pas une fin en soi mais plutôt un moyen, important certes, de répondre véritablement et efficacement aux entreprises de développement des pays où sont exécutés des programmes. La famille des Nations Unies doit concevoir son rôle comme une collaboration fondée sur des objectifs bien ciblés faisant appel à toutes les compétences du

système pour appuyer les buts et les programmes établis et contrôlés par les pays bénéficiaires.

5. Parmi les questions fondamentales traitées dans le présent rapport, on distingue: le système des coordonnateurs résidents; la coopération entre les représentants du système des Nations Unies sur le terrain; les relations d'interdépendance entre les bureaux extérieurs et le Siège; l'appui aux pays hôtes; la complémentarité et la répartition des tâches sur une base interinstitutionnelle afin de répondre aux besoins spécifiques des pays d'affectation; l'utilisation efficace et pratique des outils et mécanismes disponibles telles que les notes de stratégie de pays, les groupes thématiques et les comités locaux, ainsi que la rationalisation et la simplification des services administratifs sur une base interorganisations.

6. On trouvera au chapitre II une récapitulation des principales tendances, structures et fonctions de la représentation locale fondée sur les réponses au questionnaire du CCI. Le chapitre III traite de l'évolution des concepts de coordonnateur résident et de système des coordonnateurs résidents, à la lumière des textes pertinents. Le chapitre IV, qui constitue le coeur du rapport, se concentre sur la représentation locale et le système des coordonnateurs résidents. Il montre comment les organismes des Nations Unies s'acquittent sur le terrain des tâches qui leur sont confiées tant individuellement que collectivement, ce qui conduit à examiner un certain nombre de questions et de dispositifs en place.

7. En exécutant cette étude, les inspecteurs ont envoyé à toutes les organisations participantes un questionnaire détaillé sur les questions mentionnées ci-dessus. Ils ont de plus tenu des consultations avec des personnalités du Siège de plusieurs organisations et se sont rendus dans un certain nombre de pays bénéficiaires pour obtenir des informations de première main sur la question. C'est à partir de ces missions et de contacts personnels avec des gouvernements et de hauts fonctionnaires des bureaux extérieurs de l'ONU que les inspecteurs ont élaboré leurs conclusions et recommandations.

8. Les inspecteurs tiennent à remercier en particulier toutes les organisations qui ont répondu au questionnaire du CCI pour les besoins du présent rapport. Les contacts et les échanges de vues qu'ils ont eus avec des personnalités gouvernementales et de l'ONU à différents niveaux d'autorité, tant au Siège que sur le terrain, ont été très appréciés. Les représentants locaux ont été en mesure de présenter les problèmes en connaissance de cause et en se fondant sur leur longue expérience. Les inspecteurs adressent à tous l'expression de leur sincère gratitude.

II. PRINCIPAUX ASPECTS DES TENDANCES ET MODES DE REPARTITION

9. Le présent chapitre donne un aperçu de l'évolution de la représentation locale au sein du système des Nations Unies durant les dernières années. Il examine en particulier les principaux changements survenus dans la représentation locale des organismes, mesurés en fonction du nombre de bureaux, de l'importance des effectifs, des dépenses et des caractéristiques de la représentation, et ventilés par régions.

A. Les Bureaux extérieurs

10. Le tableau 1 ci-dessous illustre l'évolution des tendances dans le nombre et la répartition géographique des bureaux extérieurs du système des Nations Unies entre 1985 et 1995. D'une manière générale on constate une augmentation sensible de près de 60% du nombre total de ces bureaux sur une période de 10 ans avec quelques variations entre les régions.

Tableau 1. Nombre de bureaux extérieurs

Régions	1985			1995			1985/95
	Bureaux de pays	Bureaux régionaux	Total	Bureaux de pays	Bureaux régionaux	Total	En % du total
Afrique	188	28	216	311	40	351	+ 63 %
Etats arabes	69	10	69	104	10	114	+ 65 %
Asie et Pacifique	111	18	109	170	25	195	+ 79 %
Amérique latine et Caraïbes	104	20	124	167	27	194	+ 57 %
Europe centrale et orientale	19	5	24	86	12	98	+ 308 %
Autres zones géographiques *	108	23	131	142	29	171	+ 31 %
Total	600	104	704	980	145	1,125	+ 60 %

* Principalement Europe occidentale et Amérique du Nord.

B. Les tendances en matière d'effectifs

11. Le tableau 2 illustre les augmentations enregistrées dans les effectifs des bureaux extérieurs du système des Nations Unies au cours de la décennie considérée; les augmentations les plus importantes sont relevées en Afrique ainsi qu'en Europe centrale et orientale.

Tableau 2. Nombre de fonctionnaires affectés dans les bureaux extérieurs

Régions	1985		1995		1985/95
	Nombre de fonctionnaires	Administrateurs internationaux	Nombre de fonctionnaires	Administrateurs internationaux	Augmentation du nombre des fonctionnaires des bureaux extérieurs en %
Afrique	3 101	685	6 370	1 316	+ 105 %
Etats arabes	1 186	248	1 700	360	+ 43 %
Asie et Pacifique	2 619	495	3 386	540	+ 29 %
Amérique latine et Caraïbes	1 972	679	2 361	745	+ 20 %
Europe centrale et orientale	456	136	1 439	336	+ 216 %
Divers	62	15	62	15	-
Total	9 396	2 281	15 300	3 428	+ 63 %

12. La tendance à l'augmentation qui ressort des tableaux 1 et 2 ci-dessus s'explique principalement par:

a) L'accroissement de la représentation locale: certains organismes ont renforcé l'identité et l'indépendance de leur présence sur le terrain en installant des bureaux autonomes et pleinement opérationnels dirigés par leurs propres représentants.

b) L'apparition de nouveaux pays bénéficiaires, notamment en Europe centrale et orientale, où le nombre des bureaux extérieurs s'est accru, passant de seulement 3 en 1985 à 32 dix ans plus tard.

c) L'expansion prise par les opérations humanitaires, notamment en

Afrique, où le nombre de bureaux extérieurs s'occupant de programmes humanitaires a fortement augmenté en dix ans. (Pour répondre à la recrudescence des problèmes de réfugiés dans le monde, les bureaux du HCR de toutes les régions ont plus que doublé, passant de 79 en 1985 à 186 en 1995), et

d) Le processus de décentralisation au sein du système des Nations Unies, décidé par les organes délibérants et recommandé par le CCI dans un rapport de 1992². La plupart des organisations, y compris quelques petites institutions spécialisées (UIT, OMI, UPU), ont renforcé leur présence locale.

13. Il importe de noter cependant que la situation varie quelque peu entre les organisations. Alors que l'UNICEF, le PAM, le HCR et le FNUAP ont tous enregistré une augmentation de leurs effectifs dans pratiquement toutes les régions géographiques de 1985 à 1995, les chiffres du PNUD indiquent une réduction durant la même période: 12% en Amérique latine et les Caraïbes, 11% dans les Etats arabes, et 3% pour l'Asie et le Pacifique.

14. Quant à la composition du personnel des bureaux extérieurs, en termes de personnel recruté localement et sur le plan international, là aussi la tendance varie, la dernière catégorie étant en baisse avec 26% du total en 1985 contre 23 % en 1995. Cette tendance peut s'expliquer par le passage à l'exécution nationale et l'utilisation accrue des capacités nationales dans l'exécution des programmes opérationnels.

15. Le tableau 3 ci-dessous (établi par le CCQPO), qui retrace les tendances du système en matière d'effectifs de 1974 à 1994 par groupes d'organisations dont les domaines de compétence sont similaires, semble corroborer le recours croissant aux capacités locales. Les chiffres indiquent clairement que si le personnel des bureaux extérieurs attaché au sous-système opérationnel, notamment les membres du Groupe consultatif mixte des politiques, a été en augmentation constante durant les vingt années considérées, celui des institutions spécialisées techniques (grandes et petites) est en diminution depuis 1989. C'est en 1989 que l'Assemblée générale a adopté la résolution 44/211 instituant la pratique générale de l'exécution nationale. Le PNUD a suivi en introduisant des changements majeurs dans le système tripartite relatif aux modalités d'exécution des projets et les dépenses d'appui des institutions. Il convient de noter cependant que les chiffres du tableau 3 comprennent le personnel des projets tandis que les données du tableau 2 se rapportent surtout au personnel des bureaux extérieurs.

**Tableau 3. Tendances en matière d'effectifs
observées sur 20 ans: 1974-1994**

(Les chiffres concernant le personnel hors Siège sont entre parenthèses)

	1974	1977	1980	1983	1986	1989	1992	1994
Nations Unies (y compris CNUCED, PNUCID, HABITAT, PNUE, UNITAR, etc.)	11 436 (7 017) ²	12 888 (8 302) ²	15 209 (10 257) ²	16 205 (11 171) ²	14 211 ³ (9 126) ²	13 721 (9 123) ²	14 233 (9 467) ²	14 710 (9 056) ²
Organismes de financement (PNUD, FNUAP, UNICEF)	2 151 (1 313)	6 286 (5 344)	7 288 (5 961)	7 941 (6 513)	8 766 (7 318)	9 282 (7 358)	10 087 (8 341)	11 287 ⁴ (9 059)
HCR, UNRWA, PAM	705 (175)	887 (380)	1 952 (1 262)	2 673 (2 980)	3 112 (2 263)	3 751 (2 791)	4 161 (3 139)	5 028 (3 647)
Grandes institutions spécialisées (FAO, OIT, UNESCO, OMS/OPS)	17 275 (8 705)	16 741 (8 019)	17 156 (8 658)	17 133 (8 526)	16 837 (8 400)	16 016 (8 100)	15 298 (7 607)	15 058 (7 236)
ONUDI ⁵	-	-	-	-	1 632 (285)	1 643 (397)	1 714 (421)	1 493 (383)
Petites institutions spécialisées (OACI, UPU, UITITC, OMM, OMI, AIEA et OMPI ⁵)	3 630 (847)	4 253 (892)	5 011 (1 163)	5 158 (1 095)	5 313 (1 013)	5 250 (937)	5 169 (868)	5 071 (660)

¹ D'après les rapports annuels de statistiques du CCQA (PER) (la Banque mondiale et le FMI sont exclus). A des fins de comparaison l'UNU, la CFPI, la CIJ, ICAT, le FIDA et le GATT sont exclus. Les chiffres représentent le personnel de la catégorie des administrateurs et des services généraux de tous les lieux d'affectation, titulaires de contrats de plus d'un an et relevant du régime commun des Nations Unies en matière de traitements.

² Non comparable avec d'autres catégories de représentation locale en raison de l'inclusion du PNUE, HABITAT, etc. en tant que lieux d'affectation hors Siège.

³ L'ONUDI figure dans les statistiques de l'ONU jusqu'en 1985.

⁴ Y compris l'UNOPS.

⁵ Depuis le début en 1975.

* Tableau établi par le CCQPO.

C. Coûts de la représentation locale

16. Le tableau 4 ci-dessous indique une hausse théorique de près de 200% des coûts de la représentation locale durant la décennie considérée. Cette hausse est attribuable surtout aux programmes opérationnels du système (Groupe consultatif mixte des politiques) et semble dans une certaine mesure refléter la hausse sensible de l'ensemble des dépenses, spécialement des dépenses humanitaires durant la même période.

Tableau 4. Coûts de la représentation locale*
(En milliers de dollars des Etats-Unis)

Régions	1985		1995		Hausse pour 1985/95 en %	
	Organisation	Gouvernement hôte	Organisation	Gouvernement hôte	Organisation	Gouvernement hôte
Afrique	71 332	3 002	243 317	5 119	+ 241 %	+ 71 %
Etats arabes	32 368	6 898	77 553	7 445	+ 140 %	+ 8 %
Asie et Pacifique	36 369	4 323	106 629	5 982	+ 193 %	+ 38 %
Amérique latine et Caraïbes	62 282	6 506	118 716	11 294	+ 91 %	+ 74 %
Europe centrale et orientale	2 411	21	20 769	120	+ 761 %	+ 471 %
Autres régions géographiques	6 528	-	55 303	-	+ 747 %	-
Total	211 290	20 750	622 287	29 960	+ 195 %	+ 44 %

* Les données de l'OMS ne sont pas prises en compte, et en ce qui concerne les commissions régionales, seules les données des bureaux sous-régionaux de la CEPALC ont été inclus.

D. Répartition de la représentation locale

17. Le tableau 5 ci-dessous illustre la structure actuelle de la représentation locale et montre que 10 organisations sont représentées au niveau national, 12 ont des représentants sous-régionaux ou de zone, tandis que 14, dont les cinq commissions régionales ont un large rayonnement régional. Cinq des organisations sont représentées à la fois au niveau régional ou sous-régional, la FAO étant représentée aux niveaux national, sous-régional et régional. Par ailleurs, sept organisations n'ont pas de représentation locale propre. Il convient de noter que l'OMI et l'UPU, qui sont parmi les plus petites institutions techniques du système et qui auparavant n'avaient pas de représentation locale, ont récemment établi des positions consultatives régionales.

Tableau 5. Répartition de la représentation locale

1. Organisations dotées de représentation au niveau national	FAO, PNUD, UNICEF, ONUDI, HCR, PAM, OMS, BIRD, FNUAP, OIT
2. Organisations dotées de représentation au niveau sous-régional/zone	CEA, CEPALC, CESAP, OACI, OIT, UIT, FAO, UNESCO, PNUCID, HCR, BIRD, OMS
3. Organisations dotées d'une représentation régionale étendue	Toutes les commissions économiques, OMI, OMS, FAO, UPU, OMM, UNICEF, OACI, PNUE, OIT
4. Organisations représentées tant au niveau national que régional ou sous-régional	FAO, UNICEF, HCR, OMS, OIT
5. Organisations n'ayant pas leur propre représentation locale ou représentées par le coordonnateur résident du PNUD	Département des services d'appui et de gestion pour le développement (ONU), CNUCED, Conseil international de l'étain, AIEA, OMPI, PNUE, OMT

Tableau 6. Lieux d'affectation hors siège où le système des Nations Unies est fortement représenté ou sièges de bureaux régionaux/sous-régionaux

1. Afrique	Addis-Abeba, Abidjan, Accra, Brazzaville, Dakar, Kinshasa, Nairobi
2. Etats arabes	Amman, Beyrouth, Le Caire, Manama
3. Asie et Pacifique	Bangkok, Islamabad, Jakarta, New Delhi, Manille
4. Amérique latine et Caraïbes	Brasilia, Kingston, Lima, Mexico, Port of Spain, Santiago du Chili

18. La répartition de la représentation sous-régionale et régionale du système des Nations Unies dans son ensemble est extrêmement complexe et ne suit aucun schéma logique de coopération et de coordination entre les organisations. Ainsi que le note un rapport du CCI de 1986 l'implantation des bureaux extérieurs a suivi un processus évolutif dans lequel les décisions prises par des institutions autonomes n'ont fait l'objet d'aucune concertation. "Des considérations d'infrastructure, notamment en matière de communications, ont déterminé certains choix, des influences politiques sont également entrées en ligne de compte, les incitations à

l'implantation dans un pays donné peuvent peser indûment sur une décision, enfin, le niveau de vie existant dans les pays d'implantation potentielle peu aussi avoir un effet d'attraction. Les inspecteurs estiment que l'effet global de ces tendances, pour compréhensibles qu'elles soient, mérite un examen approfondi. De fait, il est indubitable que tout nouvel élargissement de la représentation locale des organismes des Nations Unies ne peut avoir pour effet que de multiplier les transactions avec les gouvernements, de solliciter encore plus leurs moyens de négociation, d'aggraver les problèmes de logistique et, de façon générale, de rendre la coordination encore plus malaisée. Il est donc indispensable d'examiner en toute objectivité l'ensemble des mécanismes de représentation locale dans le système des Nations Unies et de réévaluer les besoins, tels qu'ils découlent des circonstances actuelles"³.

19. La conclusion est toujours aussi valable aujourd'hui que dix ans auparavant, surtout si l'on considère le degré extrêmement variable de délégation de pouvoirs dont jouissent les représentants locaux à différents niveaux; la notable disparité de leurs classes (qui varient de secrétaire général adjoint/sous-secrétaire général à P-5); l'inégalité des juridictions territoriales des bureaux sous-régionaux ou régionaux; les différences dans les ressources dont ils disposent et leur autorité en matière d'engagements de dépenses et de décaissements, etc. Il est clair que ces facteurs freinent les progrès vers une approche intégrée à différents niveaux de la représentation locale des Nations Unies.

20. Certains lieux d'affectation hors Siège dotés d'une forte représentation du système des Nations Unies sont encore un autre facteur à prendre en considération dans le processus de renforcement de la cohérence et de la rentabilité de la représentation locale du système des Nations Unies.

21. Les lieux d'affectation indiqués au tableau 6 sont des cas spéciaux en raison de la forte concentration de bureaux et d'opérations du système, et parce qu'ils sont soit des sièges mondiaux (Nairobi), soit des sièges régionaux/sous-régionaux de la présence locale du système des Nations Unies. Ils restent donc en dehors des arrangements normaux de coopération et de coordination au niveau national relevant du système des coordonnateurs résidents. Le cas d'Amman (Jordanie) mérite à cet égard une attention spéciale étant donné que le Secrétaire exécutif de la CESAO préside les réunions interinstitutions de caractère régional tandis que le Coordonnateur résident continue de présider les réunions au niveau national.

E. Accords de base en matière de représentation

22. Les inspecteurs confirment leurs précédentes conclusions, à savoir que de nombreux pays manquent de politique gouvernementale centrale pour passer des accords avec chaque institution spécialisée. On s'est aperçu que les accords de ce type avaient été conclus au coup par coup à des dates très diverses par des ministères sectoriels avec leurs organisations de contrepartie sans prévoir de cadre juridique cohérent qui serait applicable à toutes les organisations représentées à l'échelon national. Les différences que présentent ces accords et les divergences que l'on trouve dans les avantages ou l'intérêt qu'ils offrent tendent à entraver l'effort de cohésion dans la représentation du système au niveau national.

23. Le présent chapitre et les tableaux qui y figurent indiquent une augmentation du nombre des bureaux et des effectifs ainsi que des coûts. Bien que dans une certaine mesure les raisons de ces augmentations soient dues à l'implantation de bureaux dans de nouveaux pays bénéficiaires et à l'expansion des activités humanitaires et autres activités, l'accroissement de la représentation intégrale et des bureaux autonomes s'occupant d'activités opérationnelles est, de l'avis des inspecteurs, la principale raison de ces tendances. Il est indiqué aux paragraphes 18 et 19 ci-dessus que ces tendances aggravent les problèmes inhérents au processus de coordination par le système des Nations Unies et les pays bénéficiaires. La situation se complique encore du fait de l'inégalité des juridictions territoriales relevant des organisations à l'échelon sous-régional et régional, ce qui engendre des lacunes dans l'harmonisation et la coordination, sans compter l'absence d'un accord gouvernemental type réglant la présence des organismes des Nations Unies.

24. En conséquence, les inspecteurs ont recommandé que :

- i) Les organisations s'abstiennent d'implanter de nouvelles représentations et utilisent les représentations communes déjà en place, par l'intermédiaire du coordonnateur résident;
- ii) Dans toute la mesure du possible, les organisations harmonisent leurs représentations géographiques respectives aux niveaux régional et sous-régional;
- iii) Les gouvernements et organisations mettent au point un mécanisme d'harmonisation et ensuite concluent un accord de base englobant la présence du système des Nations Unies dans son ensemble.

III. EVOLUTION DU CONCEPT DE COORDONNATEUR RESIDENT ET DU SYSTEME DES COORDONNATEURS RESIDENTS

25. Le système des coordonnateurs résidents est considéré comme le garant et le dispositif administratif central de la présence du système des Nations Unies et de ses activités au niveau national. Dans le présent chapitre, les inspecteurs retracent brièvement l'évolution de ce concept telle qu'elle ressort des résolutions successives de l'Assemblée générale; ils mettent en relief les principales étapes et examinent, en particulier au chapitre IV, comment ces directives ont été observées, notamment dans le contexte d'une coordination servant les intérêts du pays hôte.

26. Le "consensus tripartite" de 1970 (résolution 2688 (XXV) de l'Assemblée générale confiait au représentant résident du PNUD un rôle de coordonnateur et de responsable. La résolution 32/197 de l'Assemblée générale, adoptée en 1977 va encore plus loin. Le paragraphe 34 de l'annexe stipule ce qui suit:

"La responsabilité globale et la coordination des activités opérationnelles pour le développement menées au niveau des pays devraient être confiées au nom du système des Nations Unies à un seul fonctionnaire qui serait désigné en consultation avec le gouvernement intéressé et avec son agrément, compte tenu des secteurs qui intéressent particulièrement les pays d'affectation, et qui devrait jouer le rôle de chef d'équipe et être chargé de donner, au niveau des pays, une dimension multidisciplinaire aux programmes sectoriels d'aide au développement. Ces tâches devraient être exécutées en conformité avec les priorités fixées par les autorités nationales compétentes et avec l'aide, selon les besoins, de groupes consultatifs interorganisations. Sous réserve des besoins des différents pays, des mesures devraient être prises pour unifier les bureaux nationaux des différents organismes des Nations Unies".

Par la suite, le CAC a décidé de désigner ce haut fonctionnaire sous le titre de Coordonnateur résident responsable des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies.

27. Pour donner suite à la résolution 32/197, a été créé en 1978 le Bureau du directeur général au développement et à la coopération économique internationale, doté de responsabilités étendues en vue d'accroître la cohérence et l'efficacité du système des Nations Unies, les coordonnateurs résidents ayant des responsabilités locales directes.

28. Le système des coordonnateurs résidents a été officiellement mis en place avec la nomination des 71 premiers hauts fonctionnaires qui, dans l'exercice de leur mandat étaient responsables devant le Secrétaire général suivant les indications du paragraphe 34 de la résolution 32/197 ci-dessus mentionnée.

29. Par sa résolution 44/211 l'Assemblée générale préconise le renforcement et la pleine utilisation des capacités nationales. Elle souligne que:

"Le système des Nations Unies au niveau des pays devrait être structuré et composé de manière à correspondre aux programmes de coopération en cours ou projetés plutôt qu'à la structure institutionnelle des divers organismes des Nations Unies";

Elle prie en outre le CAC de: "rendre le coordonnateur résident mieux à même d'agir comme chef d'équipe des organismes des Nations Unies au niveau du pays afin d'assurer l'intégration des apports sectoriels du système et la coordination efficace et cohérente de son action dans le cadre du programme national;" elle demande le renforcement de la capacité de chef d'équipe du coordonnateur résident et considère qu'il est urgent d'améliorer la représentation des organismes des Nations Unies au niveau local.

30. Dans sa résolution 47/199 l'Assemblée se montre plus spécifique sur le rôle et les fonctions du système des coordonnateurs résidents. Elle insiste sur un certain nombre de facteurs indispensables au bon fonctionnement du système, à savoir la nécessité de répartir clairement les tâches; l'engagement des représentants locaux d'oeuvrer ensemble et de répondre aux besoins spécifiques des pays. Elle introduit en outre le mécanisme de la note de stratégie de pays et le Comité de coordination au niveau local.

31. Dans sa résolution 50/120 l'Assemblée générale insiste sur la nécessité de simplifier et d'harmoniser les cycles de programmation et de budgétisation ainsi que les règles et procédures appliquées aux activités opérationnelles pour le développement; le renforcement de la responsabilité et de l'autorité du coordonnateur résident en matière de planification et de coordination des programmes en vue d'assurer une approche multidisciplinaire aux besoins des pays bénéficiaires; l'adoption de l'approche-programme et l'utilisation de la note de stratégie de pays là où elle existe, en tant que cadre de référence commun pour les programmes de pays des organismes des Nations Unies; la mise en place de comités de coordination au niveau local; l'utilisation de locaux et services communs au niveau local et le suivi concerté des conférences mondiales.

32. Fin 1992 le poste de Directeur général au développement et à la coopération économique internationale était aboli. En 1994, le Secrétaire général a prié l'Administrateur du PNUD de l'aider à assurer l'homogénéité des directives de développement et à améliorer la coordination, y compris le renforcement du système des coordonnateurs résidents (SG/SM.5380 du 27 juillet 1994). Par la suite l'Administrateur a créé le Bureau des services et de l'appui au système des Nations Unies en vue de fournir un appui organisationnel aux coordonnateurs résidents dans l'exercice de leur fonctions.

33. Le CAC et en particulier le Comité consultatif pour les questions relatives aux programmes et aux opérations (CCQPO) ont été les principaux acteurs dans l'élaboration de normes et de directives sur les attributions et les activités du système des coordonnateurs résidents. Au fil des ans, le CAC a publié un certain nombre de documents pertinents, y compris celui du 17 octobre 1994 et en mars 1996.

34. Après avoir étudié les résolutions ci-dessus et d'autres résolutions connexes, les inspecteurs notent ce qui suit:

- i) Il y a eu une progression au cours de laquelle les résolutions sont devenues plus spécifiques et détaillées, notamment en ce qui concerne les différents rôles des organisations et donc la coordination des activités opérationnelles dans le domaine qui à son tour est devenu de plus en plus complexe étant donné la prolifération des bureaux extérieurs et de la représentation du système des Nations Unies;
- ii) En revanche, il y a eu régression au regard de l'appel à l'unification des bureaux de pays, qui n'a pas été suivie comme le montre la prolifération des bureaux et l'augmentation du nombre des représentants;
- iii) De récentes résolutions, résultat de consensus et de compromis ont été adoptées afin de répondre aux "intérêts" de diverses parties et se prêtent donc à différentes interprétations, ce qui ajoute aux difficultés auxquelles se heurtent la coordination et l'instauration d'une force unie de l'ONU au service des pays où sont exécutés des programmes;
- iv) Bien que la résolution 50/120 n'encourage pas l'instauration de bureaux dans de nouveaux lieux d'affectation, cette pratique continue de plus belle;
- v) On remarque une tendance parmi les organisations à reclasser la présence et le statut de leurs représentants, ce qui accroît les difficultés de coordination, entrave le travail d'équipe et complique le rôle de responsable du coordinateur résident.

**IV. LA REPRESENTATION LOCALE ET LE SYSTEME
DES COORDONNATEURS RESIDENTS**

35. A la suite de leurs missions sur le terrain les inspecteurs ont constaté que la plupart des représentants et hauts fonctionnaires des organismes des Nations Unies se préoccupaient de leurs rapports avec le coordonnateur résident plutôt qu'avec le dispositif plus général qu'est le système des coordonnateurs résidents, et ceci en dépit de toutes les directives et communications émanant de plusieurs sièges et des publications sur la question. De l'avis des inspecteurs il s'agit d'une grave méprise car les représentants ne se considèrent pas comme faisant partie d'un système mais plutôt comme des entités indépendantes qui traitent ou doivent traiter avec le coordonnateur résident, soit par obligation lorsque le besoin s'en fait sentir ou tout simplement pour sauver les apparences. L'absence d'esprit d'équipe et de travail en équipe peut être aggravée dans certains cas par l'incapacité du système à affirmer l'autorité du coordonnateur résident. Par ailleurs, divers ministères et départements de tutelle, continuent de traiter directement au niveau des politiques générales avec leurs organisations de contrepartie respectives ou leurs représentants, ce qui risque de saper le système des coordonnateurs résidents. De telles situations n'existaient peut-être pas d'une manière aussi courante dans le passé alors que la structure de la famille des Nations Unies était moins complexe en ce sens qu'elle était plus étroitement tissée, comportant une répartition plus nette des tâches, des complémentarités et une hiérarchie de l'autorité. Bien que cette vue d'ensemble soit quelque peu mitigée par des pratiques productives, elle continuera si elle n'est pas corrigée à divers niveaux, d'entraver l'utilisation ordonnée, efficace et économique des ressources. Les inspecteurs insistent donc sur la nécessité d'inculquer dans les bureaux extérieurs, un sens de la famille des Nations Unies qui doit être perçue comme une force unie et non comme un ensemble de membres divisés et rivaux.

36. Ayant exposé un problème général mais critique et persistant, les inspecteurs vont traiter de questions et de mécanismes plus spécifiques. Ainsi qu'ils l'ont signalé précédemment, et contrairement à la situation qui vient d'être dépeinte, les inspecteurs rencontrent des cas de pratiques exemplaires qu'il faut mettre en valeur et imiter. Ils rencontrent aussi des difficultés et des problèmes qu'il faut surmonter et qui demandent des ajustements.

A. Développement de la représentation locale

37. Il est indiqué au chapitre II que le nombre des bureaux extérieurs du système des Nations Unies et les effectifs s'étaient considérablement accrus au cours des dix dernières années, ce qui a souvent ajouté aux difficultés rencontrées pour améliorer le niveau de cohérence et d'intégration des activités opérationnelles.

38. Les domaines d'activité et les acteurs visés par la coordination se sont multipliés tant au sein du système des Nations Unies qu'à l'extérieur, au niveau national. On a assisté à un accroissement exponentiel des acteurs internationaux non-gouvernementaux. Parallèlement à cette expansion de la présence locale on note une aggravation de la fragmentation et des tendances aux doubles emplois engendrées par la création de nouveaux bureaux, l'affectation de nouveaux effectifs, les prélèvements dans les ressources et les pressions que subissent les Gouvernements hôtes au niveau de la programmation.

39. Cette situation tient surtout à l'évolution du système au cours de laquelle un certain nombre d'organisations ont, à titre individuel, entrepris d'élargir et de promouvoir leur présence à l'échelon local. Dans de nombreux cas ces tendances étaient soit encouragées ou implicitement acceptées par le pays hôte. Cette politique est aggravée par le fait que les organes délibérants des différentes organisations prennent des décisions, y compris celle d'implanter de nouveaux bureaux, en dehors de toutes directives générales provenant du système des Nations Unies.

Les conclusions et recommandations formulées au chapitre II sont applicables ici.

B. Mandats, répartition des tâches et complémentarités

40. Les résolutions et décisions des Nations Unies préconisent le respect de mandats séparés et distincts pour chaque organisme du système. Les organismes eux-mêmes insistent sur ce point et revendiquent leurs rôles distincts et spécialisés. D'autre part, l'étendue des activités et des domaines d'intervention des organisations, entraîne un chevauchement dans l'exécution des mandats. Certains attirent l'attention sur ce phénomène d'empiètement. Il en résulte l'apparition d'une famille divisée dont chacun des membres revendique et défend ses propres programmes et activités, ce qui devient encore plus critique dans un climat de concurrence où l'on se dispute des ressources de plus en plus restreintes.

41. Dans ces conditions, le respect pour les mandats spécifiques devrait se concevoir dans la perspective des intérêts et des besoins du pays hôte et de la manière dont le système des Nations pourrait le mieux répondre aux besoins changeants de ce pays. On peut y parvenir, notamment par une répartition appropriée des tâches et la complémentarité orientées vers les besoins spécifiques du pays hôte. De tels principes de coopération et de coordination se sont concrétisés par des mesures et des méthodes pratiques adoptées dans certains lieux d'affectation, notamment par l'organisation de groupes thématiques ou de développement sous-régional sous la responsabilité d'une institution pilote.

C. Groupes thématiques et institution pilote

42. La formule de groupe thématique s'est dans l'ensemble avérée un succès. Les éléments du succès sont déjà contenus dans l'accord initial conclu entre les diverses organisations en vue de l'exécution d'un programme dans laquelle chaque organisation doit s'acquitter d'une ou plusieurs tâches spécifiques conformément à un plan établi et en concertation avec les autres. L'entreprise est menée et dirigée par une institution pilote dont les activités et les compétences sont en mesure d'assurer le succès du programme. Cependant, dans certains cas, les inspecteurs ont constaté des failles dans l'application, provenant généralement de conflits de personnalité entre les membres de l'équipe et/ou de l'inefficacité des responsables. Ces problèmes doivent être résolus d'abord par les représentants locaux et au besoin par les sièges. A titre d'exemple on peut citer plusieurs groupes thématiques opérant dans différents domaines, dont l'éducation de base avec l'UNESCO comme institution pilote, l'assainissement, avec l'UNICEF ou l'OMS comme institution pilote et le SIDA (ONUSIDA) avec l'OMS comme institution pilote.

D. Développement de zones et institution pilote

43. Dans certains lieux d'affectation la notion de région prioritaire à l'intérieur d'un même pays, ou de programme de développement d'une zone donnée semble, tout comme la formule de groupe thématique, se prêter à un effort interinstitutions efficace sur le plan de la coopération et de la coordination. Le projet intégré d'établissement agricole dans le Sinaï, lancé par le Gouvernement égyptien en est un bon exemple. Du côté des Nations Unies, le PNUD était l'organisme de financement, associé à trois agents d'exécution: la FAO en tant qu'institution pilote, l'OIT et l'UNESCO. Les activités menées dans le cadre de ce programme n'étaient pas limitées à ces trois organisations mais se sont déroulées avec le concours d'autres organismes des Nations Unies, tels que le Programme des Volontaires des Nations Unies, l'UNICEF, l'OMS et le PAM. Du côté du Gouvernement une contribution importante a été apportée par plusieurs ministères de tutelle tels que le ministère de l'agriculture et le ministère des travaux publics et des ressources en eau.

44. Il est évident pour les inspecteurs que les groupes thématiques dirigés par une institution pilote constituent une approche heureuse, qui a fait ses preuves. Cette formule et celle de développement local fondé sur la coordination fonctionnelle semblent pouvoir s'inscrire dans un processus pratique et réaliste tendant à l'instauration d'une force unifiée. Toutefois, ces approches doivent être mises au point avec soin et organisées avec le dosage approprié de complémentarité entre les organisations sous l'égide d'une autorité affirmée et incontestée. Ce système renforce l'esprit de corps et le partage des responsabilités entre les organisations et leurs représentants.

45. Les inspecteurs recommandent que ces approches soient maintenues mais sur des bases plus fermes et équitables afin d'encourager non seulement une exécution plus efficace des programmes et projets mais aussi pour resserrer les liens entre les organismes des Nations Unies et leurs représentants ainsi qu'avec le pays bénéficiaire.

E. Fonds et programmes contre institutions spécialisées

46. L'un des problèmes portés à l'attention des inspecteurs par certains représentants, y compris ceux des commissions économiques régionales, se traduit par "l'empiétement" des fonds et programmes sur les mandats des organismes techniques et spécialisés. Ce phénomène a déjà été mentionné plus haut en tant qu'"usurpation de mandats". On a signalé que de nombreuses activités exécutées dans le passé en partenariat avec des fonds et programmes avaient progressivement cédé à une nouvelle tendance selon laquelle les programmes reprenaient soit l'exécution directe ou s'arrogeaient un rôle de direction dans le cadre d'activités interdisciplinaires/interinstitutions. Mais ceci ne s'est pas produit du jour au lendemain et aucun des camps ne peut à lui seul en être tenu pour responsable. On sait que les institutions spécialisées bénéficiant de ressources extra-budgétaires et de fonds d'affectation spéciale sont devenues moins dépendantes du PNUD par exemple, dans leurs activités et projets de coopération technique, ce qui s'est traduit également par une expansion de la représentation locale des institutions. Le PNUD a commencé à perdre son rôle central en tant que principal organisme de financement. Il est reconnu également que le PNUD participe de plus en plus à l'exécution directe (Bureau des services d'appui aux projets). La création par le FNUAP des services d'appui technique et de l'équipe d'appui national en 1992, mécanisme interinstitutions et interdisciplinaire de coopération technique, a eu un effet direct sur des ressources dont disposaient auparavant les commissions régionales et certaines institutions spécialisées. Quels que soient les arguments avancés par les personnes concernées, il est apparu aux inspecteurs que les principes de répartition des tâches et de complémentarité énoncés dans les résolutions de l'ONU n'étaient pas toujours respectés.

47. Les inspecteurs recommandent que les organismes de financement précisent leur rôle fondamental de financement et de gestion (si le fait d'avoir un organisme central de financement pour le système des Nations Unies est une question qui doit être sérieusement examinée) dépendant d'institutions techniques spécialisées en tant qu'associés aux cycles des programmes et projets, par exemple planification, exécution, évaluation et suivi.

F. Réunions interinstitutions et Comités locaux

48. Les résolutions des Nations unies et les directives des différents organismes de l'ONU demandent aux représentants locaux de coordonner leurs activités de façon plus cohérente pour répondre aux plans et priorités nationaux des pays bénéficiaires. Les réunions interinstitutions et les comités locaux généralement dirigés par le coordonnateur résident constituent l'un des principaux mécanismes créés à cet effet. Dans certains cas des sous-groupes se réunissent sous la direction du représentant de l'institution pilote, dont le rôle technique et spécialisé est reconnu. Cette méthode encourage le travail en équipe et le sens de la participation.

49. Dans les pays où les inspecteurs se sont rendus l'expérience n'est pas monolithique. Elle varie selon les méthodes, les structures, la périodicité et l'efficacité.

50. Dans la plupart des pays visités, les réunions interinstitutions ont cependant des points communs, du moins en ce qui concerne les classifications et les attributions. Elles comprennent des groupes de travail thématiques sur des sujets divers, y compris la pauvreté, l'éducation de base, le programme commun des Nations Unies sur le VIH/SIDA (ONU/SIDA), les questions d'égalité des sexes et l'information. Dans le domaine administratif ces groupes peuvent avoir pour thème les locaux communs, les services, les bases de données, la bibliothèque de l'ONU, les voyages, le système électronique, la sécurité, etc.

51. Les inspecteurs souhaitent rapporter quelques observations formulées par un certain nombre de représentants des Nations Unies sur les réunions et modalités de coopération et de coordination ci-après:

- Les réunions des chefs d'organisations locales n'ont pas toujours lieu d'une façon régulière et ponctuelle, et ne sont pas toujours bien organisées;
- On a noté que de nombreuses réunions de représentation de chefs d'organisations se faisaient à un niveau bien inférieur, ce qui porte à croire soit que ces réunions ne sont pas prises au sérieux ou sont dépréciées par négligence;
- A l'issue d'une longue réunion interinstitutions, et à la suite d'une série de décisions visant à créer de nouveaux groupes de travail interinstitutions, un représentant a fait observer que l'on ne cessait de créer des groupes et des comités sans pour autant obtenir de résultats tangibles;

52. Les inspecteurs ont recommandé que les réunions et groupes interinstitutions soient bien structurés, dotés de mandats précis, avec des modalités de répartition des tâches et des objectifs, dans le but d'améliorer la coopération et la coordination. Ces dispositions

encourageront le travail d'équipe et le sens de la participation lorsque des représentants autre que le coordonnateur résident devront présider en fonction de leurs spécialisation et compétences techniques, certaines de ces réunions et groupes.

G. Les coordonnateurs résidents

53. Le système des coordonnateurs résidents a été officiellement mis en place en 1981 avec la nomination des 71 premiers fonctionnaires. Le Coordonnateur résident était responsable devant le Secrétaire général dans l'exercice de ses fonctions comme indiqué dans une série de résolutions des Nations Unies. Lors de l'adoption du consensus tripartite en 1970, il a été reconnu que le coordonnateur résident du PNUD "devrait, sous réserve de l'accord des organisations intéressées, assurer aussi en leur nom la coordination pour les autres programmes des Nations Unies d'aide au développement".

54. L'évolution du concept de coordonnateur résident et de système des coordonnateurs résidents a été abordé plus haut. A la suite de leurs missions sur le terrain et de leurs contacts personnels, les inspecteurs sont en mesure de faire des commentaires sur ces concepts avec de nouveaux éléments et un nouvel éclairage sur la question. Ils tiennent à ajouter que l'attention ne doit pas être centrée uniquement sur le coordonnateur résident mais aussi sur les autres représentants locaux.

55. 1) **Sélection des coordonnateurs résidents:** Les inspecteurs font observer que de l'avis général pour la sélection de candidats à ce poste on devrait ratisser plus large. Le paragraphe 37 de la résolution 50/120 de l'Assemblée générale, en date du 20 décembre 1995, demande de définir les moyens d'encourager un plus grand nombre de personnes à présenter leur candidature aux postes de coordonnateur résident; d'encourager les gouvernements à participer davantage à la sélection des coordonnateurs résidents; elle aborde la question des critères de sélection, de la notation du personnel et de la formation. Le PNUD signale qu'à compter de 1993 environ le tiers des coordonnateurs résidents ont travaillé dans une organisation autre que le PNUD où en proviennent; d'autres représentants du système des Nations Unies ont cependant fait remarquer que le calibre des coordonnateurs résidents devrait être évalué de plus près. Les inspecteurs sont d'avis que:

a) Les fonctionnaires du PNUD qui atteignent un certain niveau dans leur carrière ne devraient pas être automatiquement nommés coordonnateurs résidents. Même un bon représentant résident ne fait pas nécessairement un bon coordonnateur résident. On peut avoir à envisager des comparaisons avec d'autres représentants résidents du point de vue de leurs qualifications et ancienneté dans le même lieu d'affectation. D'une manière générale il faut encore relever le niveau de compétence du coordonnateur résident.

b) Par ailleurs, les institutions doivent être plus actives dans le processus de sélection des futurs coordonnateurs résidents. Il ne suffit pas qu'elles approuvent les noms soumis par le PNUD. Certaines institutions sont rarement consultées comme on peut le voir dans leurs réponses au questionnaire des inspecteurs. De hauts fonctionnaires des bureaux extérieurs ont fourni deux raisons expliquant leur peu d'enthousiasme à soumettre leur candidature pour un poste de coordonnateur résident: i) ils craignent de perdre leur ancienneté dans leurs organisations respectives, ce qui pourrait nuire à leur carrière et ii) ils n'ont pas envie d'échanger ce qu'ils considèrent comme un poste technique pour un poste d'administration. Par contre, un haut fonctionnaire des Nations Unies a déclaré que certains membres du personnel devaient être prêts à faire un "sacrifice" dans l'intérêt du système dans son ensemble et au bout du compte, pour le pays bénéficiaire.

c) On ne peut pas parler du coordonnateur résident isolément. Le poste ou le titulaire du poste doit être considéré dans le contexte du système des coordonnateurs résidents. De ce fait les compétences d'autres hauts fonctionnaires des bureaux extérieurs et du Siège (notamment les cadres supérieurs) et leur volonté de coopérer et de participer à la coordination sont essentiels. Pour que le coordonnateur résident puisse réussir il faut un esprit d'équipe et chaque membre de l'équipe doit sentir qu'il/elle a partie liée à une oeuvre commune.

56. 2) **Le syndrome du "Double rôle" ou de la "double casquette":** Lorsque le coordonnateur résident est en même temps représentant résident, les questions de priorités, de loyalisme et de répartition du temps et des activités pose un problème qui a été soulevé par des personnalités étrangères au PNUD. Dans certains cas comme le Honduras (et sans doute dans d'autres lieux d'affectation) ce "conflit d'intérêt" a été résolu en déléguant une grande partie des activités au représentant résident adjoint. Cet arrangement permet au représentant résident de consacrer plus de temps aux tâches qui correspondent réellement à ses fonctions de coordonnateur résident et de chef d'une équipe.

57. 3) **Le classement des coordonnateurs résidents:** Le classement des coordonnateurs résidents par rapport aux autres représentants exerçant dans le même lieu d'affectation est une autre question portée à l'attention des inspecteurs. Il a été suggéré que si le coordonnateur résident avait un grade inférieur à celui des autres représentants des Nations Unies, la qualité et le zèle nécessaires à la coopération pourraient s'en trouver amoindris. Les inspecteurs estiment donc qu'il est sage que le coordonnateur résident ait un grade égal ou supérieur à ses collègues des bureaux extérieurs, sauf dans certains cas particuliers où les bureaux, comme dans le cas des Commissions régionales sont dirigés par un secrétaire général adjoint.

58. **4) Formation:** En collaboration avec le CAC/CCQPO et le Centre de formation international de l'OIT à Turin (Italie), le PNUD a lancé en 1994 une série de programmes de formation à l'intention des coordonnateurs résidents et d'autres représentants d'organisations, notamment des coordonnateurs résidents accomplissant un premier mandat et des cadres supérieurs du Siège. L'interaction et les échanges de données d'expérience entre les candidats ont été évalués positivement. Toutefois, certains participants qui avaient une très bonne opinion des programmes se montraient sceptiques quant à leur impact et leur application sur le terrain. Le PNUD et d'autres organismes intéressés pourraient à ce sujet faire une analyse des "enseignements retenus".

59. **5) Système de notation:** Un certain nombre d'organismes des Nations Unies, et en particulier le PNUD, envisagent d'instituer pour les coordonnateurs résidents un système de notation distinct de celui qui est utilisé pour les fonctions de représentant résident. Les inspecteurs encouragent ces projets et pensent que d'autres représentants locaux devraient également être soumis au même type de notation, ce qui permettrait aux organismes des Nations Unies de disposer d'un assortiment de compétences complémentaires pour les postes à pourvoir sur le terrain.

60. **6) Critères applicables à la nomination des coordonnateurs**

résidents: Tous les éléments et observations exposés ci-dessus (paragraphe 55-61) et la personnalité des représentants intéressés devraient contribuer à la formulation de critères de sélection des coordonnateurs résidents.

61. **Les inspecteurs recommandent que les éléments, mesures et observations exposés ci-dessus (paragraphe 53-59) concernant la sélection des coordonnateurs résidents, leur double rôle, leur classement, leur formation, leur notation et autres critères fassent l'objet de consultations et d'accords entre les chefs de secrétariats et servent à guider les futures sélection et nomination de coordonnateurs résidents.**

H. Locaux et services communs

62. Les résolutions successives de l'Assemblée générale relatives aux activités opérationnelles pour le développement contiennent des dispositions spécifiques sur la question, étant entendu que des installations et services intégrés faciliteraient la réalisation des objectifs de cohérence et d'intégration des opérations menées par les organisations au niveau national. Un rapport du CCI de 1994 traitant de ce sujet faisait le point des progrès réalisés dans ce domaine⁴. De ce rapport il ressortait qu'en dépit de certains progrès il restait encore beaucoup à faire, et parmi les principaux obstacles on pouvait distinguer:

- Les difficultés que rencontrent les gouvernements hôtes pour fournir les locaux nécessaires ou le terrain pour construire des locaux à usage de bureaux communs aux organismes des Nations Unies;
- des accords de représentation distincts qui n'accordent pas les mêmes avantages et privilèges aux organisations, comme par exemple la gratuité des locaux aux unes et pas aux autres, et
- obstacles à l'installation de services communs pour la totalité ou la majorité des organisations représentées dans les lieux d'affectation spéciaux où se trouvent les commissions régionales et d'autres bureaux (voir tableau 6, ci-dessus).

63. Le rapport révèle en outre que même dans les lieux d'affectation où les organisations partagent les mêmes locaux elles ne mettent pas nécessairement en place des services communs d'appui aux programmes et ceci en raison des divergences que présentent leurs règlements, règles et procédures. Cependant l'importance des services communs d'appui aux programmes hors siège est de plus en plus admise par le système, ne serait-ce que pour ses avantages économiques. La création et le regroupement de ces services devrait donc constituer l'une des principales fonctions du système des coordonnateurs résidents. Le PNUD a créé des comptes de services communs qui semblent donner satisfaction dans plusieurs pays, et d'autres organisations devraient établir des postes et des comptes budgétaires pour faciliter le partage des coûts des services communs. Les "modèles" de services communs mis au point à New Delhi, Islamabad et Pretoria par exemple pourraient faciliter la mise en place d'un système intégré d'appui aux programmes hors siège, y compris des services de valise diplomatique/postaux, voyages, transports, recrutement de personnel local et administration, bases de données, achats, information, imprimerie, diffusion des publications et ventes etc.

64. Certains services candidats à l'intégration demandent à être observés de près, il s'agit entre autres des activités suivantes:

i) Le recrutement et l'administration de personnel sur le plan local aux termes duquel les institutions offrent des échelles de salaires et des conditions d'emploi différentes pour le personnel local employé au même lieu d'affectation. Les inspecteurs pensent que ces activités devraient être standardisées et administrées centralement au sein d'un même cadre de services communs:

ii) Chaque organisation locale continue d'avoir ses propres services d'information tandis que les centres d'information des Nations Unies, là où ils sont installés sont sous-utilisés bien qu'en certains lieux d'affectation hors siège ces centres d'information soient désignés comme les institutions pilotes en ce domaine.

iii) Les bases de données communes constituent encore un autre domaine qui exige d'importants efforts au niveau local avec l'appui énergique et indispensable des sièges respectifs. On n'insistera jamais trop sur l'importance de ces bases de données pour le partage des informations concernant les programmes, horizontalement et verticalement, y compris avec les organismes qui n'ont pas de représentation locale. Un certain nombre de lieux d'affectation hors siège possèdent un groupe interinstitutions qui s'occupe de ces services bien qu'ils puissent différer d'un lieu à l'autre en fonction des systèmes d'information disponibles localement et de leur degré d'utilisation par les organisations.

iv) L'achat sur place de biens et de fournitures est une source importante d'économies dans un cadre de services communs.

v) Un parc commun de véhicules de transport, y compris les services d'entretien préventif, de réparation et de gestion exigerait l'harmonisation des diverses directives et procédures des organisations en matière d'exploitation des véhicules, et constituerait une importante ressource pour le programme.

vi) La promotion, la distribution et la vente des publications des organismes des Nations Unies à l'échelon national demanderait que cette activité soit organisée comme un service commun relevant directement du bureau du coordonnateur résident. Les conseils techniques et l'appui des services de publication du Siège serait incontestablement utile.

vii) La coordination horizontale et verticale des services communs du système des Nations Unies devrait être l'objectif essentiel de l'organisation et du renforcement des services communs hors siège dans les principales villes sièges, notamment New York, Genève, Vienne, Rome et Nairobi.

65. Il est indiscutable que les locaux communs lorsqu'il est possible de les aménager (et les inspecteurs pensent que ce devrait être le cas dans de nombreux lieux d'affectation hors siège) améliorent la coopération et la coordination. De surcroît, ils entraînent un effet multiplicateur sur les services communs, qui tels qu'ils sont énumérés ci-dessus pourraient constituer la structure d'une famille des Nations Unies plus efficace et rentable sur le terrain.

66. Tous les organismes des Nations Unies représentés localement devraient accélérer et intensifier leurs efforts pour aménager et/ou améliorer les locaux et services communs compte tenu des éléments examinés et recommandés aux paragraphes (64-67) ci-dessus. Les gouvernements hôtes devraient également jouer un rôle plus dynamique dans la réalisation de ces projets.

I. Note de stratégie de pays

67. Créée en 1992 en application du paragraphe 9 de la résolution 47/199, la note de stratégie de pays doit être établie par le gouvernement hôte, de sa propre initiative de manière à bien intégrer l'assistance des organismes des Nations Unies au processus de développement national. La mesure dans laquelle la note de stratégie peut atteindre l'objectif qui est le sien et avoir un impact positif sur la coordination hors siège dépendra en dernier ressort du nombre de pays qui adoptent cet instrument et de l'importance qu'ils y attachent. Jusqu'à présent l'expérience en ce domaine est limitée et les conclusions des inspecteurs à l'issue de leur mission sur le terrain suggèrent que le processus soit pris en main par les gouvernements hôtes et encourage la participation des organismes du système, y compris ceux qui n'ont pas de représentation locale. Un autre rapport du CCI a développé de manière plus complète la question de la formulation et de l'application de la note de stratégie de pays⁵. Cependant, et comme indiqué précédemment, la participation des organismes des Nations Unies doit aussi, dans certains cas évoluer.

J. Information

68. Un certain nombre de hauts fonctionnaires des Nations Unies, tant au Siège que sur le terrain, y compris les commissions économiques régionales ont souligné l'importance de l'information et de sa régularité, facteur déterminant d'une efficacité et d'une productivité accrues du système des Nations Unies. Ils ont souligné les lacunes constantes qui se traduisent par le manque d'informations à jour sur les principaux changements d'orientation et de directives du Siège, qui peuvent avoir une influence sur les relations avec les bureaux extérieurs. Cela ne signifie pas nécessairement qu'il faille échanger chaque élément d'information.

69. Il a été suggéré qu'il suffisait d'avoir un échange **obligatoire** d'informations sur les questions et les activités revêtant un certain degré d'importance pour le système des Nations Unies, soit horizontalement soit verticalement; par exemple, les résolutions adoptées par les organes délibérants respectifs; les principes d'action formulés par les responsables des différents secrétariats, ainsi que d'autres initiatives ou changements. Le courant d'information, lorsqu'il est pertinent, devrait s'étendre aussi au pays hôte ainsi qu'aux pays donateurs.

70. **Les inspecteurs ont recommandé que les organisations, si possible par l'intermédiaire du CAC s'entendent sur les directives à adopter en vue d'assurer un minimum d'échanges d'informations sur une base obligatoire. Une telle disposition contribuerait à la transparence, au partage de l'information et au resserrement des liens entre les organismes des Nations Unies dans les lieux d'affectation hors siège.**

K. Appui du Siège

71. Le Bureau du Directeur général au développement et à la coopération économique internationale a été créé en 1978 en application de la résolution 32/197 de l'Assemblée générale. Ce fut un élément central dans le processus de restructuration des secteurs économique et social du système des Nations Unies, et une importante institution au service du coordonnateur résident ainsi que de l'intégration opérationnelle effective au niveau local. Cependant, son mandat, ses ressources et son autorité étaient limités et le Bureau a été supprimé en 1992.

72. En juillet 1994, le Secrétaire général a confié à l'Administrateur du PNUD le soin de l'aider à améliorer la coordination des activités opérationnelles pour le développement et à renforcer le système des coordonnateurs résidents. Par la suite, l'Administrateur du PNUD a créé le Bureau des services et de l'appui au système des Nations Unies afin d'appuyer les fonctions du coordonnateur résident.

73. En 1995, le Conseil d'administration du PNUD a approuvé la création d'un nouveau service, en allouant 6% du total des ressources pour l'appui au système des Nations Unies et la coordination de l'aide.

74. Les représentants locaux ont reçu des directives de leurs sièges respectifs. Ils ont parfois reçu une directive conjointe comme ce fut le cas pour le Groupe consultatif mixte des politiques, par exemple: Harmonisation et procédures de programmation; Bilan commun de pays, du 22 décembre 1995, ou des lettres conjointes sur la coopération (lettre PNUD/UNIDO du 26 octobre 1996 sur la coopération entre le PNUD et l'UNIDO). Par leur nombre et leur diversité les directives étaient devenues "assommantes", selon un représentant.

75. De leurs analyses des documents pertinents et de leurs entretiens sur le terrain, les inspecteurs ont tiré certaines conclusions:

i) L'allocation de ressources financières à concurrence de 6% de la totalité des ressources du PNUD pour appuyer le système des coordonnateurs résidents a été bien accueillie par tous les représentants locaux, et plus spécialement par les coordonnateurs résidents eux-mêmes. Dans tous les pays où ils se sont rendus, les inspecteurs ont constaté qu'elle avait été employée à bon escient pour les activités interinstitutions au service du pays hôte.

ii) Un certain nombre de coordonnateurs résidents et de représentants résidents n'ont pas trouvé dans le Bureau des services et de l'appui au système des Nations Unies le soutien qu'eux-même et le système des coordonnateurs résidents sont en droit d'attendre. Par ailleurs, à part le PNUD, les organismes n'ont pratiquement pas soutenu le Bureau des services et de l'appui au système des Nations Unies. Pour reprendre les paroles d'un représentant ils "l'ont sapé

par négligence". Ce bureau n'était pas considéré comme une unité indépendante chargée d'appuyer le système des coordonnateurs résidents, mais plutôt comme un autre service du PNUD.

iii) Bien des cadres supérieurs des bureaux extérieurs ont confié aux inspecteurs qu'il y avait un décalage entre les directives écrites émanant de différents sièges pour promouvoir le système des coordonnateurs résidents, et l'appui plus concret apporté à leurs bureaux respectifs. On attache plus d'importance au renforcement de la présence de tel ou tel organisme sans doute aux dépens de la force unie que pourrait être le Système des Nations Unies sur le terrain. C'est ce qui explique "les querelles de territoire".

76. Les inspecteurs sont d'avis que l'appui fourni par le Siège a sérieusement besoin d'être revu et réorganisé. Bien que New York soit prépondérante, l'appui doit aussi venir d'autres organisations. Les inspecteurs pensent en outre que toute tentative de renforcement et d'institutionnalisation de l'appui des sièges au système des coordonnateurs résidents devra se faire dans le cadre de la restructuration des secteurs économique et social et des autres secteurs du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies. Les inspecteurs se sont vivement félicités de la proposition du Secrétaire général de regrouper en un seul les trois départements en question, proposition qui rejoint leurs précédentes suggestions à ce sujet⁶.

77. Parallèlement au processus d'unification du système des coordonnateurs résidents sur le terrain (recommandation 2 ci-dessus) les inspecteurs ont recommandé que le Secrétaire général, en consultation avec le CAC, nomme au Secrétariat un haut fonctionnaire qui serait seul chargé du système des coordonnateurs résidents. Ils ont en outre recommandé que:

i) le chef du nouveau département des affaires économiques et sociales (formé du regroupement des trois départements actuels) au Secrétariat des Nations Unies, et qui aura peut-être le rang de Vice-Secrétaire général, assume cette responsabilité au nom du Secrétaire général. Il/elle devra avoir un mandat clairement défini et disposer des ressources nécessaires, tant humaines que financières;

ii) il/elle devra compter sur l'appui d'une unité administrative créée à cet effet, sans coûts supplémentaires, dont les effectifs comprendront le personnel du Secrétariat qui est actuellement chargé des activités opérationnelles, plus le personnel de l'actuel Bureau des services et de l'appui au système des Nations Unies, qui relève de l'Administrateur du PNUD. Ce service devra également bénéficier du concours d'autres fonctionnaires détachés des différents organismes, ce qui encouragera le travail en équipe et développera au Siège un sens de la participation qui se répercutera à l'échelon local.

iii) d'autres organismes des Nations Unies devraient, par l'intermédiaire de leurs représentants/services de liaison au Secrétariat, pouvoir participer au processus de prise de décisions à la manière d'un conseil d'administration;

iv) les coordonnateurs résidents pourraient en définitive, être financés conjointement par tous les organismes du système des Nations Unies.

L. Le Coordonnateur résident et les situations d'urgence y compris humanitaires et de maintien de la paix

78. C'est un fait qu'au cours des quelques dernières années, le rôle du coordonnateur résident a débordé des programmes, notamment dans les pays en proie aux troubles civils et à l'instabilité, ou dans les pays en transition. Il/elle doit de plus en plus s'occuper de sécurité, d'affaires humanitaires, électorales et autres.

79. Au cours d'une mission, lors d'une session conjointe, deux intéressés (le coordonnateur résident et le coordonnateur des opérations humanitaires) ont fait observer à un inspecteur combien il était superflu et même parfois gênant d'avoir dans un même pays un coordonnateur résident et un coordonnateur des opérations humanitaires dont les travaux apparemment se recoupent. Fort heureusement à la fin de la mission du coordonnateur résident, le PNUD n'a pas nommé de remplaçant. Bien qu'il n'y ait qu'un exemple de cette situation, les inspecteurs estiment qu'elle ne doit pas se reproduire et qu'une meilleure coordination ainsi qu'un accord mutuel soient établis entre le PNUD et le Département des affaires humanitaires à ce sujet, qui est traité plus en détail dans un autre rapport du CCI⁷. Par ailleurs, l'attention des inspecteurs a été appelée sur les travaux pertinents actuellement mis au point par le Comité permanent interorganisations sur les questions humanitaires. Référence est également faite aux activités du Bureau des services de contrôle interne et au CCI en ce qui concerne la coordination dans les situations d'urgence⁸ et de maintien de la paix⁹.

80. Les inspecteurs ont noté et louent la manière constructive dont le HCR coopère avec l'UNICEF et l'OMS pour les campagnes d'immunisation ainsi qu'avec le PAM pour les questions alimentaires, en tirant le meilleur parti possible des compétences de ces organisations.

M. Le pays hôte

81. Dans sa résolution 50/120 du 16 février 1996, sur les activités opérationnelles, l'Assemblée générale:

"(12).Souligne que c'est aux gouvernements bénéficiaires qu'il incombe au premier chef de coordonner, en fonction des stratégies et priorités des pays, tous les apports d'assistance extérieure, notamment ceux en provenance d'organisations multilatérales, afin de les intégrer

effectivement aux programmes nationaux de développement".

82. Les inspecteurs sont d'avis que le système des coordonnateurs résidents devrait continuer, lorsque Cela s'avère nécessaire et lorsqu'on le lui demande, à renforcer les structures et mécanismes gouvernementaux de coordination, activité qui fait partie intégrante de la création des capacités indispensables à la réalisation de l'autosuffisance.

83. Il est certain que les capacités gouvernementales de développement, de gestion et de coordination varient sensiblement d'un pays à l'autre et d'une catégorie de pays à une autre, et la demande des services du coordonnateur résident varie en conséquence. A une extrémité de la gamme on rencontre des pays dont la demande pour les services de coordination du système est limitée parce que leurs gouvernements possèdent des mécanismes de coordination bien rôdés et efficaces, tant au niveau du gouvernement central qu'à celui des ministères sectoriels. A l'autre extrémité on rencontre des pays pratiquement dépourvus d'institutions en état de fonctionnement, et où les services du coordonnateur résident sont très demandés mais tendent aussi à couvrir un plus large éventail d'activités et s'adressent à un plus grand nombre de protagonistes, y compris les donateurs bilatéraux. Entre ces deux extrêmes on trouve les pays dont les gouvernements peuvent décider de faire sélectivement appel aux services du coordonnateur résident aux fins de programmation intégrée et d'exploitation des apports extérieurs.

84. Toutefois, indépendamment de ces catégories, et comme l'ont observé les inspecteurs au cours de leurs missions, le fait que des ministères sectoriels et des départements continuent de traiter directement avec leurs organismes de contrepartie respectifs (et vice-versa) sans l'intervention d'un contrôle centralisé et d'un dispositif de coordination, pose un sérieux problème pour ce qui est d'une coordination effective et d'une utilisation optimale des ressources. Les inspecteurs ne demandent pas que cessent ces types de contacts mais qu'ils soient mieux régularisés. Deux principes qui se renforcent mutuellement ont été avancés par de hauts fonctionnaires gouvernementaux et des Nations Unies:

i) La création d'un comité ou groupe interministériel composé de ministères et départements sectoriels. (Le président du comité serait l'homologue du représentant résident). Ce genre de dispositif est déjà en place dans divers pays et a prouvé son efficacité.

ii) Les communications des ministères et départements sectoriels vers les organismes respectifs des Nations Unies doivent être approuvées et/ou une copie adressée au ministère chargé de la coordination, ministère des affaires étrangères, de la planification ou des finances par exemple.

85. Les inspecteurs recommandent que les gouvernement hôtes explorent l'efficacité de ces deux suggestions et mettent au point, probablement en coopération avec les coordonnateurs résidents, la pratique la mieux appropriée à leur besoins et demandes.

V. VERS UNE PRESENCE LOCALE RENFORCEE DES NATIONS UNIES

86. Comme il a été indiqué dans l'introduction, ce sujet a fait couler beaucoup d'encre et nombreux sont ceux qui le connaissent bien. Diverses conclusions et recommandations spécifiques ont été proposées dans les précédents chapitres. Dans ce dernier chapitre les inspecteurs s'efforceront de tirer parti de ces conclusions et recommandations et de les insérer avec d'autres recommandations de plus large portée dans une unité ou "modèle" plus homogène.

87. Malgré les directives de l'Assemblée générale des Nations Unies et d'autres organes délibérants tendant à renforcer la coordination sur le terrain en vue d'appuyer les pays où sont exécutés des programmes, et en dépit des tentatives des organismes des Nations Unies en ce sens, les résultats escomptés n'ont pas été pleinement atteints. Très souvent, la prolifération de bureaux et de représentations de différents organismes des Nations Unies continuent d'ajouter aux difficultés qui entravent la coordination tant en ce qui concerne les Nations Unies que le pays hôte. Leurs efforts sont dispersés et courent le danger inhérent de double-emploi et de gaspillage ce qui, en dernier ressort, se traduit par des coûts plus élevés pour tous les intéressés.

88. Tout bien considéré, alors que les Etats Membres sont de plus en plus soucieux de l'efficacité et de la productivité du système des Nations Unies et que les ressources diminuent, les inspecteurs pensent que toutes les parties intéressées devraient prendre des mesures audacieuses. Ces mesures ne concernent pas seulement les bureaux extérieurs mais elles s'inscrivent dans le projet général de restructuration des secteurs économique et social des Nations Unies. Bien que la préoccupation des inspecteurs se cantonne aux lieux d'affectation hors siège, on doit aller au-delà et se tourner vers les autres principaux intéressés: le Siège, les pays hôtes et la communauté des donateurs.

A. Le système des Nations Unies à l'échelon local

89. Les inspecteurs préconisent la nomination d'un seul haut fonctionnaire qui représenterait l'ensemble du système des Nations unies, et aurait tout pouvoir pour parler en son nom, ce qui lui conférerait le respect et la coopération, éléments essentiels à l'exercice des fonctions qui lui seraient confiées. Il/elle aurait à répondre devant le système (famille) des Nations Unies soit collectivement soit/et individuellement, pas seulement à une seule organisation. Pour être efficace et réussir ce haut fonctionnaire devrait remplir certaines conditions:

- i) Qualifications et expérience: Le fonctionnaire devra posséder les qualifications et expériences appropriées ainsi que les compétences mentionnées à la section G du chapitre IV sur la question du coordonnateur résident.

ii) Appui technique et spécialisé: Il/elle devra le cas échéant avoir l'appui de services consultatifs sectoriels techniques et spécialisés. Les modalités peuvent varier d'un pays à l'autre. Ces connaissances spécialisées pourraient être disponibles dans le pays au niveau national, ou grâce à la présence d'institutions spécialisées compétentes des Nations Unies, et non pas de représentants; par l'intermédiaire de conseillers sous-régionaux ou régionaux, y compris ceux qui relèvent des commissions régionales (Le CCI a déjà consacré des rapports à l'analyse de la dimension régionale, portant notamment sur le rôle des commissions régionales et autres bureaux régionaux et sous-régionaux des Nations Unies)¹⁰ A cet égard, on peut se reporter également au Nordic Project¹¹. Ces connaissances spécialisées doivent pouvoir être accessibles dans de brefs délais. C'est ainsi que le représentant résident/coordonnateur résident pouvait recourir directement aux connaissances techniques du conseiller agricole principal de la FAO et du conseiller principal hors siège pour le développement industriel de l'ONUDI, qui partageaient le même bureau, compte tenu d'une structure hiérarchique bien définie, sans se départir de leurs rôles respectifs au service de leurs organisations. Ce cas n'est pas isolé et continue de se reproduire dans bien des lieux d'affectation, sans omettre les arrangements liés au Groupe consultatif mixte des politiques.

90. S'il s'agit d'une question de représentation et de relations publiques où certaines organisations estiment que le coordonnateur résident ne les représente pas pleinement ou qu'il s'intéresse plus aux affaires du PNUD qu'aux leurs, il est certain que la difficulté peut être surmontée par des mesures appropriées, à savoir le processus de sélection et de nomination du coordonnateur résident. Les inspecteurs ont remarqué que lorsque certaines organisations reclassaient leurs "Directeurs" à "Représentants" la coordination s'en ressentait négativement et la notion de famille des Nations Unies était moins bien comprise. Ils se demandent si cet avancement lié aux relations publiques vaut bien les effets négatifs qui en découlent. Nombre des conflits de personnalité et de susceptibilité pourraient être résolus par le retour au titre de "directeur".

91. Un autre élément important dans ce contexte est l'option pour les locaux et les services communs, question abordée à la section H du chapitre IV. Une fois mis en place, cet arrangement deviendra l'élément central d'une présence unifiée au service du pays hôte. Il est superflu de rappeler les avantages qui en résulteraient sur le plan de la rentabilité.

92. La réalisation de toutes les propositions qui précèdent non seulement aurait l'avantage de rassembler des ressources éparses, de cimenter les relations entre hauts fonctionnaires des diverses organisations, optimisant le bénéfice de leurs spécialisations respectives et de leur complémentarité, mais accroîtrait la crédibilité et l'autorité de la famille des Nations unies et des coordonnateurs

résidents. En outre, elle servirait les pays hôtes d'une manière plus efficace et productive.

93. Cette approche ne peut fonctionner d'elle même. Il lui faut l'appui du Siège et une interaction appropriée avec les pays où sont exécutés les programmes et les pays donateurs.

B. Le système des Nations Unies au Siège

94. Au chapitre III, les inspecteurs ont retracé l'évolution de l'appui du siège au coordonnateur résident, depuis la nomination du Directeur général à celle de l'Administrateur du PNUD au nom du Secrétaire général pour superviser et appuyer le système des coordonnateurs résidents.

95. Sur la base de diverses évaluations et de récentes réactions dont les inspecteurs ont eu connaissance, aucune des deux expériences n'a réussi à atteindre les objectifs souhaités.

96. Pour le type de représentation locale préconisé et recommandé ci-dessus, les inspecteurs sont d'avis que le principe d'un seul haut fonctionnaire au Siège, investi du mandat approprié devrait être pris en considération. Les inspecteurs recommandent que l'idée de nommer un Vice-Secrétaire général responsable des activités opérationnelles et activités apparentées soit examinée par les Etats Membres, en considération des attributions, de l'autorité et des ressources appropriées. Les institutions spécialisées et autres organismes des Nations Unies devraient participer au processus.

97. Ce haut fonctionnaire aurait la responsabilité des trois départements regroupés au Secrétariat. Il/elle aurait l'appui d'une unité administrative comprenant le personnel actuellement chargé des activités opérationnelles, plus les effectifs du Bureau des services et de l'appui au système des Nations Unies, qui relève actuellement de l'Administrateur du PNUD. Ce service pourrait également être doté de personnel détaché de diverses organisations. Les représentants des différentes organisations au Secrétariat pourraient participer à la manière d'un conseil d'administration.

C. Pays hôtes

98. Le principal objectif de la famille des Nations Unies à l'échelon local est de répondre aux besoins et demandes des pays hôtes en temps voulu, de manière efficace et productive.

99. Le rôle que joue le pays hôte pour utiliser au mieux les ressources à l'échelon local est extrêmement important. Cet objectif suppose la présence d'un mécanisme gouvernemental unique, fort et efficace chargé de la coopération multilatérale, plutôt qu'une diversité de responsabilités sectorielles réparties entre différents ministères et départements, alignés sur les institutions spécialisées et organismes des Nations

Unies. Cela ne signifie pas nécessairement que les ministères sectoriels et les institutions spécialisées ne continuent pas leur interaction mais plutôt que le processus de prise de décision soit contrôlé centralement.

100. En conséquence, la capacité du pays hôte, ou plus exactement l'appareil central qu'il a institué devraient être renforcés et améliorés. Le système des Nations Unies est en mesure de jouer un rôle plus central à cet égard compte tenu des situations particulières aux divers groupes de pays.

101. Les inspecteurs recommandent que les pays où sont exécutés des programmes examinent les idées présentées notamment à la section M du chapitre IV, étant donné que le gouvernement est et devrait rester la principale autorité dans le processus de prise de décision tout au long des étapes liées à l'assistance technique.

D. La communauté des donateurs

102. Dans la plupart des lieux d'affectation hors siège la communauté des donateurs joue un rôle majeur dans la coordination des activités multilatérales. Il y a interaction, avec divers degrés d'efficacité et d'intensité selon les pays, avec le Système des Nations Unies et plus spécialement avec le système des coordonnateurs résidents.

103. En outre, les pays donateurs jouent un rôle de premier plan dans les organes délibérants des organismes des Nations Unies. Ils agissent individuellement, collectivement et efficacement. Les inspecteurs sont d'avis que la réforme du système des Nations Unies devra rester au centre des préoccupations. Les pays développés comme les pays en développement doivent s'associer à cet effort et doivent prendre leurs responsabilités, ce qui pour les donateurs signifie le versement des contributions financières d'une manière prévisible et régulière.

E. Organes délibérants

104. Les inspecteurs ont recherché les principaux points de référence qui apparaissent dans les résolutions de l'Assemblée générale à propos du système des coordonnateurs résidents. Certaines directives des organes délibérants (y compris l'examen triennal des activités opérationnelles de développement et de leurs résultats par l'Assemblée générale) bien qu'elles gagnent progressivement sur le plan pratique, se prêtent à diverses interprétations selon les différents intéressés, en fonction de leurs besoins respectifs, d'où la possibilité de conflits qui peuvent les rendre inopérantes. Il y a toujours des différences d'orientation entre les organes délibérants des Nations Unies étant donné que les Etats Membres n'y adoptent pas de positions suivies. Ces anomalies doivent donc être corrigées partiellement au moyen d'un contrôle et de décisions plus énergiques de la part du Conseil économique et social et de l'Assemblée générale des Nations Unies mais aussi par une coordination plus rigoureuse de la part des Etats Membres. Ainsi que mentionné

précédemment, les questions relatives à la formulation de politiques et à la coordination ont fait l'objet d'un récent rapport du CCI¹².

NOTES

1. UNDP: Lessons learned: Strenghtening the Work of the Resident Coordinators.
2. DECENTRALISATION DES ORGANISMES DU SYSTEME DES NATIONS UNIES. Première partie: Décentralisation et mécanismes de gestion; Deuxième partie: Etude comparée des différentes approches; Troisième partie: Organisation mondiale de la santé (JIU/REP/92/6).
3. Représentation locale des organisations du système des Nations Unies: structure et coordination (JIU/REP/86/1).
4. Locaux et services communs des organismes des Nations Unies hors siège (JIU/94/8).
5. Coordination des cadres de politique générale et de programmation en vue de l'instauration d'une coopération pour le développement plus efficace (JIU/REP/96/3).
6. Lettre datée du 17 mars 1997, adressée au Président de l'Assemblée générale par le Secrétaire général (A/51/829).
7. Examen de la relation entre l'aide humanitaire et les opérations de maintien de la paix (JIU/REP/96/6).
8. Evaluation approfondie du Département des affaires humanitaires (E/AC/51.1997/3)
9. Dotation en effectifs des missions de maintien de la paix de l'Organisation des Nations Unies et des missions apparentées (JIU/ERS/93/6), et Elément militaire des opérations de maintien de la paix des Nations Unies (JIU/REP/95/11).
10. Décentralisation des organisations du système des Nations Unies, Première partie: Déconcentration et mécanismes de gestion: Deuxième partie: Etude comparée des différentes approches; Troisième partie: Organisation mondiale de la santé (JIU/REP/92/6).
11. The Nordic United Nations Project: The United Nations Issues and Options, 1991.
12. Coordination des cadres de politique générale et de programmation en vue de l'instauration d'une coopération pour le développement plus efficace (JIU/REP/93/3).