

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

Un cadre de référence pour davantage de cohérence et
d'intégration au sein du système des Nations Unies

Rapport établi par

Even Fontaine Ortiz

Corps commun d'inspection

Genève, 2009



Nations Unies

JIU/REP/2009/9

Français
Original: anglais

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

Un cadre de référence pour davantage de cohérence et
d'intégration au sein du système des Nations Unies

Rapport établi par

Even Fontaine Ortiz

Corps commun d'inspection



**Nations Unies
Genève, 2009**

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Sigles et abréviations.....		v
<i>Chapitre</i>		
Introduction	1–29	1
A. À la recherche d’une définition commune	11–19	3
B. Appropriation par les États Membres	20–23	5
C. Méthodologie	24–29	6
I. Pour une plus grande cohérence et une meilleure intégration des mandats de source intergouvernementale.....	30–53	7
A. Le rôle moteur des États Membres.....	30–37	7
B. Faire en sorte que les mandats dictés par le Conseil de sécurité soient spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et limités dans le temps.....	38–42	9
C. Harmoniser les mandats complémentaires, faisant double emploi ou contradictoires	43–53	11
II. Le chemin qui mène à la cohérence et à l’intégration dans l’ensemble du système...	54–77	13
A. De la pratique de consultations ponctuelles à une coordination plus efficace au sein du Secrétariat	56–65	13
B. Quelques avancées	66–74	16
C. Collaboration avec les partenaires	75	18
D. Refonte du Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination.....	76–77	18
III. Cohérence et intégration entre le système des Nations Unies et ses partenaires	78–90	20
A. Les Nations Unies et les organismes de la société civile	79–81	20
B. Les Nations Unies et les institutions de Bretton Woods	82–84	20
C. Les Nations Unies et les autres organisations	85–88	21
D. Les Nations Unies et le secteur privé.....	89–90	22
IV. Cohérence et intégration des Nations Unies aux niveaux régional et sous-régional.....	91–93	23
V. Le défi de l’appropriation locale: ce dont le pays a besoin et ce à quoi il aspire	94–98	24
VI. «Une ONU»	99–223	25
A. De différents modèles à un modèle souple de présence des Nations Unies.....	112–118	28
B. Une direction efficace	119–128	30
C. Choix des coordonnateurs résidents.....	129–133	31
D. Choix des représentants spéciaux du Secrétaire général	134	32

E.	Représentants spéciaux «polyvalents» du Secrétaire général et représentants spéciaux adjoints du Secrétaire général/coordonnateurs résidents/coordonnateurs humanitaires	135–140	32
F.	Formation et perfectionnement des cadres.....	141–145	34
G.	Pas de pouvoirs sans responsabilisation.....	146–155	35
H.	Conditions d'emploi.....	156–160	37
I.	Structures d'appui et mécanismes de coordination et de décision	161–168	38
J.	Planification en vue d'une cohérence et d'une intégration efficaces	169–179	40
K.	Suivi, présentation de rapports et évaluation	180–196	43
L.	Un «Fonds unique»	197–215	46
M.	Un «Bureau unique»	216–223	50
VII.	L'équipe de pays des Nations Unies et les tiers	224–226	51

Sigles et abréviations

AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
APD	Aide publique au développement
BAJ	Bureau des affaires juridiques
BCAH	Bureau de la coordination des affaires humanitaires
BINUB	Bureau international des Nations Unies au Burundi
BSCI	Bureau des services de contrôle interne
CAC	Comité administratif de coordination
CCI	Corps commun d'inspection
CCQAB	Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires
CEA	Commission économique pour l'Afrique
CEAH	Comité exécutif pour les affaires humanitaires
CEE	Commission économique pour l'Europe
CEPALC	Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes
CEPS	Comité exécutif pour la paix et la sécurité
CESAO	Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale
CESAP	Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique
CFPI	Commission de la fonction publique internationale
CPC	Comité du programme et de la coordination
CPI	Comité permanent interorganisations pour la reconstruction et le relèvement des zones sinistrées par suite de guerres ou de catastrophes
DAM	Département de l'appui aux missions
DAP	Département des affaires politiques
DDR	Désarmement, démobilisation et réintégration
DI	Département de l'information
DOMP	Département des opérations de maintien de la paix
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FMI	Fonds monétaire international
HCDH	Haut-Commissariat aux droits de l'homme
MONUC	Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo
OIT	Organisation internationale du Travail
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale

Objectif

Examiner les obstacles à la réalisation de la cohérence et de l'intégration au sein du système des Nations Unies, faire des recommandations pour surmonter ces obstacles et proposer un modèle souple de cohérence et d'intégration qui puisse être adapté aux besoins et aux souhaits de tous les pays où le système des Nations Unies travaille, pays qui sont en voie de développement ou en situation d'après-conflit.

Introduction

1. Dans le cadre de son programme de travail établi en 2007, le Corps commun d'inspection (CCI) a fait une étude en 2007, 2008 et 2009 sur le rôle des représentants spéciaux du Secrétaire général¹ et des coordonnateurs résidents, dans l'optique du processus de cohérence et d'intégration du système des Nations Unies. Le projet de rapport a été rédigé et envoyé pour commentaires en mai 2009; il tient compte des mises à jour envoyées par les organisations participantes jusqu'en décembre 2009.

2. La question a déjà été examinée sous différents angles dans plusieurs rapports du Corps commun d'inspection². En 1995 déjà, le CCI avait recommandé que les représentants spéciaux du Secrétaire général assument la direction générale, la coordination et l'harmonisation des opérations politiques, militaires et humanitaires et que le commandant de la force des Nations Unies, le coordonnateur des opérations militaires et le représentant du Haut-Commissaire aux droits de l'homme sur le terrain fassent rapport au Représentant spécial du Secrétaire général, sans préjudice de leurs mandats respectifs et des procédures internes régissant leurs relations avec leur direction à l'Organisation des Nations Unies. En 1999, le CCI a procédé à un examen du Comité administratif de coordination (CAC) et de ses mécanismes et il a fait des recommandations visant à renforcer l'efficacité et l'impact de la coordination interinstitutions. En 2005, le CCI a rédigé un autre rapport, relatif aux mesures propres à améliorer le fonctionnement général du système des Nations Unies à l'échelon des pays. En 2006, le rapport sur la gestion axée sur les résultats à l'ONU dans les opérations de maintien de la paix et le rapport sur l'évaluation de la budgétisation axée sur les résultats dans le cadre de la réforme ont relevé que l'absence d'intégration faisait obstacle à la bonne exécution des programmes.

3. La question de la cohérence et de l'intégration est au cœur du programme de réformes de l'ONU depuis le début. En 1996, le Secrétaire général de l'époque, Kofi Annan, s'exprimait ainsi dans le rapport annuel du CAC: «Une nouvelle culture à l'échelle du système doit naître, fondée sur des consultations systématiques, une décentralisation effective, le respect mutuel des mandats et des compétences, et une évaluation commune des défis à venir et des atouts dont dispose chaque organisme du système pour les relever»³. Cette idée a été développée dans le rapport de 1997 du Secrétaire général intitulé «Rénover l'Organisation des Nations Unies: un programme de réformes»⁴ et dans celui de 2005 intitulé «Dans une liberté plus grande: développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous»⁵.

¹ Pour les besoins du présent rapport, la catégorie des représentants spéciaux comprend aussi les représentants exécutifs du Secrétaire général et les représentants du Secrétaire général.

² JIU/REP/95/6 (Étude de la relation entre l'assistance humanitaire et les opérations de maintien de la paix); JIU/REP/97/1 (Renforcement de la représentation locale du système des Nations Unies); JIU/REP/99/1 (Examen du Comité administratif de coordination et de ses mécanismes); JIU/REP/2005/2 (Quelques mesures pour améliorer l'action du système des Nations Unies); JIU/REP/2006/1 (Évaluation de la budgétisation axée sur les résultats dans les opérations de maintien de la paix); JIU/REP/2006/6 (La gestion axée sur les résultats à l'ONU dans le cadre de la réforme).

³ Rapport d'ensemble annuel du Comité administratif de coordination pour 1996 (E/1997/54), p. 5.

⁴ A/51/950, par. 49.

⁵ A/59/2005, par. 200.

4. Deux rapports commandés par le Secrétaire général, le rapport de 2000 du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies⁶ et le rapport de 2006 du Groupe d'étude de haut niveau sur la cohérence de l'action du système des Nations Unies, intitulé «Unis dans l'action», ont fait des recommandations concrètes pour que le système fonctionne de façon plus cohérente dans le domaine du maintien de la paix et dans celui du développement, de l'aide humanitaire et de l'environnement. Ce dernier rapport propose notamment un cadre pour une structure unifiée et cohérente des Nations Unies à l'échelon des pays⁷ sous l'égide du coordonnateur résident et de la direction du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), avec installation d'une cloison étanche, en vue de faciliter cette fonction. Le rapport du Groupe de haut niveau n'a pas été approuvé par l'Assemblée générale.

5. Le 19 décembre 2007, l'Assemblée générale a adopté la résolution 62/208 relative à l'examen triennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies. Elle constatait que «le développement, la paix et la sécurité et les droits de l'homme sont inséparables et se renforcent mutuellement». Elle constatait que le secteur privé et la société civile, y compris les organisations non gouvernementales (ONG), peuvent contribuer utilement à la réalisation des objectifs de développement convenus au niveau international, dont les objectifs du Millénaire pour le développement.

6. Par cette même résolution, l'Assemblée générale préconisait d'engager des efforts, par le biais du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination et du Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD) pour accroître la cohésion, l'efficacité et l'efficience du système des Nations Unies pour le développement. Elle préconisait aussi une collaboration interinstitutions plus étroite, tant au niveau des pays qu'au Siège, en vue du fonctionnement efficient et efficace du système de développement des Nations Unies en harmonisant mieux le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) avec les processus nationaux.

7. L'Inspecteur constate que le Conseil des chefs de secrétariat est un organe bien établi et il y relève des améliorations récentes, notamment l'acceptation du GNUD comme un de ses organes subsidiaires et la mise en place d'une «cloison étanche» au sein du PNUD afin d'assurer la transparence, l'impartialité et l'équité de ses opérations; il estime cependant qu'il reste encore beaucoup à faire pour améliorer le Conseil, afin qu'il puisse véritablement diriger les efforts de cohérence et d'intégration.

8. Le Plan-cadre proposé dans le rapport «Unis dans l'action» ne s'applique pas aux pays en conflit ou en situation d'après-conflit et il ne tient pas compte du rôle des représentants spéciaux du Secrétaire général dans ces pays vis-à-vis des coordonnateurs résidents renforcés⁸. D'ailleurs, en novembre 2009, il y avait un Représentant spécial du Secrétaire général dans 15 % des pays où un coordonnateur résident avait été nommé (21 sur 138). Dans ce cas, d'après la Note du Secrétaire général d'octobre 2000 relative aux relations entre les représentants du Secrétaire général, les coordonnateurs résidents et les coordonnateurs des opérations humanitaires, le Représentant spécial «est chargé de donner des instructions politiques à l'ensemble de la présence des Nations Unies et de donner l'impulsion d'une approche coordonnée et cohérente de toutes les composantes des Nations Unies dans le pays»⁹. Cette Note a été révisée en janvier 2006 pour préciser que dans les missions intégrées, le Représentant spécial assure la Direction générale des activités des Nations Unies, représente le Secrétaire général, parle au nom du système, établit le cadre

⁶ A/55/305-S/2000/809 (appelé couramment «rapport Brahimi»).

⁷ A/61/583, p. 5.

⁸ Il indique néanmoins que «depuis la publication du rapport Brahimi relatif aux opérations de maintien de la paix, les missions intégrées de maintien et de consolidation de la paix sont mieux coordonnées, les activités des Nations Unies liées au développement étant désormais placées directement sous la direction du Représentant spécial du Secrétaire général. De meilleures stratégies de développement aux fins de la consolidation de la paix après les conflits sont nécessaires pour orienter ces missions» (A/61/583, par. 26).

⁹ Par. 9.

général d'action qui guide les activités de la mission et de l'équipe de pays des Nations Unies, et veille à ce que tous agissent de façon coordonnée¹⁰.

9. Les recommandations du rapport «Unis dans l'action» sont mises en application selon deux filières similaires et parallèles: au sein du système des coordonnateurs résidents dans huit projets pilotes (Albanie, Cap-Vert, Mozambique, Pakistan, République-Unie de Tanzanie, Rwanda, Uruguay et Viet Nam), et au sein du système des représentants spéciaux du Secrétaire général¹¹ (depuis novembre 2009) dans les 18 missions/bureaux intégrés de la paix (Afghanistan, Burundi, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Haïti, Iraq, Israël/territoire occupé de Palestine, Kosovo, Liban, Libéria, Népal, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Sierra Leone, Somalie, Soudan/Darfour, Tchad et Timor-Leste) tandis que l'on s'achemine vers un effort commun de cohérence dans le cadre des Nations Unies. Il existe une différence capitale entre ces deux filières, c'est que le rapport «Unis dans l'action», dans le régime des coordonnateurs résidents, ne s'applique qu'aux institutions, fonds et programmes des Nations Unies, alors que la Note d'orientation du Secrétaire général englobe l'interface des coordonnateurs résidents avec les entités du Secrétariat (Département des affaires politiques, Département des opérations de maintien de la paix, Bureau de coordination des affaires humanitaires (BCAH), Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH). «Cohérence» est le terme appliqué habituellement à la première approche tandis que «intégration» s'applique dans le deuxième cas.

10. Dans une moindre mesure, le système des coordonnateurs des opérations humanitaires présents dans 27 pays est un autre exemple d'un effort de cohérence qui fait intervenir des acteurs extérieurs à l'ONU. Le coordonnateur des opérations humanitaires, qui est aussi dans la plupart des cas le coordonnateur résident, est chargé de diriger et de coordonner les activités d'aide et de protection de l'équipe de pays des Nations Unies, ainsi que celles des ONG et des membres du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge qui s'engagent à participer à une action de coordination. Le coordonnateur des opérations humanitaires est responsable devant le coordonnateur des secours d'urgence.

A. À la recherche d'une définition commune

11. Jusqu'à présent, aucune définition de la cohérence en tant que telle aux Nations Unies n'a été adoptée. Le rapport «Unis dans l'action» a proposé de définir le processus comme étant le regroupement de la plupart des activités des Nations Unies dans les pays en un seul programme stratégique, un seul budget, un seul chef de file et un seul bureau. La validité et l'application de cette définition ont été mises en cause et l'Assemblée générale ne s'est pas prononcée sur la question. D'une manière générale, la cohérence est un terme applicable aux pays en développement non impliqués dans des opérations de paix, tandis que l'intégration concerne des pays où des opérations de paix sont en place.

12. En 2006, le Secrétaire général a défini l'intégration comme étant le principe directeur de la conception et de l'exécution d'opérations complexes des Nations Unies dans des situations d'après-conflit et du regroupement des différentes dimensions de la consolidation de la paix (politique, économie, humanitaire, droits de l'homme, légalité, aspects sociaux et sécurité) en une stratégie d'appui cohérente. Une mission intégrée est fondée sur un plan stratégique commun et sur une même interprétation des priorités et des types d'intervention à mettre en place à différents stades du processus de redressement. Par ce processus intégré, l'ONU s'efforce de maximiser sa contribution à l'intention des pays qui sortent d'un conflit en mettant en œuvre ses différents moyens d'une manière cohérente et concertée¹².

¹⁰ «Note d'orientation sur les missions intégrées, éclairant le rôle, la responsabilité et l'autorité du Représentant spécial du Secrétaire général et du Représentant spécial adjoint du Secrétaire général/Coordonnateur résident/Coordonnateur des opérations humanitaires» (janvier 2006), par. 5.

¹¹ Certaines missions sont dirigées par un chef de missions ou par un Représentant spécial exécutif du Secrétaire général, mais le rapport utilise l'expression Représentant spécial du Secrétaire général pour désigner aussi les chefs de missions et les représentants exécutifs spéciaux du Secrétaire général.

¹² Note d'orientation (voir note 10 ci-dessus), par. 4.

13. En outre, dans sa décision n° 2008/24 du 26 juin 2008, le Comité des politiques a défini quatre éléments d'intégration:

a) L'objectif principal de l'intégration est de donner le maximum d'impact individuel et collectif à l'action des Nations Unies, en mettant l'accent sur les activités nécessaires pour consolider la paix;

b) Afin de parvenir à cet objectif principal sur le terrain, il convient d'instituer un partenariat stratégique efficace entre la mission/le bureau des Nations Unies et l'équipe de pays, sous la direction du Représentant spécial, afin que toutes les composantes de la mission/du bureau et de l'équipe travaillent de façon cohérente et se renforcent mutuellement, en étroite collaboration avec d'autres partenaires;

c) Les prescriptions à l'échelon des pays doivent correspondre aux besoins et à la situation spécifiques du pays et peuvent prendre différentes formes structurelles. Dans tous les cas, elles doivent comprendre: i) une vision commune des objectifs stratégiques des Nations Unies; ii) une planification étroitement alignée ou intégrée; iii) une série de résultats, de calendriers et de responsabilités convenus d'un commun accord concernant l'exécution des tâches qui présentent une importance capitale pour consolider la paix; iv) des mécanismes de surveillance et d'évaluation convenus d'un commun accord;

d) Une approche intégrée et des mécanismes d'intégration peuvent être bénéfiques pour les opérations humanitaires. Les mécanismes doivent tenir compte pleinement des principes humanitaires reconnus, permettre la protection de l'espace humanitaire et faciliter une bonne coordination avec tous les acteurs de l'action humanitaire.

14. Le Comité des politiques a créé un Groupe directeur pour une action intégrée qui comprend des représentants des organismes du Secrétariat et des institutions, fonds et programmes des Nations Unies; c'est un organe permanent chargé de faciliter la politique d'intégration et son application. Cependant, ses décisions ne sont pas contraignantes pour tous les participants aux opérations de maintien de la paix.

15. L'Inspecteur se félicite de ces tentatives de mieux définir l'intégration, qui répondent à certaines préoccupations des parties prenantes, mais il relève qu'elles n'ont pas force obligatoire pour tous les partenaires concernés par le processus d'intégration étant donné que le Comité des politiques n'a qu'une autorité limitée.

16. Le document d'orientation sur les principes et directives concernant les opérations de maintien de la paix des Nations Unies, établi par le DOMP/Département de l'appui aux missions (DAM) vise à définir la nature, l'étendue et l'activité principale des opérations contemporaines de maintien de la paix. Il caractérise une mission intégrée comme étant «une mission où tous les acteurs des Nations Unies partagent une vision commune des objectifs stratégiques des Nations Unies au niveau du pays¹³». On se préoccupe moins d'assurer l'intégration au sein de la mission dirigée par le DOMP, car l'action pluridimensionnelle de maintien de la paix, bien qu'officiellement intégrée, peut en fait n'être intégrée ni sur le plan interne (parce que les civils, la police et l'armée ont des rôles distincts et spécialisés qui vont de la protection des droits de l'homme à la surveillance des élections en passant par le désarmement et la démobilisation), ni intégrée avec le reste du système des Nations Unies d'une manière cohérente et concertée¹⁴. La tâche ardue de l'intégration interne des missions est compliquée par un deuxième niveau d'intégration avec les institutions, fonds et programmes des Nations Unies qui sont de plus en plus appelés à exécuter les éléments programmatiques de l'action de paix dans les pays touchés par un conflit afin d'assurer convenablement le maintien de la paix¹⁵. En décembre 2009, le Groupe directeur pour une action intégrée a approuvé les directives de préparation des missions intégrées sur le terrain, directives qui s'appliquent à toutes les présences pluridimensionnelles des Nations Unies, c'est-à-dire là où se trouvent à la fois une mission de l'ONU (y compris celles qui sont

¹³ *Opérations de maintien de la paix des Nations Unies: principes et orientations* (2008), p. 68.

¹⁴ Voir note 10 ci-dessus.

¹⁵ *Multidimensional and Integrated Peace Operations: Trends and Challenges*, séminaire organisé à Addis-Abeba les 26 et 27 avril 2007.

dirigées par le DOMP et le DAP) et une équipe de pays. Ces directives définissent des normes minimales: a) des structures intégrées de coordination sur le terrain visant à garantir que la collaboration soit institutionnalisée depuis le haut de la hiérarchie jusqu'au niveau de l'exécution; b) l'élaboration et la mise en œuvre de cadres stratégiques intégrés fixant des priorités communes en matière de consolidation de la paix à l'intention du système des Nations Unies à l'échelon des pays. Malheureusement, ces principes ne sont pas contraignants pour tous les acteurs intervenant dans les opérations de maintien de la paix.

17. Les ministres de pays développés et de pays en développement ont indiqué dans la Déclaration de Paris de mars 2005 sur l'efficacité de l'aide au développement que le processus de cohérence et d'intégration doit faire intervenir d'autres acteurs importants comme les institutions de Bretton Woods, les pays ou groupes de pays donateurs, les organisations régionales, la société civile, le secteur privé et tous les organismes d'État.

18. Toutes les définitions susmentionnées s'appliquent à l'échelon des pays. Or l'Inspecteur estime que pour obtenir la cohérence et l'intégration sur le terrain, il est indispensable d'assurer la cohérence et l'intégration au Siège et qu'au demeurant, elles doivent être présentes à tous les échelons du système des Nations Unies et aussi dans les relations avec les parties prenantes et les partenaires extérieurs. Dans le système onusien, la cohérence doit s'exercer, en premier lieu, entre les États Membres à l'échelon des organes nationaux et législatifs, et en deuxième lieu au sein du Secrétariat, des fonds et programmes et des institutions spécialisées et dans leurs relations mutuelles. Comme on l'a fait valoir à juste titre, la grande pierre d'achoppement est la structure même des Nations Unies elle-même, qui comprend une bureaucratie extrêmement fragmentée et complexe, 17 départements et bureaux, 14 fonds et programmes et 16 institutions spécialisées, qui ont tous un mandat, une structure administrative et des méthodes de travail différents.

19. L'Inspecteur suggère de définir la cohérence comme étant le processus stratégique de l'ensemble des opérations du système des Nations Unies visant à atteindre les objectifs fixés, et l'intégration comme étant le mode d'opération visant à concrétiser cette cohérence. Les missions intégrées et la stratégie «Unis dans l'action» sont donc les moyens non seulement de satisfaire les besoins des pays, mais aussi d'assurer la cohérence.

B. Appropriation par les États Membres

20. Enfin, et ce n'est pas le moins important, il est fondamental, pour apporter de la cohérence et de l'intégration au système des Nations Unies à l'appui de l'action de paix et de développement, que toutes les parties concernées acceptent, sans discuter, que le processus soit animé par l'État Membre concerné, en fonction des besoins et des souhaits de chaque pays définis en partenariat avec lui, les représentants du système des Nations Unies, la communauté des donateurs et d'autres acteurs, et dans le respect absolu des priorités nationales convenues et de la ferme volonté de l'État. Il est donc important de réaliser la cohérence à l'échelon de l'administration locale de chaque pays. En définitive, la cohérence et l'intégration relèvent de la responsabilité partagée des États Membres et des organisations du système onusien, individuellement et collectivement.

21. L'Inspecteur souligne que le présent modèle proposé pour la cohérence et l'intégration implique une grande souplesse afin de s'adapter aux particularités d'une démarche au cas par cas. Ainsi, les besoins des pays en situation d'après-conflit sont différents de ceux des pays en développement qui ne sont pas concernés par des opérations de paix et ils doivent donc être définis en conséquence. L'Inspecteur note qu'au paragraphe 3 de sa résolution 62/277 du 15 septembre 2008, l'Assemblée générale a décidé que «ces travaux intergouvernementaux sur la cohérence porteront exclusivement et de manière intégrée sur l'application de la stratégie “Unis dans l'action”». Néanmoins, l'Inspecteur est d'avis que l'architecture telle qu'elle est définie et clairement exposée dans le présent cadre de référence, se substitue aux deux exercices en cours: la stratégie «Unis dans l'action» et les missions de paix intégrées.

22. L'Inspecteur avait envisagé à l'origine d'étudier simplement la relation entre les représentants spéciaux du Secrétaire général et les coordonnateurs résidents dans une optique plus restreinte concernant: a) le degré de mise en œuvre des différentes directives définissant leurs responsabilités respectives; b) les

arrangements du Siège à l'appui de la cohérence et de la coordination sur le terrain; c) le choix, le coût, les conditions d'emploi, le mandat, la responsabilité et la supervision des représentants spéciaux. Étant donné la complexité du sujet, il a décidé par la suite d'élargir le champ de l'étude pour tenir compte d'autres facteurs qui entrent en ligne de compte, tels que le mandat et les centres d'intérêt des différents acteurs impliqués et les contraintes financières qui gênent la mise en œuvre de la stratégie «Unis dans l'action».

23. En conséquence, le rapport propose un cadre de référence concernant la cohérence et l'intégration à tous les niveaux de l'ensemble du système des Nations Unies et dans les relations avec les parties prenantes/partenaires, et un modèle de présence sur le terrain assez souple pour convenir aux besoins différents et évolutifs des pays en situation de paix, de conflit ou d'après-conflit. L'Inspecteur invite les instances délibérantes des organisations qui participent aux travaux du CCI à adopter ce cadre de référence comme critère pour guider et mesurer l'action menée pour devenir une organisation plus efficace et plus efficiente, afin de mieux répondre aux besoins des pays.

C. Méthodologie

24. Conformément aux normes, principes directeurs et méthodes de travail du CCI, la démarche suivie pour établir le présent rapport comprend un examen théorique préliminaire, des questionnaires, des entretiens et une analyse approfondie. L'Inspecteur a mené plus de 100 entretiens avec des fonctionnaires de différentes organisations participantes à Genève, à New York et à Rome; avec des représentants spéciaux du Secrétaire général, des coordonnateurs résidents et des équipes de pays; et avec des représentants du gouvernement des pays hôtes et des pays donateurs et des ONG sur le terrain. Au Siège, à New York, il a rencontré le Secrétaire général, la Vice-Secrétaire générale, les secrétaires généraux adjoints chefs du DOMP et du DAP, l'Administrateur du PNUD, le Coordonnateur des secours d'urgence et les chefs du Bureau exécutif de la paix et de la sécurité et du Bureau d'appui à la consolidation de la paix, entre autres. À Genève et à Rome, il s'est entretenu avec des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), de l'Organisation mondiale du Travail (OIT), du HCDH, du Programme alimentaire mondial (PAM) et de l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Un questionnaire électronique confidentiel a été envoyé à 47 représentants spéciaux et représentants spéciaux adjoints du Secrétaire général, qui combinent parfois cette fonction avec celle de coordonnateur résident et de coordonnateur des opérations humanitaires; il a suscité un taux de réponse de 57 %. Par ailleurs, l'Inspecteur s'est rendu dans un échantillon de pays membres de l'ONU qui étaient à des stades différents d'une situation de conflit: Burundi, Haïti, Népal, République démocratique du Congo, Somalie (représentant en poste à Nairobi) et Tadjikistan. L'Inspecteur s'est rendu aussi en Chine, en tant que pays en situation de développement dans la paix, et au Viet Nam, qui figurait parmi les huit projets pilotes. Des commentaires sur le projet de rapport ont été demandés aux organisations participantes et il en a été tenu compte dans la version finale.

25. Une séance de réflexion réunissant les inspecteurs et leurs collaborateurs a permis de faire un premier bilan du rapport; une séance élargie, ouverte à toutes les organisations du système des Nations Unies, aux représentants des États Membres et à d'autres personnalités connaissant bien la question s'est tenue le 30 juin 2008. Le texte a été beaucoup enrichi à la suite de cette séance. La quasi-totalité des commentaires formulés ont été pris en considération dans le texte définitif. Étant donné que l'analyse présentée ici est fondée sur la situation de 2008, on n'a pas pu y introduire tous les nombreux faits nouveaux intervenus depuis 2009 concernant la cohérence et l'intégration à l'échelle du système, mais ils sont mentionnés dans le rapport. Quoiqu'il en soit, pour l'Inspecteur, le travail accompli dans ce domaine confirme pleinement la validité des conditions énoncées ci-après et devrait contribuer à améliorer la cohérence et l'intégration.

26. L'Inspecteur remercie en particulier le Ministère des affaires étrangères norvégien pour le soutien et l'encouragement qu'il lui a apportés au cours de la présente étude, en particulier pour l'organisation de la séance élargie de réflexion de juin 2008.

27. Conformément à l'article 11, paragraphe 2, du statut du CCI, la version finale du rapport a été mise au point après consultations entre les inspecteurs pour que ses conditions et recommandations soient validées collectivement.

28. L'Inspecteur tient à remercier tous ceux qui l'ont aidé à établir le présent rapport, en particulier toutes les personnes qui ont participé aux entretiens et qui l'ont si aimablement fait bénéficier de leurs connaissances et de leur compétence. L'Inspecteur remercie tout particulièrement l'ex-Inspecteur Juan Luis Larrabure, qui non seulement a inspiré le présent rapport, mais qui a été aussi une source précieuse de renseignements et de motivation. Ses idées et son optique ont été maintenues. Au moment de la publication du rapport, l'Inspecteur tient à le dédier à la mémoire de M. Luis Carlos da Costa, ex-Représentant spécial adjoint du Secrétaire général, dont le dévouement à l'ONU, en particulier pour le maintien de la paix, était au-dessus de tout éloge. Le concours de M. da Costa a été décisif pour l'élaboration du présent rapport.

29. L'Inspecteur estime que les 18 conditions doivent être examinées et mises en œuvre pour qu'on puisse avancer plus facilement vers la réalisation de la cohérence dans le système des Nations Unies. Les conditions sont réparties entre responsabilités du Siège et responsabilités sur le terrain.

Recommandation

Les organes délibérants sont invités à adopter le présent cadre de référence en tant que critère pour guider et mesurer les efforts déployés en vue d'obtenir une organisation plus efficace et plus efficiente, apte à mieux satisfaire les besoins des pays.

I. Pour une plus grande cohérence et une meilleure intégration des mandats de source intergouvernementale

A. Le rôle moteur des États Membres

30. Le système des Nations Unies comprend 30 organisations, gouvernées chacune par des organes délibérants composés des États Membres (y compris les employeurs et les travailleurs dans le cas de l'OIT). La composition varie d'une organisation à l'autre en ce qui concerne les représentants des États et leurs compétences, de sorte que les mandats de ces organes délibérants peuvent être différents ou se chevaucher.

31. Dans le domaine de la paix et du développement, les mandats sont généralement confiés par le Conseil de sécurité, l'Assemblée générale et le Conseil économique et social. Un certain nombre d'organes subsidiaires ou consultatifs à composition plus limitée contribuent au traitement de ces questions, par exemple le Comité spécial des opérations de maintien de la paix¹⁶, la Commission de consolidation de la paix¹⁷ et la Commission du développement durable¹⁸.

¹⁶ Créé par l'Assemblée générale dans sa résolution 2006 (XIX) du 18 février 1965, le Comité spécial est chargé d'examiner à fond toutes les questions relatives au maintien de la paix. Il fait rapport à l'Assemblée, par l'intermédiaire de la Quatrième Commission (Commission des questions politiques spéciales et de la décolonisation), une des six grandes commissions de l'Assemblée. Il comprend 124 États Membres, principalement ceux qui fournissent du personnel de maintien de la paix, et 17 observateurs.

¹⁷ Créée en 2005 en tant qu'organe consultatif intergouvernemental auprès de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité, afin de combler une lacune en répondant à la nécessité d'adopter une démarche coordonnée, cohérente et intégrée de la consolidation de la paix après un conflit. La Commission réunit tous les acteurs compétents pour mobiliser des ressources et donner des conseils sur les stratégies intégrées proposées pour la consolidation de la paix et le redressement du pays après un conflit, en axant son action sur la reconstruction et le renforcement des institutions.

¹⁸ Créée en tant que commission technique du Conseil économique et social par la décision 1993/207 du Conseil. Ses fonctions sont définies dans la résolution 47/191 de l'Assemblée générale datée du 22 décembre 1992. La Commission

32. D'autres organes subsidiaires et consultatifs de l'ONU s'occupent du financement et de la programmation: Cinquième Commission, Commission du développement social, Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB) et Comité du programme et de la coordination (CPC). Ces deux derniers en particulier ont un rôle normatif qui consiste à introduire une homogénéité dans les décisions prises par les instances supérieures et ils s'acquittent de cette tâche avec des fortunes diverses.

33. Composé de 34 États Membres, le CPC a un rôle déterminant pour la cohérence au système, car il aide le Conseil économique et social dans l'exercice de sa fonction de coordination. Il doit examiner secteur par secteur les activités et programmes des organismes du système onusien et veiller à ce que les programmes de travail de l'ONU et de ses organismes soient compatibles et complémentaires, en fixant un ordre de priorité pour éviter les chevauchements et le double emploi¹⁹. Depuis 2004, l'Assemblée générale a demandé dans plusieurs résolutions une amélioration des méthodes de travail et des procédures du Comité²⁰. Les progrès ont été lents, ainsi qu'il ressort du rapport de sa session de fond de juin-juillet 2007²¹.

34. Pour sa part, le CCQAB doit apporter de la cohérence au système dans l'examen du budget présenté par le Secrétaire général à l'Assemblée générale, des budgets administratifs des institutions spécialisées et des propositions d'accord financier avec ces institutions, et dans l'examen des rapports des commissaires aux comptes sur les comptes de l'ONU et des institutions spécialisées et dans le compte rendu à l'Assemblée générale sur ces rapports²². Au fil des années, le Comité s'est intéressé surtout et de plus en plus aux travaux de l'ONU et de ses fonds et programmes, s'écartant de ses responsabilités de contrôle des institutions spécialisées, pour des raisons parfois indépendantes de sa volonté.

35. Pour l'Inspecteur, le CPC et le CCQAB doivent se replacer dans l'optique de leur responsabilité qui consiste à apporter de la cohérence aux aspects programmatiques et budgétaires de l'ensemble du système. Ils ont besoin chacun d'être réorganisés pour faire face aux tendances nouvelles qui affectent la cohérence et l'intégration de l'ensemble du système onusien.

36. L'Inspecteur relève que les États Membres n'ont pas tous la même attitude à l'égard du processus de cohérence et d'intégration. Le rapport du Groupe de haut niveau sur la cohérence du système des Nations Unies (par. 4 ci-dessus) a été présenté à l'Assemblée générale pour examen mais celle-ci n'a pas pu se mettre d'accord sur ses propositions. Il est évident que le processus de cohérence et d'intégration à l'ONU est gouverné par les États Membres et qu'il ne pourra aller que jusqu'où ces derniers le voudront bien. Les organes délibérants de chaque organisation doivent envoyer des signaux clairs à leurs secrétariats respectifs sur ce que l'on attend d'eux en matière de cohérence et d'intégration.

37. Il est indispensable que les États Membres définissent ce qu'est la cohérence et qu'ils indiquent ce qu'ils attendent du système des Nations Unies pour y parvenir.

Condition 1

Le processus de cohérence et d'intégration est guidé par les États Membres.

comprend 53 membres et reçoit des services organiques et des services techniques du Département des affaires économiques et sociales et de la Division du développement durable. Elle fait rapport, par l'intermédiaire du Conseil, à la Deuxième Commission de l'Assemblée générale.

¹⁹ Résolutions 920 (XXXIV) du 3 août 1962, 1171 (XLI) du 5 août 1966 et 2008 (LX) du 14 mai 1976 du Conseil économique et social et résolutions 31/93 du 14 décembre 1976 et 58/269 du 23 décembre 2003 de l'Assemblée générale.

²⁰ Résolutions 58/269, 60/257 du 8 mai 2006, et 61/235 du 22 décembre 2006.

²¹ A/62/16, p. 34 à 36.

²² Résolutions 14 I) du 13 février 1946 et 32/103 du 14 décembre 1977 de l'Assemblée générale, et art. 155 à 157 de son règlement intérieur.

Moyens d'y parvenir:

- a) Donner des instructions claires aux secrétariats de toutes les organisations du système onusien sur ce que l'on attend d'eux en termes de cohérence et d'intégration;
- b) Renforcer le rôle de coordination du CPC afin qu'il soit mieux à même d'apporter plus de cohérence aux aspects programmatiques du système dans son ensemble;
- c) Concrétiser le rôle du CCQAB vis-à-vis de tous les organismes du système des Nations Unies s'agissant de donner plus de cohérence aux questions administratives et budgétaires dans l'ensemble du système.

B. Faire en sorte que les mandats dictés par le Conseil de sécurité soient spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et limités dans le temps

38. En vue de remédier à l'échec de précédentes opérations de paix et de respecter la dynamique des situations d'après-conflit, le Conseil de sécurité a accentué depuis quelques années le caractère pluridimensionnel des mandats relatifs aux opérations de paix, contribuant ainsi à poser les bases d'une paix durable. Il en est résulté une nouvelle conception du maintien de la paix²³, qui a des incidences sur le travail des autres organismes des Nations Unies, qui ont des parties prenantes, des mandats et des priorités stratégiques différents fixés par leurs organes directeurs indépendants, et sur lesquels le Conseil n'a en principe aucune autorité.

39. En vertu des Chapitres VI et VII de la Charte des Nations Unies, la compétence du Conseil de sécurité est limitée à la paix et à la sécurité. Le Chapitre VI vise le règlement pacifique des différends par les «procédures ou méthodes d'ajustement appropriées»²⁴. Le Chapitre VII préconise «d'entreprendre, au moyen de forces aériennes, navales ou terrestres, toute action ... nécessaire au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales»²⁵. En conséquence, lorsque le Conseil décide d'ordonner des activités visant à poser les bases d'une paix durable (dans des domaines précis comme la gouvernance, la légalité, les droits de l'homme et la protection de l'enfance), il importe de tenir compte des activités en cours de l'ONU afin d'élaborer un mandat qui tienne compte des besoins réels, faute de quoi l'organisation des composantes des missions et le recrutement du personnel correspondant risquent de faire double emploi avec des structures existantes au sein des équipes de pays. Le mandat doit porter aussi sur des domaines où la paix et la sécurité exigent de l'ONU un engagement additionnel et spécifique. L'application cohérente de la notion d'approche intégrée est indispensable pour que les activités de la mission et celles de l'équipe de pays soient coordonnées et complémentaires.

40. Parfois, lorsque les budgets de mission sont soumis à l'approbation de l'Assemblée générale, un déficit de financement se produit dans l'exécution des activités prévues au mandat. Ainsi, les missions de maintien de la paix en Érythrée/Éthiopie et au Liban devaient assurer la stabilité pendant qu'on délimitait les frontières, mais aucun crédit n'avait été prévu pour financer les commissions de tracé des frontières. De même, si une mission de paix doit transmettre ses fonctions à un service national qui a besoin de formation professionnelle et d'équipement, par exemple la police, l'Assemblée décide normalement que l'activité sera financée par des contributions volontaires qui «souvent se concrétisent tardivement ou pas du tout»²⁶. L'Inspecteur souligne le fait que la transition du stade des opérations de paix à celui des opérations de développement doit être financée convenablement.

²³ Opérations de maintien de la paix des Nations Unies: principes et orientations (voir note 13 ci-dessus).

²⁴ Art. 36, par. 1.

²⁵ Art. 42.

²⁶ Voir S/2001/394, par. 32.

41. À la suite du rapport Brahimi²⁷ qui préconisait la définition de mandats réalistes par le Conseil de sécurité et soulignait la nécessité de renforcer la capacité de collecte d'informations et d'analyse du Secrétariat à cette fin, le Conseil a décidé de donner pour les opérations de maintien de la paix des mandats clairs, crédibles et réalisables²⁸. Des progrès ont été faits depuis lors, mais les mandats fixés par le Conseil manquent toujours de clarté, sont irréalistes ou trop ambitieux, et ils ne prévoient pas d'indicateur adéquat pour mesurer les progrès réalisés²⁹ ni de stratégie de sortie³⁰ pour le transfert des responsabilités et la clôture des opérations. L'Inspecteur réaffirme donc la nécessité d'une cohérence de l'action de l'ONU dans les situations de conflit et d'après-conflit grâce à des mandats spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et limités dans le temps dictés par le Conseil de sécurité, pour les missions de maintien de la paix comme pour les missions politiques spéciales.

42. En outre, l'Inspecteur estime qu'une démarche globale est nécessaire pour traiter les causes profondes des conflits qui touchent aujourd'hui les pays les plus pauvres du monde et pour en prévenir le retour, dont le risque est plus élevé dans les dix années qui suivent le conflit. Cette démarche globale doit s'insérer dans une action cohérente de l'ensemble du système visant à lutter contre la pauvreté et à favoriser le développement. La clef du succès consiste donc à associer, depuis la phase de démarrage, toutes les organisations onusiennes aux missions d'évaluation et à l'établissement des rapports au Conseil de sécurité qui en a dicté le mandat. Jusqu'à présent, ces rapports n'ont pas une large étendue et les équipes de pays sur le terrain ne sont pas associées régulièrement et activement à leur rédaction. Dans le meilleur des cas, lorsque les équipes de pays sont sollicitées, l'information reçue en retour a été qualifiée de médiocre. Pour l'Inspecteur, le DOMP et le DAM devraient exploiter systématiquement les compétences spécialisées des équipes de pays pour augmenter leur capacité de collecte d'informations et d'analyse afin que le Conseil puisse définir des mandats spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et limités dans le temps. Une dynamique analogue doit s'appliquer, le cas échéant, à l'élaboration du mandat des missions politiques.

Condition 2

Les mandats dictés par le Conseil de sécurité sont spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et limités dans le temps, et accompagnés des ressources correspondantes.

Moyens d'y parvenir:

- a) Renforcer la capacité de collecte d'informations et d'analyse du Secrétariat;
- b) Associer les équipes de pays aux missions d'évaluation et faire spécifiquement des recommandations sur les mesures propres à soutenir l'action à long terme dans le processus de consolidation de la paix et dans la fourniture de contributions aux rapports destinés au Conseil de sécurité;
- c) Fixer d'un commun accord des indicateurs visant à mesurer les progrès réalisés dans l'accomplissement des mandats;
- d) S'entendre dès le début des opérations sur une stratégie de sortie pour le transfert des missions de maintien de la paix ou des missions politiques aux acteurs du développement; et
- e) Recevoir du Secrétaire général un programme clair et un état des incidences budgétaires avant d'adopter des résolutions et des décisions.

²⁷ Voir note 6 ci-dessus.

²⁸ Résolution 1327 (2000) du Conseil, annexe, partie I.

²⁹ Voir le rapport sur l'évaluation de la budgétisation axée sur les résultats dans les opérations de maintien de la paix (JIU/REP/2006/1), par. 24 à 35.

³⁰ Dans le questionnaire du CCI, 77 % des interrogés ont répondu «non» à la question de savoir si le document de planification des missions communes prévoyait une stratégie de sortie.

C. Harmoniser les mandats complémentaires, faisant double emploi ou contradictoires

43. Dans les situations humanitaires surtout, les mandats opérationnels du BCAH, du HCDH, du PNUD, du Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), du Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM) et du PAM peuvent être complémentaires ou se chevaucher, particulièrement dans des domaines transsectoriels comme la protection, le développement durable, les droits de l'homme et la condition de la femme. Bien souvent, l'avantage comparatif du système des Nations Unies ne réside pas dans sa capacité de financement, mais plutôt dans son aptitude à fournir des services techniques fiables, à formuler des normes et à aider les gouvernements à relever des défis de plus en plus complexes.

44. Étant donné qu'on ne peut pas s'attendre à court terme à des grands changements visant à redéfinir les mandats et les structures de direction des organisations humanitaires, une division rationnelle du travail entre elles est nécessaire pour assurer la cohérence et l'efficacité de l'engagement de chacune d'entre elles et du système des Nations Unies collectivement, en fonction de son mandat, de ses avantages comparatifs et de son expérience du terrain.

45. Or, il n'existe pas actuellement de cadre institutionnel contraignant qui oblige le système des Nations Unies à définir la doctrine opérationnelle, la division du travail et les règles d'intervention de chaque organisme. Pour l'Inspecteur, ce cadre institutionnel contraignant ne peut être établi qu'à l'échelon du Conseil des chefs de secrétariat et il doit être approuvé par les organes délibérants compétents. L'Inspecteur est conscient qu'il faudra du temps pour se mettre d'accord et que la cohérence et l'intégration doivent donc avancer en parallèle sans qu'on attende la conclusion d'un accord.

46. Pour l'heure, l'approche par groupes et par secteurs adoptée par les organisations de développement et les organisations humanitaires, sous la direction de l'institution choisie comme chef de file, constitue un gain remarquable d'efficacité. Plusieurs exemples réussis attestent des avantages d'une telle démarche dans l'action collective au Siège et dans les pays, notamment pour la lutte contre le VIH/sida et la grippe aviaire, l'éradication de la poliomyélite et la santé de la procréation. L'Inspecteur estime toutefois qu'il y aurait encore des progrès à faire sur le plan du coût-efficacité. La multiplication des réunions de coordination soulève des inquiétudes sérieuses quant aux coûts de transaction et l'absence de diffusion des meilleures pratiques entraîne une répétition inutile des processus et des méthodes d'apprentissage.

47. Dans le domaine du maintien de la paix, la décision du Comité des politiques concernant la primauté du droit est un bon exemple de division concertée du travail. Par cette décision, le rôle de chef de file est dévolu à plusieurs organismes et bureaux de l'ONU impliqués dans les travaux sur la primauté du droit de sorte qu'ils peuvent assumer des responsabilités clairement définies de coordination ou autres, tandis que les autres organismes ou bureaux continuent d'exercer leurs responsabilités dans des domaines spécifiques. Cependant, comme la décision n'est pas contraignante, elle n'est pas toujours bien connue ni appliquée à l'échelon opérationnel.

48. Le Groupe de haut niveau sur la cohérence du système des Nations Unies a recommandé au Secrétaire général de créer une équipe spéciale indépendante chargée d'éliminer les doubles emplois et de regrouper s'il y a lieu plusieurs entités en attendant que les gains d'efficacité se reportent sur les programmes de pays «uniques». Comme cette initiative s'appliquerait essentiellement aux organisations financées par des contributions statutaires, il faudrait trouver des moyens novateurs d'étendre cette approche aux organisations financées par des contributions volontaires.

49. L'Inspecteur a constaté l'existence de mandats contradictoires. Le double rôle du PNUD en tant que courtier en activités opérationnelles et coordonnateur/porte-parole du système des Nations Unies présente un risque de conflit d'intérêts. Le rôle du PNUD en tant que coordonnateur général du système onusien est perçu comme excessif par certains membres des équipes de pays qui estiment que le PNUD pousse beaucoup trop loin le processus de cohérence. Par ailleurs, le nouveau mandat du PNUD en matière de renforcement des capacités dans les domaines de la gouvernance démocratique, de la prévention des crises et du redressement économique, de l'énergie et de l'environnement, du VIH/sida et de l'émancipation des

femmes empiète sur le mandat ancien d'autres organismes³¹. À ce sujet, le Groupe de haut niveau sur la cohérence du système des Nations Unies a recommandé au PNUD de renoncer d'ici à 2008 à son travail sectoriel en matière de politique et de capacité, travail pour lequel d'autres instances sont compétentes, et de s'attacher à «renforcer la cohérence et le rôle de l'équipe de pays des Nations Unies qui exécute le programme unique de pays»³².

50. À titre de contribution à la cohérence du système, l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) a organisé un dialogue de haut niveau les 4 et 5 mars 2008 à son Siège à Vienne. La réunion visait principalement à faire mieux appréhender les aspects de la cohérence et de l'initiative «Unis dans l'action» qui touchent le développement, afin de définir les principaux problèmes, difficultés et moyens de progresser. En ce qui concerne le double rôle du PNUD, la Conférence a conclu que la «cloison étanche» entre les fonctions de coordination du coordonnateur résident et les activités opérationnelles du PNUD devait être renforcée. Ces questions ont été traitées ultérieurement dans le rapport sur le système de gestion et de responsabilité (2008)³³, les rapports de synthèse de 2007 et 2008³⁴ et la déclaration finale de la réunion de Kigali de 2009³⁵.

51. Les mandats de maintien de la paix sont invasifs par définition, ils ont un horizon à courte vue, sont exécutés par étapes et dans l'urgence, et ils peuvent entrer en conflit avec les mandats de développement et les mandats normatifs d'organismes qui ont davantage le sentiment d'être partie prenante, possèdent une vision à plus long terme et sont plus enclins au dialogue avec les gouvernements. Ces notions apparemment «opposées» sont aussi une source de désaccord, cette fois entre les missions et les équipes de pays des Nations Unies. Les missions de maintien de la paix s'attachent essentiellement à instaurer la paix et la sécurité politique, mais elles ont été mandatées récemment pour mener des activités de consolidation de la paix. Dans ces conditions, il devient plus urgent, pour les opérations de paix et les équipes de pays, de coordonner le passage des scénarios d'après-conflit à la phase de développement économique.

52. En particulier, le mandat des missions intégrées qui prévoit le recours à la force en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies³⁶ n'est pas perçu de la même façon par les organismes humanitaires, qui défendent «l'espace humanitaire», fondé sur la neutralité, l'impartialité, l'aide axée sur les besoins et libre de discrimination et l'indépendance opérationnelle. La publication de 2008 du DOMP et du DAM relative aux principes et orientations des opérations de maintien de la paix des Nations Unies³⁷ note que le rôle principal des forces de maintien de la paix à l'égard de l'assistance humanitaire est de créer un milieu sûr et stable où les acteurs humanitaires peuvent conduire leurs activités. Elle indique aussi que la réalisation des projets à impact rapide, des projets de petite envergure destinés aux populations locales, doit absolument être coordonnée en consultation avec les acteurs humanitaires car ces projets sont indispensables pour atténuer les préoccupations humanitaires concernant le risque de conflit entre les activités politico-militaires et les opérations humanitaires. L'Inspecteur fait sienne cette conception et il espère qu'elle sera appliquée sans tarder.

53. Pour l'Inspecteur, une vision stratégique cohérente de la présence du système des Nations Unies mettrait d'accord toutes les parties concernées. Jusqu'à présent, cette vision a été appliquée à l'échelon des pays par le Représentant spécial du Secrétaire général et/ou le Représentant spécial adjoint/le coordonnateur résident/le coordonnateur des opérations humanitaires en tant que chef de file. L'Inspecteur estime qu'au-delà du charisme et du volontarisme des chefs et des individus, qui ne font que passer, le système devrait

³¹ Voir site Web du PNUD (www.undp.org/about).

³² A/61/583, p. 24, par. 19.

³³ «The management and accountability system of the UN development and resident coordinator system including the “functional firewall” for the RC system» (GNUD, 27 août 2008).

³⁴ «Delivering as one 2007 stocktaking exercise» (GNUD, 27 mars 2008) et «Delivering as one 2008 stocktaking synthesis report» (GNUD, 2009).

³⁵ «Statement of outcomes and way forward: intergovernmental meeting of the “programme country pilots” on “Delivering as one”» (Kigali, 19-21 octobre 2009).

³⁶ Voir note 25 ci-dessus.

³⁷ Voir note 13 ci-dessus.

établir un cadre institutionnel contraignant et stable auquel tous les acteurs pourraient se référer facilement pour savoir quels sont leurs responsabilités et leurs rôles collectifs et respectifs.

Condition 3

Un cadre institutionnel contraignant pour le système des Nations Unies définit la doctrine opérationnelle, la division du travail, les règles d'intervention, les orientations et procédures, convenues par le Conseil des chefs de secrétariat et approuvées par les organes délibérants compétents.

Moyens d'y parvenir:

- a) Promouvoir chez toutes les parties prenantes l'idée que la réalisation de la cohérence et de l'intégration est un processus par lequel chaque organisation du système onusien, sur le terrain comme au Siège, trouve son avantage comparatif afin d'obtenir des résultats dans le cadre du plan-programme unique grâce à des objectifs communs et à l'indépendance opérationnelle;
- b) Assigner une responsabilité institutionnelle claire pour chaque activité prévue au mandat reçu;
- c) Définir un espace humanitaire pour les acteurs humanitaires; et
- d) Repositionner les institutions spécialisées conformément à leur rôle tout aussi important d'acteur du développement économique.

II. Le chemin qui mène à la cohérence et à l'intégration dans l'ensemble du système

54. Avec 17 départements et bureaux, 14 fonds et programmes et 16 institutions spécialisées, la cohérence et l'intégration de la famille des Nations Unies posent un réel défi non seulement aux États Membres comme cela a déjà été dit mais aussi au personnel de direction et à l'ensemble du personnel des organisations concernées, dont on attend qu'ils se détachent de cette culture ayant prévalu toutes les décennies passées et qui favorisait la fragmentation et la concurrence, pour embrasser une approche nouvelle dans laquelle dominera le souci de coopérer efficacement et de s'exprimer d'une seule et même voix.

55. La crainte de perdre leur indépendance opérationnelle, leur visibilité et leur capacité de mobiliser des fonds explique que toutes les organisations ne soient pas également enthousiastes à cette idée. Viennent s'y ajouter le fait que l'autorité du Secrétaire général est limitée aux départements du Secrétariat des Nations Unies et, dans une certaine mesure, à ses fonds et programmes (à l'exclusion des institutions spécialisées), et l'absence d'un organe global qui aurait l'autorité d'imposer l'intégration et la cohérence dans tout le système.

A. De la pratique de consultations ponctuelles à une coordination plus efficace au sein du Secrétariat

56. Les trois principaux départements du Secrétariat s'occupant de considérations politiques et du soutien aux missions et bureaux chargés du maintien de la paix sont le DOMP, le DAM et le DAP. Selon le mandat qui lui a été conféré, le DOMP est l'instrument opérationnel du Secrétaire général pour toutes les opérations de maintien de la paix des Nations Unies et est chargé de la conduite, de la gestion, de la direction, de la planification et de la préparation de ces opérations³⁸. Le DAM est chargé de fournir l'appui requis aux opérations sur le terrain, notamment en ce qui concerne le personnel, les finances, les achats, la logistique, les communications, l'informatique et d'autres questions relatives à l'administration et à la gestion en général. Pour sa part, le DAP donne des directives et des instructions politiques aux envoyés et représentants

³⁸ ST/SGB/2009, sect. 2.1 a).

spéciaux du Secrétaire général et aux autres représentants déployés sur place sous son autorité; il dirige et administre, au nom du Secrétaire général, des missions de bons offices, des missions d'établissement des faits et d'autres missions³⁹. S'il n'existe pas de définition consacrée dans les textes de ces missions, il ressort que, dans la pratique, elles comportent un important volet de paix et de sécurité, sans toutefois disposer d'unités politiques ou militaires en tant que telles. Lesdites missions renvoient habituellement à des mandats que leur ont conférés l'Assemblée générale ou le Conseil de sécurité, sans contingent militaire et sans personnel militaire et/ou de police civile, sinon dans une mesure très limitée, par exemple dans le cadre de la Mission des Nations Unies au Népal (MINUNEP) et de la Mission d'assistance des Nations Unies pour l'Iraq (MANUI). De telles missions peuvent être basées au Siège (par exemple pour le Myanmar) ou sur le terrain.

57. De manière générale, le DAP prend l'initiative lorsqu'il s'agit de diplomatie préventive et de mobilisation pour la paix, tandis que le DOMP prend la direction des opérations dans les situations où le maintien de la paix, au moyen d'unités formées, militaires ou de police, est à la fois requis et autorisé par le Conseil de sécurité. Le mandat du DAP vaut principalement au niveau de la prévention et de l'instauration de la paix, encore qu'il permette d'assurer un soutien politique au DOMP durant la phase de maintien de la paix, parfois en appuyant des efforts régionaux sur une plus grande échelle, ou encore en apportant son soutien en termes de médiation ou à l'occasion d'élections. En outre, le DAP ne prend généralement l'initiative que lorsque la phase de maintien de la paix est achevée, dans le but de consolider et d'instaurer la paix et de prévenir un retour des conflits.

58. L'Inspecteur a été informé que les relations entre le DAP et le DOMP se sont considérablement améliorées ces dernières années. Des consultations ponctuelles prévalent, ainsi que des affectations temporaires de responsables de secteur du DAP au DOMP lorsqu'une mission spéciale est convertie par décision du Conseil de sécurité en une mission de maintien de la paix, ou lorsque son mandat est modifié de façon à incorporer une composante militaire ou de police, de façon à empêcher que la mémoire institutionnelle ne se perde⁴⁰.

59. Selon le Bureau des services de contrôle interne (BSCI), dans son audit relatif à la gestion des missions spéciales du DAP de septembre 2006⁴¹, les deux stratégies de coopération et de coordination préconisées par le Secrétaire général, à savoir l'installation dans des locaux communs des divisions régionales du DAP et du DOMP⁴² et la constitution d'équipes spéciales interdépartementales⁴³, n'ont pas fonctionné.

60. Le BSCI a également constaté⁴⁴ que la «politique du département chef de file»⁴⁵, adoptée en 1999 par le Secrétaire général, n'avait pas été clairement énoncée ni appliquée de façon uniforme. Cette politique devait avoir pour résultats que toutes les questions soient prises en considération, que les doubles emplois soient réduits autant que possible et que la responsabilité de la coordination avec les autres entités concernées soit confiée au département chef de file. Le DAP devait jouer un rôle de premier plan en matière de diplomatie préventive et de rétablissement et consolidation de la paix, tandis que le DOMP devait s'occuper au premier chef du maintien de la paix⁴⁶. Cette politique a encore été affinée en 2002⁴⁷. Le DOMP est le département chef de file pour ce qui concerne la planification et la gestion de toutes les opérations de maintien de la paix sur le terrain. Dans la pratique, cependant, le DOMP s'est vu confier la responsabilité de diriger des missions qui ne relevaient pas clairement du maintien de la paix, comme le Bureau des Nations Unies au Timor-Leste (BUNUTIL), le Bureau intégré des Nations Unies en Sierra Leone (BINUSIL), le Bureau de l'envoyé spécial du Secrétaire général pour le processus concernant le futur statut du Kosovo, et

³⁹ Circulaire ST/SGB/2009/13 relative à l'organisation du DAP, par. 3.2.

⁴⁰ «Rapport du Bureau des services de contrôle interne sur l'audit relatif à la gestion des missions politiques spéciales par le Département des affaires politiques» (A/61/357), par. 52 à 56.

⁴¹ Ibid., par. 52.

⁴² A/55/977, par. 236.

⁴³ Voir A/55/502, par. 49 à 60.

⁴⁴ A/61/357, par. 9 à 15.

⁴⁵ A/53/854/Add.1, par. 27.

⁴⁶ A/60/717, voir plus particulièrement les paragraphes 66 et 67 et 88 à 94.

⁴⁷ A/57/387, par. 126.

d'autres encore, comme la Mission d'assistance en Afghanistan (MANUA). De la même façon, le DAP a conduit les premières phases de négociation de certaines missions de maintien de la paix, ou a œuvré à résoudre des conflits là où une mission de maintien de la paix était présente. Dans les cas susmentionnés, d'autres éléments que ne prévoyait pas cette politique ont apparemment été pris en considération dans la décision de créer le département chef de file, comme celui de savoir s'il s'agissait de missions intégrées disposant d'une composante militaire, là où le DOMP était le seul département disposant de la capacité logistique nécessaire pour les appuyer. Le Secrétariat du Comité des politiques a entrepris en 2010 de réexaminer cette politique du département chef de file, à la suite du rapport du Secrétaire général de 2009 consacré à l'instauration de la paix au lendemain d'un conflit. L'Inspecteur espère en outre que les dernières circulaires ST/SGB sur le DOMP et le DAP apporteront davantage de clarté.

61. Dans un autre rapport, paru en 2006, sur l'audit de gestion approfondi du Département des opérations de maintien de la paix⁴⁸, le BSCI a souligné que, si l'on voulait instaurer un climat de coopération et de coordination, et éviter les doublons et les chevauchements, une restructuration du DAP et du DOMP s'imposait, y compris une fusion complète ou une combinaison de la planification et de la direction politique concrète, et une séparation des fonctions de soutien administratif et logistique. Le BSCI a rappelé un rapport d'auto-évaluation du DAP adressé en 2002 au Vice-Secrétaire général qui proposait une fusion complète des départements. Cependant, avec la scission intervenue entre le DAM et le DOMP en 2006, bon nombre de ces recommandations sont tombées en désuétude.

62. Si l'on considère que le DOMP devrait tirer avantage des connaissances institutionnelles du DAP en ce qui concerne des conflits et des pays en particulier et qu'il devrait se faire conseiller par lui sur les dimensions régionales des conflits et leur impact potentiel sur la capacité des missions à faire ce que l'on attend d'elles, l'idée de fusionner les deux départements n'était pas dépourvue de logique. L'un et l'autre disposent de chargés des affaires politiques et de divisions régionales; le maintien de la paix et l'instauration de la paix ne forment pas un spectre continu mais plutôt deux phases qui se chevauchent, et 40 % des pays qui émergent d'une situation de conflit rechutent, ce pourcentage passant d'ailleurs à 60 % dans le cas des pays africains⁴⁹. Au lieu de cela, en février 2007, le Secrétaire général a proposé⁵⁰ et l'Assemblée générale a décidé⁵¹ de renforcer les capacités du Secrétariat à gérer les opérations de paix moyennant une restructuration du DOMP en deux départements et un accroissement des ressources en personnel. C'est ainsi que le DAF a été créé.

63. Le besoin de mécanismes efficaces de coordination entre les trois départements, le DAF, le DAP et le DOMP, reste tout aussi pertinent aujourd'hui si l'on veut que ces trois entités soient mises en mesure de s'acquitter de leur rôle respectif de manière cohérente et efficace.

64. Indépendamment de l'importance de mécanismes efficaces de coordination en matière d'orientation politique entre le DAF, le DAP et le DOMP, les structures conjointes de coordination du DAP et du DOMP avec les autres départements et bureaux du secrétariat, comme le Département de l'information (DI), le Bureau des affaires de désarmement, la Division de la promotion de la femme, le Département des affaires économiques et sociales (DAES)/la Division du développement durable, le Bureau des affaires juridiques (BAJ), le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) et le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH), revêtent elles aussi une importance critique pour l'accomplissement cohérent de leurs fonctions respectives, lesquelles peuvent englober un large éventail de tâches. À cet égard, l'Inspecteur a noté que les relations entre le DOMP/DAP et ces départements et bureaux étaient inégales.

⁴⁸ A/60/717. Voir en particulier les paragraphes 66 et 67 et 88 à 94.

⁴⁹ Discours du Ministre danois de l'intégration et de la coopération au développement, Bertel Haarder, lors de la Conférence sur les femmes, la paix et la sécurité, à Copenhague, le 9 septembre 2004.

⁵⁰ Voir A/61/749, annexe I (Renforcer l'Organisation pour la rendre capable de gérer les opérations de paix et de leur fournir l'appui nécessaire), par. 15 et 16 et 22 à 25.

⁵¹ Résolution 61/279 du 29 juin 2007.

65. Pour finir, une redéfinition du rôle du DAP dans l'instauration de la paix suite à un conflit, tel que décrit dans la circulaire ST/SGB/2000/10, section 2.1 a), et un éclaircissement des relations de travail entre le DAP et le Bureau d'appui à la consolidation de la paix (PBSO), le Bureau récemment créé⁵² de la Commission de consolidation de la paix, pourraient être nécessaires, comme l'a indiqué le BSCI, qui voyait un risque de chevauchement d'activités entre les deux⁵³.

Condition 4

Instauration d'une concertation et de mécanismes de coordination efficaces entre le DOMP et le DAP.

Moyens d'y parvenir:

- a) Un renforcement de la coopération au jour le jour entre le DOMP et le DAP;
- b) Un renforcement des mécanismes existants de coordination avec les autres départements et bureaux du Secrétariat; si besoin est avec la création de nouveaux mécanismes;
- c) Un éclaircissement du rôle du nouveau PBSO avec le DAP et les autres départements du Siège; et
- d) Un renforcement des capacités du DAP en termes d'analyse stratégique et de prise de décisions, en vue de permettre au Département de s'engager plus efficacement aux côtés du DOMP et du DAM, et d'améliorer l'efficacité du système des Nations Unies sur le plan de l'action préventive et des efforts d'instauration de la paix.

B. Quelques avancées

66. Au cours de la dernière décennie, par souci de remédier à la fragmentation du système, le Secrétaire général a établi, dans le cadre des réformes des Nations Unies, plusieurs comités, groupes de gestion et équipes spéciales conçus comme autant d'instruments d'élaboration de politiques et de prise de décisions visant à favoriser la cohérence dans tout le système.

67. En janvier 1997, quatre comités exécutifs ont été créés dans quatre des cinq secteurs qui constituent la mission de base des Nations Unies: la paix et la sécurité, les affaires économiques et sociales, la coopération au développement et les affaires humanitaires.

68. Le Comité exécutif pour la paix et la sécurité (CEPS) traite des questions transversales critiques de la paix et de la sécurité et détermine la marche à suivre dans les situations posant un problème immédiat de sécurité et dans les situations de conflit potentielles⁵⁴. Le CEPS n'est pas un organe permanent; il se réunit une fois par mois et établit parfois des équipes spéciales pour traiter de questions exigeant une analyse approfondie sur une période de temps prolongée (par exemple l'Afghanistan, les droits de l'homme, les OMD, l'instauration de la paix, l'état de droit, le Soudan et le terrorisme). À première vue, le CEPS et ses équipes spéciales n'ont cependant pas atteint le niveau d'efficacité opérationnel du système de groupes thématiques établi par les autres comités exécutifs, en particulier le Comité exécutif pour les affaires humanitaires (CEAH) du Comité permanent interorganisations.

⁵² Avec des besoins financiers s'élevant à 5,6 millions de dollars des États-Unis pour 2006-2007 (A/60/694 du 23 février 2006).

⁵³ A/61/357, par. 57.

⁵⁴ Ses membres sont: le DAP (qui préside le Comité), le DOMP, le BCAH, le Département des affaires de désarmement, le Bureau des affaires juridiques (BAJ), le HCR, le HCDH, le Directeur général de l'Office des Nations Unies à Genève (ONUG), le PNUD, le Représentant spécial du Secrétaire général pour les enfants et les conflits armés, l'UNICEF et le Coordonnateur des Nations Unies pour les questions de sécurité.

69. Le Comité exécutif pour les affaires économiques et sociales est un comité exécutif des Nations Unies qui vise à apporter une cohérence et une unité d'approche aux entités des Nations Unies engagées dans un travail normatif, analytique et technique dans le domaine économique et social. Le CEAH s'occupe de politique humanitaire et de questions opérationnelles⁵⁵. Il se réunit une fois par mois et opère également par l'entremise de groupes thématiques avec des organismes chefs de file à l'échelle mondiale et au niveau opérationnel. Récemment, le GNUM est devenu l'un des trois piliers du CCS.

70. Plus tard en 1997, le Conseil de direction⁵⁶ a été conçu pour jouer auprès du Secrétaire général le rôle de conseil restreint et d'organe central de planification des politiques. Il examine les apports stratégiques destinés aux organes délibérants des organisations, recommande des politiques appropriées pour faire face aux problèmes complexes qui se posent aux niveaux intersectoriel et interinstitutionnel, suit l'application des réformes, oriente les travaux des quatre comités exécutifs et donne au Secrétaire général des avis sur des questions relatives à l'élaboration du projet de plan à moyen terme et de budget-programme et sur la mise au point de stratégies de mobilisation de ressources. Le Groupe⁵⁷ avait pris l'habitude de se réunir une fois par semaine, mais avec la création en 2005 du Comité des politiques et du Comité de gestion⁵⁸, il est devenu un forum d'échange d'informations et d'expériences entre chefs de départements, d'offices, de fonds et de programmes des Nations Unies. La prolifération des comités semble aggraver le problème des chevauchements d'activités dans le processus d'intégration.

71. Le Comité des politiques traite de questions appelant des orientations stratégiques et des décisions de principe touchant des questions thématiques propres à tel ou tel pays qui intéressent l'Organisation et cerne les questions nouvelles qui se posent⁵⁹. Le Comité de gestion examine toutes questions liées à la réforme et à la gestion du Secrétariat qui appellent une orientation stratégique; il veille à ce que les conclusions du Comité des commissaires aux comptes, du Corps commun d'inspection et du BSCI soient prises en compte dans les processus de gestion et que les recommandations acceptées soient suivies et mises en œuvre⁶⁰. L'action du Comité des politiques doit être étroitement coordonnée avec les mécanismes du Conseil des chefs de secrétariat pour ce qui a trait aux questions touchant l'ensemble du système.

72. L'Inspecteur note que les membres de ces comités sont pour l'essentiel les mêmes directeurs exécutifs des Nations Unies et de ses fonds et programmes, tandis que deux institutions spécialisées, la FAO et l'OMS, participent au CEAH et que toutes siègent au GNUM. Considérant que ces comités ont une composition similaire et des ordres de jour similaires, mais des fréquences de réunion différentes, il estime qu'ils devraient être rationalisés, afin de réduire les coûts de transaction de la coordination; certains d'entre eux pourraient être fusionnés.

73. À cet égard, le Groupe d'experts de haut niveau sur la cohérence à l'échelle du système a recommandé de fusionner le GNUM et le Comité exécutif pour les affaires économiques et sociales en un Groupe des politiques et

⁵⁵ Présidé par le Coordonnateur des secours d'urgence, il se compose du DAP, du DOMP, du DI, de la FAO, du HCDH, du Représentant spécial du Secrétaire général pour les enfants et les conflits armés, de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), du PNUD, du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), du HCR, de l'UNICEF, de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA), du PAM et de l'OMS.

⁵⁶ Voir ST/SGB/1997/3 et ST/SGB/2005/16.

⁵⁷ Constitué du Vice-Secrétaire général, des coordonnateurs des quatre comités exécutifs, des Secrétaires généraux adjoints aux opérations de maintien de la paix, à la gestion, aux affaires de l'Assemblée générale et aux services de conférence, et à la communication et à l'information, du conseiller juridique, du Haut-Commissaire aux droits de l'homme et du Haut-Commissaire pour les réfugiés, ainsi que des directeurs généraux des Offices des Nations Unies à Genève et à Vienne.

⁵⁸ Voir ST/SGB/2005/16 et ST/SGB/2006/14.

⁵⁹ Il est présidé par le Secrétaire général et composé du Vice-Secrétaire général, du Directeur de cabinet, des présidents des quatre comités exécutifs, du Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix, du Secrétaire général adjoint à la communication et à l'information, du Haut-Commissaire aux droits de l'homme, du Conseil juridique et du Conseil spécial du Secrétaire général pour l'Afrique.

⁶⁰ Il se compose du Vice-Secrétaire général, du Directeur de cabinet, du Secrétaire général adjoint à la gestion, du Secrétaire général adjoint aux affaires économiques et sociales, du Secrétaire général adjoint aux affaires de l'Assemblée générale et aux services de conférence et du Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix.

des activités de développement, de manière à réunir les politiques et les activités économiques, sociales et environnementales dans un ensemble intégré, placé sous l'autorité de l'Administrateur du PNUD. Le Groupe de travail conjoint sur les problèmes de transition GNUD-CEAH a proposé la création d'un «mécanisme constitué des secrétariats du GNUD, du CEAH et du CEPS ... pour veiller à ce que le soutien du Siège aux équipes de pays des Nations Unies reste cohérent et vienne à point nommé»⁶¹.

74. Une autre tentative d'améliorer la coordination à un niveau plus opérationnel est la Cellule de mission intégrée, mise sur pied en 2001 en application d'une recommandation du rapport Brahimi⁶² concernant le besoin, au Siège, d'un point focal unique qui puisse interagir rapidement avec les missions sur le plan pratique. Les équipes opérationnelles intégrées sont à présent en activité. La coordination proposée commence à s'améliorer grâce aux cellules de mission intégrées qui, dans le cas des missions conduites par le DOMP, sont présidées par le chef de l'équipe opérationnelle intégrée. Dans la pratique, peu d'expériences réussies de cellules de mission intégrées se sont concrétisées. Toutefois, depuis la parution des directives actualisées de l'IMPP (préparation des missions intégrées) au niveau du Siège, mettant surtout l'accent sur la création et la gestion de cellules de mission intégrées ainsi que sur la mise en place d'un module initial de formation IMPP, le DOMP et le DAP, en tant que départements chefs de file, ont apporté une contribution supplémentaire en jouant, pour les cellules de mission intégrées et les équipes spéciales intégrées, un rôle moteur distinctif. Par ailleurs, les partenaires du système des Nations Unies participent plus régulièrement, tant au Siège que sur le terrain. En 2007, 26 postes supplémentaires ont été approuvés pour les équipes opérationnelles intégrées⁶³; le concept a été pleinement éprouvé. En outre, le Comité des politiques, lors de sa réunion du 25 juin 2008, a adopté une décision relative à l'intégration, exigeant notamment des départements chefs de file qu'ils maintiennent des équipes spéciales au niveau du Siège pour chaque présence à laquelle ils apportent leur soutien au sein des Nations Unies. De l'avis de l'Inspecteur, les équipes opérationnelles intégrées devraient associer les organismes du système des Nations Unies concernés par leurs activités via les bureaux de liaison du Siège. Le rapport du CCI sur les bureaux de liaison du système des Nations Unies contient en suffisance des informations sur le rôle et les potentialités de ces bureaux⁶⁴.

C. Collaboration avec les partenaires

75. Durant tout le processus d'analyse et d'entretien, l'Inspecteur a observé un aspect important lié à la cohérence et à l'intégration qui n'avait pas été suffisamment pris en compte, à savoir la participation d'organisations non résidentes. Parfois, ces organisations ne sont pas vraiment considérées comme des partenaires valables ayant de réels intérêts à défendre. Ce sont habituellement de petites organisations ne disposant pas de ressources suffisantes pour maintenir une présence active dans la région ou sur le terrain, bien que déployant sur place des projets et d'autres activités. À cette fin, elles doivent recourir aux services d'une autre organisation implantée localement. De l'avis de l'Inspecteur, les intérêts de ces organisations ne sont souvent pas protégés comme il conviendrait. Il se fait l'écho de cette situation comme étant un aspect à prendre en compte par les Nations Unies dans le cadre du processus de cohérence et d'intégration.

D. Refonte du Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination

76. Le CCS promeut la coordination et la coopération dans tout un éventail de questions de fond et de gestion auxquelles sont confrontées les organisations du système des Nations Unies. Le CCS est appuyé par le Comité de haut niveau sur les programmes, le Comité de haut niveau sur la gestion et le GNUD. La répartition des responsabilités entre ces trois organes peut se résumer comme suit:

- Comité de haut niveau sur les programmes: promotion d'une cohérence politique globale, entre autres par l'élaboration d'instruments politiques communs, y compris de panoplie d'instruments, en plus de son action consacrée aux questions de politique et de programme et au bien public commun;

⁶¹ «Report of the UNDG/ECHA Working Group on Transition Issues» (février 2004), p. 7.

⁶² Par. 201 et 202 (voir la note de bas de page 6 ci-dessus).

⁶³ Résolution 61/279 de l'Assemblée générale, par. 35.

⁶⁴ JIU/REP/2007/10.

- Comité de haut niveau sur la gestion: harmonisation des pratiques commerciales dans l'ensemble du système, et notamment des questions générales de gestion, afin d'assurer la cohérence générale en matière de gestion, tant à l'échelle mondiale qu'à l'échelle des pays;
- GNUD: promotion d'une politique de supervision cohérente et efficace, énonciation de lignes directrices et renforcement de capacités avec les partenaires au sein des pays, coordination des opérations de développement des Nations Unies au niveau national, prise en compte des questions d'orientation politique liées aux opérations déployées dans les pays, y compris la mise en œuvre des résolutions de l'Examen triennal complet, et appui au système des coordonnateurs résidents⁶⁵.

77. Alors que les deux premiers comités jouent fondamentalement un rôle de normalisation et de coordination, le GNUD est davantage présent dans les activités opérationnelles. Tout en se félicitant de l'incorporation du GNUD dans le CCS, l'Inspecteur en appelle à la refonte du rôle du GNUD et donc à la transformation de son mandat actuel en vue d'en faire un instrument véritablement opérationnel permettant de gérer et de superviser l'ensemble du processus de cohérence et d'intégration, ce qui constituera la première étape dans la voie de l'indépendance vis-à-vis de toute organisation.

Condition 5

Les mécanismes existants de coordination interorganisations favorisent efficacement l'intégration et la cohérence dans l'ensemble du système.

Moyens d'y parvenir:

- a) Le CCS, appuyé par l'ensemble de son dispositif, pour autant que lui soient donnés le mandat et les outils devant lui permettre de se positionner comme le véritable mécanisme interorganisations suprême, en vue de mettre en œuvre les mandats des États Membres eu égard à la cohérence et à l'intégration dans l'ensemble du système;
- b) Jouissance de droits égaux dans le contexte de l'initiative «Unis dans l'action» pour tous les membres du système des Nations Unies;
- c) Un secrétariat distinct et solide, détaché de toute organisation et ayant à sa tête un responsable de haut niveau (un secrétaire général adjoint ou un sous-secrétaire général);
- d) Le GNUD devient un outil de gestion et de supervision opérationnelle axé sur la quête de cohérence sur le terrain en qualité d'entité interorganisations bénéficiant d'un financement conjoint, ouverte à tous les membres des organismes des Nations Unies;
- e) Tous les mécanismes de coordination existants, tels que les quatre comités exécutifs, le Comité des politiques et le Comité de gestion, rendant compte au CCS, par l'entremise du Comité de haut niveau sur les programmes et du Comité de haut niveau sur la gestion pour ce qui a trait aux questions intéressant l'ensemble du système; et
- f) Les quatre comités exécutifs, s'ouvrant à l'ensemble des organismes des Nations Unies pour ce qui a trait aux questions intéressant l'ensemble du système.

⁶⁵ Extrait du site Web du CCS.

III. Cohérence et intégration entre le système des Nations Unies et ses partenaires

78. L'Inspecteur est d'avis que, pour que le processus de cohérence dans le système des Nations Unies soit fructueux et crédible, il ne faut pas en écarter les autres acteurs internationaux, avec lesquels le système des Nations Unies interagit de différentes façons.

A. Les Nations Unies et les organismes de la société civile

79. Non seulement les organismes de la société civile viennent souvent compléter ce que ne peuvent pas faire les Nations Unies pour différentes raisons, mais ils sont souvent eux-même à l'origine de telles réalisations. Reconnaissant leur rôle essentiel, notamment dans les pays en crise ou ayant émergé d'une période de conflit, dans la phase de réconciliation et d'instauration de la paix, et dans le cadre des efforts déployés pour promouvoir le développement à l'appui des OMD, le Secrétaire général a créé un «Groupe de personnalités éminentes»⁶⁶, lequel a produit en juin 2004 un rapport sur les liens entre l'Organisation des Nations Unies et la société civile⁶⁷.

80. À partir des propositions du Groupe de personnalités éminentes, le Secrétaire général a formulé des suggestions concrètes visant à accroître la participation des ONG dans les travaux des Nations Unies en général et dans ses organes intergouvernementaux en particulier⁶⁸. Au nombre des suggestions faites figurait la création d'un fonds d'affectation spéciale destiné à accroître la participation des représentants d'ONG de pays en développement, l'amélioration du dialogue du Secrétariat des Nations Unies avec les ONG et le renforcement de l'engagement aux côtés de ces mêmes ONG dans les pays.

81. Parmi toutes les organisations du système des Nations Unies, les agences humanitaires sont celles qui ont remporté les plus grands succès dans leur engagement aux côtés des ONG, grâce à une action concertée. C'est en 1992 qu'a été créé le Comité permanent interorganisations (CPI), en tant que forum unique de coordination interorganisations avec le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et trois groupes d'ONG⁶⁹. Présidé par le Coordonnateur des secours d'urgence, le CPI met au point des politiques humanitaires, répartit les responsabilités entre les différents acteurs, détermine sur la base des besoins les lacunes auxquelles il doit remédier et plaide pour l'application des principes humanitaires, en veillant à ce que soit donnée aux situations d'urgence complexes et aux catastrophes naturelles et environnementales une réponse interorganisations cohérente.

B. Les Nations Unies et les institutions de Bretton Woods

82. Au fil des ans, l'ONU et les institutions de Bretton Woods ont graduellement mis au point différents mécanismes de coopération. Une plus grande complémentarité s'impose toutefois pour trouver un juste milieu entre «saine concurrence et existence d'activités qui se superposent ou de lacunes dans la couverture des besoins»⁷⁰. À ce propos, il était recommandé que le Secrétaire général, le Président de la Banque mondiale et le Directeur général du Fonds monétaire international (FMI) mettent en place d'urgence «un mécanisme qui examinerait la question d'accords officiels sur leurs rôles respectifs et leurs relations aux niveaux mondial et national»⁷¹.

⁶⁶ A/57/387 et Corr.1, par. 141, et résolution 57/300 de l'Assemblée générale du 20 décembre 2002, par. 27.

⁶⁷ A/58/817 et Corr.1.

⁶⁸ A/59/354.

⁶⁹ En réponse à la résolution 46/182 de l'Assemblée générale du 19 décembre 1991 sur le renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence des Nations Unies.

⁷⁰ A/61/583, par. 71.

⁷¹ Ibid.

83. Dans la même veine, le Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement avait également recommandé que le Directeur général du Fonds monétaire international et le Président de la Banque mondiale soient représentés aux réunions de la Commission de consolidation de la paix pour «mobiliser la communauté internationale aux fins de la consolidation de la paix après les conflits»⁷².

84. Un exemple concret de coopération efficace tendant vers la cohérence entre les Nations Unies et ces institutions est la mise sur pied, par le GNUM et la Banque mondiale, de la méthode d'évaluation des besoins en situation postconflictuelle, qui a été appliquée en Haïti, en Iraq, au Libéria, en Somalie et au Soudan pour évaluer les besoins et les coûts. Elle permet en outre de hiérarchiser les résultats et a fait l'objet d'un réexamen commun en 2006 «afin de déterminer les enseignements à tirer et d'améliorer les opérations futures»⁷³. En 2006 également, le GNUM et la Banque mondiale ont conclu un accord portant sur un programme conjoint devant faciliter les financements venant de donateurs via un mécanisme plus efficace⁷⁴. En 2007, le DOMP a émis des directives portant sur des initiatives opérationnelles conjointes avec la Banque mondiale, en s'appuyant sur une collaboration innovante au Libéria entre le Gouvernement, la Banque mondiale et différents partenaires des Nations Unies, y compris des contingents de génie militaire de la Mission des Nations Unies au Libéria (MINUL), ainsi que le PNUD. En octobre 2008, les Nations Unies et la Banque mondiale ont signé le Cadre de partenariat pour les situations de crise et d'après-crise, tandis qu'un accord annexe réglant les principes fiduciaires a été négocié avec 11 agences des Nations Unies dans le but de faciliter le transfert de ressources financières en temps opportun⁷⁵.

C. Les Nations Unies et les autres organisations

85. Au cours de la décennie écoulée, des organisations régionales comme l'Union africaine et l'Union européenne ont joué un rôle de plus en plus important dans les opérations déployées en faveur de la paix. Si la coopération entre les Nations Unies et ces organisations a été de circonstance, le besoin d'un cadre stratégique résultant d'un accord mutuel serait une nécessité. L'établissement d'un tel accord sous la houlette des Nations Unies exige de la souplesse de part et d'autre pour comprendre les différences, réaligner les procédures et les modes de gestion, se fixer des priorités et des objectifs communs et s'entendre sur une répartition des responsabilités sur le terrain. Dans ce cas particulier, la coopération des Nations Unies peut même aller jusqu'à renforcer les capacités de l'organisation régionale afin qu'elle puisse remplir son rôle. C'est déjà ce qui se fait actuellement avec l'Union africaine et plusieurs autres organisations partenaires en Afrique au nouveau sous-régional. Des discussions sont en cours avec des organisations dans d'autres régions également, et en janvier 2010, le Secrétaire général organisera une retraite avec des organisations régionales et autres avec lesquelles l'ONU collabore dans les domaines de la paix et de la sécurité, afin de favoriser les voies de coopération et de collaboration sur le terrain.

86. En liaison avec le besoin d'officialiser et de mieux structurer la coopération entre les Nations Unies et les organisations régionales, l'Inspecteur perçoit comme une avancée les discussions en cours avec les organisations régionales, et notamment les déclarations visant le système des Nations Unies dans son intégralité, les plans d'action (Union africaine) et les directives conjointes (Union européenne). Selon lui, des accords similaires devraient être négociés avec d'autres organisations régionales.

87. Dans le domaine du développement, en plus des commissions régionales existantes (Commission économique pour l'Afrique (CEA), Commission économique pour l'Europe (CEE), Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), Commission économique et sociale pour

⁷² A/59/565, annexe I, recommandations 83 et 84 f).

⁷³ «UN/World Bank PCNA Review: in support of peacebuilding: strengthening the Post Conflict Needs Assessment» (janvier 2007) (voir <http://www.undg.org>).

⁷⁴ GNUM, «Synthesis of resident coordinator annual reports 2006», p. 72.

⁷⁵ Pour un aperçu global de la collaboration et de la coopération qu'ont nouées les Nations Unies et les institutions de Bretton Woods, on se reportera à la note du Secrétariat en date du 15 septembre 2009 au Conseil économique et social, concernant le renforcement de la collaboration et de la coopération entre les Nations Unies et les institutions de Bretton Woods (E/2009/113).

l'Asie et le Pacifique (CESAP) et Commission économique et sociale pour l'Asie de l'Ouest (CESAO)), différentes organisations du système des Nations Unies ont mis sur pied, au fil des ans, leurs propres réseaux de bureaux régionaux, disséminés sur la planète au gré des découpages régionaux. Ces commissions/bureaux régionaux interagissent de différentes manières avec les institutions régionales susmentionnées, qui sont des sources potentielles de financement et d'enrichissement mutuel. Une approche et un environnement cohérents s'imposent pour éviter les doubles emplois à ce niveau également. À cet égard, des études ont été réalisées avec le GNUD en 2007, en prenant en considération les efficiences de coût et les questions de sécurité.

88. Les commissions régionales et autres organisations régionales du système des Nations Unies ont un rôle fondamental à jouer en tant qu'interface entre le Siège et le terrain. Leurs programmes de travail devraient découler du programme de travail global de leur organisation. Elles devraient mettre l'accent sur l'aide aux régions et aux sous-régions dans la conception et la mise en œuvre de leurs programmes régionaux et sous-régionaux. De plus, elles auraient besoin d'un mandat clair pour assurer la mise en œuvre des politiques et des décisions des États Membres, sous l'autorité et la direction du CCS, et contribuer aux efforts tendant vers la quête d'une cohérence et d'une intégration optimales aux niveaux régional, sous-régional et national.

D. Les Nations Unies et le secteur privé

89. L'interaction entre le système des Nations Unies et le secteur privé revêt une importance critique, et ce pour deux raisons: en tant que source importante de transfert d'argent et de technologie pour le développement, et en raison de ses incidences sur l'emploi comme sur la gestion des ressources naturelles et de l'environnement. À ce propos, l'OIT se distingue par la qualité de ses mandats, en ce sens que le secteur privé et les organisations de travailleurs sont représentés au sein des structures de gouvernance.

90. La décennie passée a été témoin d'une prolifération des partenariats individuels et des mécanismes globaux entre organisations des Nations Unies et secteur privé dans tous les domaines d'activité. Le CCI a passé en revue les principes régissant l'utilisation des parrainages d'entreprises au sein du système des Nations Unies, en recensant les meilleures pratiques, les domaines nécessitant l'adoption de politiques et de lignes directrices, et les pratiques susceptibles de causer des conflits d'intérêts ou de porter atteinte aux Nations Unies⁷⁶.

Condition 6

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

Moyens d'y parvenir:

- a) Le cadre d'interaction institutionnelle nécessaire, qui fixe le rôle de chaque entité en matière de planification, d'évaluation et de mise en œuvre;
- b) Un engagement concret des partenaires extérieurs du Conseil économique et social, de l'Assemblée générale et des organes délibérants des autres organisations du système des Nations Unies;
- c) La mise au point de politiques et de directives d'interaction entre le système des Nations Unies et ses partenaires;
- d) La mise sur pied d'un mécanisme de suivi chargé de vérifier que les engagements de chaque partenaire sont suivis d'effets;

⁷⁶ JIU/NOTE/2009/1.

e) Un mandat clair et des outils à la disposition des commissions régionales et autres bureaux régionaux du système des Nations Unies pour veiller, sous l'autorité et la direction du CCS, à l'application des politiques et des décisions des États Membres, et du processus tendant vers une cohérence et une intégration optimales aux niveaux régional, sous-régional et national; et

f) L'alignement des mandats et des lieux d'implantation des commissions régionales des Nations Unies sur ceux des autres bureaux régionaux des Nations Unies.

IV. Cohérence et intégration des Nations Unies aux niveaux régional et sous-régional

91. Il existe au sein du système des Nations Unies deux dispositifs de coordination régionale, à savoir le Mécanisme de coordination régionale (MCR) et l'Équipe de directeurs régionaux (EDR). Les cinq commissions régionales servent de coordonnateurs du MCR: la CEA, la CEE, la CEPALC, la CESAP et la CESA. Dans sa résolution 1998/26, le Conseil économique et social estimait que «dans le cadre de leur rôle d'animation, les commissions régionales devraient organiser régulièrement des réunions interinstitutions dans chaque région pour y améliorer la coordination entre les programmes de travail des organismes du système des Nations Unies». Toutefois, dans ces régions, chacun des cinq MCR a évolué différemment. Le champ d'action et le mandat des EDR contiennent deux éléments: un appui coordonné aux équipes de pays et une supervision cohérente de ces mêmes équipes et des coordonnateurs résidents. Il existe six EDR, deux pour l'Afrique et une pour chacune des quatre régions restantes, qui ont toutes évolué différemment.

92. En juillet 2008, le Bureau des commissions régionales à New York a commandé une étude devant permettre de recenser les synergies et les complémentarités potentielles et de proposer une répartition des tâches entre les MCR et les EDR afin d'améliorer la cohérence dans l'ensemble du système au niveau régional. L'Inspecteur se félicite des conclusions de cette étude.

93. De l'avis de l'Inspecteur, les MCR devraient surtout porter leur attention sur les ordres du jour régionaux/sous-régionaux, les questions transfrontières et la cohérence thématique/politique. Un modèle central cohérent devrait être appliqué à l'ensemble des cinq MCR, avec des fonctions supplémentaires, spécifiques au contexte et aux priorités de chaque région. Ce modèle central devrait être centré sur un ensemble limité de fonctions et de produits de base, s'appuyant sur le pouvoir mobilisateur, le savoir-faire politique et la capacité analytique des commissions. Le rôle central des EDR devrait être de guider, de donner une direction stratégique et d'apporter un soutien aux équipes de pays et aux coordonnateurs résidents en vue de la réalisation des objectifs opérationnels des pays. Les MCR et les EDR devraient en outre s'efforcer de coordonner leurs plans de travail respectifs et de tenir des réunions annuelles organisées l'une après l'autre. Enfin, le rôle du PNUD doit être considéré dans un contexte régional, compte tenu de son rôle critique à la fois dans les MCR et dans les EDR. Par conséquent, les commissions régionales devraient nouer et maintenir des relations efficaces, étroites et réciproques avec le PNUD et les antennes régionales des autres agences.

Condition 7

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

Moyens d'y parvenir:

a) Les MCR assurent un travail politique, normatif et analytique sur les questions thématiques aux niveaux régional et sous-régional;

b) Les EDR donnent l'impulsion et l'orientation stratégique et apportent un soutien aux coordonnateurs résidents et aux équipes de pays en vue de la réalisation des objectifs opérationnels au niveau national;

c) Les MCR et les EDR adoptent des modèles cohérents partout dans les régions, moyennant l'attribution de certaines fonctions supplémentaires, telles que dictées par les priorités et le contexte régionaux;

d) Les MCR sont solidement amarrés à l'architecture des Nations Unies, à savoir le CCS et ses trois piliers;

e) Les plans de travail sont coordonnés et des réunions des MCR et des EDR s'enchaînent annuellement;

f) Le PNUD, les antennes régionales des autres agences et les commissions régionales entretiennent des relations efficaces, étroites et réciproques.

V. Le défi de l'appropriation locale: ce dont le pays a besoin et ce à quoi il aspire

94. Conformément aux principes de souveraineté et d'égalité des États, énoncés dans la Charte des Nations Unies, l'appropriation par les pays doit être au cœur du processus de quête de cohérence et d'intégration dans le système des Nations Unies. Le respect du droit de chaque État à déterminer ce qui est le mieux pour lui et ses citoyens est non seulement crucial pour la légitimité de la présence des Nations Unies dans un pays quel qu'il soit, mais aussi pour chaque organisme des Nations Unies appelé à contribuer substantiellement à la mise au point et à l'application de la stratégie nationale de redressement et de développement du pays tout en plaidant pour le respect de normes et de règles internationales. Il peut arriver que des États ne soient pas en capacité ou n'aient pas la volonté d'agir, ou que leur gouvernement ne soit pas représentatif ou légitime et, dans ces cas-là, le rôle de l'État est différent. L'Inspecteur note à ce propos que certains États ayant émergé d'une période de conflit peuvent ne pas avoir la capacité ou le savoir-faire leur permettant d'agir dans le sens du processus. Dans ces cas-là, la voie à suivre consiste à mettre sur pied un mécanisme consultatif auquel participera le gouvernement de bout en bout, associant les autorités nationales, le système des Nations Unies, les institutions de Bretton Woods, la société civile et les donateurs bilatéraux.

95. Le type d'engagement du système des Nations Unies dans un pays quel qu'il soit, et à tout moment, dépendra du degré de solidité des autorités gouvernementales et des autres puissances locales, selon le cas, et aussi de la situation particulière du pays en question et de son évolution. Dans les situations fragiles qui font suite à une période de conflit et dans les pays qui ne sont pas bien armés pour absorber un afflux de ressources, un engagement plus résolu des Nations Unies peut s'avérer nécessaire pour aider le pays à déterminer ses besoins et ses priorités, contrairement à la situation prévalant dans les pays stables et dotés de solides structures de gouvernance.

96. Indépendamment de ce qui précède, il faut trouver un équilibre entre la forte présence du système des Nations Unies et le besoin également fort et impérieux d'appropriation locale, surtout dans le cadre de missions intégrées mises sur pied en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, avec l'autorité de recourir à la force. Le système des Nations Unies a pour vocation de répondre aux besoins des pays et doit se montrer suffisamment flexible pour comprendre ce que veut celui-ci et le lui procurer.

97. En conséquence, de l'avis de l'Inspecteur, les autorités gouvernementales devraient conduire au niveau national toutes les étapes de l'initiative «Une ONU»: de la conception à la mise en œuvre, et de l'évaluation du «Plan unique» au stade de l'approbation du «responsable unique» et du soutien à ce dernier, dans la détermination de la composition de la présence des Nations Unies dans le pays, dans la hiérarchisation de l'utilisation des ressources prélevées sur le «Fonds unique» et dans la sélection du «Bureau unique». Les tentatives d'imposer des conditions à l'appui accordé par le système des Nations Unies sont probablement le principal obstacle à la mise sur les rails d'une vraie intégration du système des Nations Unies et donc au respect des priorités nationales. Le respect des priorités et des aspirations nationales devrait donc être la règle d'or du soutien du système des Nations Unies aux pays bénéficiaires.

98. Inversement, la cohérence s'impose également au niveau national pour déterminer le niveau d'intérêt pour le système des Nations Unies et l'engagement effectif pour ce dernier. La création d'un accès, au sein du Gouvernement vietnamien, destiné à faciliter le dialogue avec le Coordonnateur résident, a permis de renforcer la planification et la coordination avec les autorités locales et de réduire les coûts de transaction. C'est ce qui est apparu comme étant la clef du succès de l'initiative «Unis dans l'action» et qui pourrait apparaître comme une meilleure façon d'agir à valider comme telle.

Condition 8

Le processus de cohérence au sein du système des Nations Unies respecte le droit souverain de chaque pays à définir ses besoins et ses aspirations et à fixer ses propres priorités.

Moyens d'y parvenir:

- a) Entreprendre des évaluations fiables et communes des besoins compte tenu de la situation du pays, sous la direction des autorités nationales;
- b) Respecter les autorités du pays dans la mise au point et l'application de stratégies nationales de redressement et de développement, et renforcer les capacités nationales; et
- c) Mettre sur pied un mécanisme consultatif avec l'aide du gouvernement de bout en bout, en y associant les autorités nationales, le système des Nations Unies, les institutions de Bretton Woods, la société civile et les donateurs bilatéraux.

VI. «Une ONU»

99. Comme il a déjà été indiqué, s'il est vrai qu'il ne devrait y avoir qu'un seul processus, le principe d'«Une ONU» est actuellement appliqué suivant des dispositifs différents et parallèles au niveau des pays: celui du système des coordonnateurs résidents dans les huit projets pilotes (Albanie, Cap-Vert, Mozambique, Pakistan, République-Unie de Tanzanie, Rwanda, Uruguay et Viet Nam) et celui du système des représentants spéciaux du Secrétaire général dans les 18 pays qui mettent en œuvre les principes de l'intégration (voir par. 9 ci-dessus), dont trois ont été ainsi désignés par décision du Conseil de sécurité.

100. Il est admis que le profil du représentant du système des Nations Unies dans un pays devrait être établi conformément aux besoins évolutifs précis du pays. La composition de l'équipe de pays des Nations Unies devrait correspondre aux besoins du pays, qui peuvent varier en fonction de l'évolution des circonstances, compte tenu de l'avantage relatif de chaque institution. Sous l'angle pratique, dans les pays où sont déployées des opérations de paix, la présence des Nations Unies est axée sur l'administration d'un processus politique qui requiert la nomination du chef de l'opération de paix en tant que représentant du système des Nations Unies.

101. Dans une moindre mesure, le système des coordonnateurs de l'action humanitaire présents dans 27 pays représente également un modèle de cohérence et d'intégration associant les ONG.

102. Le système des coordonnateurs résidents comprend tous les organismes des Nations Unies menant des activités opérationnelles pour le développement, indépendamment de leur présence formelle dans le pays. Le coordonnateur résident est le représentant désigné du Secrétaire général, et il dirige l'équipe de pays des Nations Unies qui est composée de représentants des fonds et programmes des Nations Unies, des institutions spécialisées et d'autres entités des Nations Unies accréditées dans le pays, et qui peut comprendre des représentants des institutions de Bretton Woods. Le GNUM a élaboré un certain nombre de politiques et de documents d'orientation à l'appui du système des coordonnateurs résidents.

103. Dans le cadre de la mission intégrée, le Représentant spécial du Secrétaire général est le représentant principal des Nations Unies dans le pays, et il assure la direction des activités des Nations Unies⁷⁷. Seul, ou assisté d'un Représentant spécial adjoint du Secrétaire général chargé d'exécuter différentes fonctions, le Représentant spécial du Secrétaire général devrait concevoir des mécanismes de coordination efficaces entre les diverses composantes de la mission (sécurité, questions politiques, droits de l'homme, état de droit, action humanitaire et développement, par exemple), tenant compte des mécanismes existants de coordination de l'action humanitaire et des compétences de l'équipe de pays des Nations Unies.

104. S'agissant du système des coordonnateurs de l'action humanitaire, le mandat, approuvé par le CPI le 31 mars 2009, prévoit que les coordonnateurs humanitaires sont chargés de manière générale d'assurer la cohérence des actions de secours sur le terrain par l'évaluation des besoins, la planification des interventions d'urgence et la formulation de programmes humanitaires, en fournissant des moyens d'action ainsi que des services de soutien et d'information⁷⁸. En avril 2006, le CPI a approuvé un plan d'action et institué un groupe de travail afin de renforcer le système des coordonnateurs humanitaires⁷⁹. Le BCAH a créé un groupe chargé d'appuyer le renforcement du système des coordonnateurs humanitaires, et a pris l'initiative de solliciter un élargissement de la réserve de coordonnateurs humanitaires en y incluant également des candidats issus d'ONG. Il existe désormais une formation annuelle régulière à l'intention des coordonnateurs humanitaires.

105. À l'instar du GNUM, le DOMP et le CPI ont également élaboré des politiques et documents d'orientation, applicables respectivement aux opérations de maintien de la paix et aux actions humanitaires sur le terrain. Malheureusement, les instructions émanant du DOMP ne sont applicables qu'aux missions conduites par le DOMP et non à celles conduites par le DAP et font double emploi avec d'autres directives. Ainsi, en 2002, le DOMP a élaboré la politique de coordination civilo-militaire («Civil-military coordination policy») tandis qu'en 2008, le CPI a publié un document intitulé «Civil-military guidelines and reference for complex emergencies». De l'avis de l'Inspecteur, bien que l'élaboration de ces politiques et directives constitue autant de facteurs positifs pour tenter de renforcer la coordination entre les différents acteurs des Nations Unies sur le terrain, la cohérence au sein d'«Une ONU» ne sera assurée que quand il n'existera qu'une seule série de politiques et de directives applicables à tous. Quelques nouvelles initiatives sont en cours et l'Inspecteur espère qu'elles se traduiront par une amélioration tangible sur le terrain des opérations conduites par le DOMP et par le DAP. Il a été porté à sa connaissance que le DAP et le DOMP collaboraient très étroitement à l'élaboration d'orientations, concernant en particulier sur les questions d'intégration, une initiative largement suivie par le Groupe directeur pour une action intégrée.

106. De fait, indépendamment de ce type de directives et de politiques dont l'applicabilité à l'échelle du système est parfois douteuse ou inconnue pour les différents acteurs sur le terrain, et en dépit de la nécessité reconnue d'une stratégie cohérente unique pour tous les acteurs du système des Nations Unies créant des synergies politiques et opérationnelles⁸⁰, en particulier dans des situations de transition, lorsqu'il s'agit de la mise en œuvre effective sur le terrain, les personnels politiques et militaires, et ceux chargés du développement et de l'assistance, ont des positions différentes quant au point de savoir si, et dans quelle mesure, une intégration est possible, et qui sera intégré et à quel stade. Certains redoutent l'intégration, perçue comme le regroupement de tous les organismes sous un seul drapeau, sans aucune autorité ni visibilité «individuelle». Le fait que les États Membres ne sont pas encore parvenus à s'entendre politiquement sur le processus «Unis dans l'action» et n'ont pas encore réussi à intégrer la même mesure de cohérence dans leurs propres délibérations intergouvernementales (en faisant souvent entendre des voix différentes dans différents organes) contribue aussi à aggraver les incertitudes existantes.

107. Comme il a déjà été indiqué, les organismes de secours sont extrêmement préoccupés par la préservation de leur statut légitime de neutralité et d'impartialité, avec un pied à l'intérieur et l'autre à l'extérieur de la mission intégrée. Cette position a été consacrée par le rapport de 2005 sur les missions

⁷⁷ «Note of guidance...» (voir note 10 ci-dessus), par. 5.

⁷⁸ Site Web du Bureau de la coordination des affaires humanitaires: <http://ochaonline.un.org/>.

⁷⁹ Ibid., *OCHA in 2007*, p. 153.

⁸⁰ Rapport du groupe de travail conjoint GNUM/CEAH sur les problèmes de transition (voir note 61 ci-dessus), p. 7.

intégrées⁸¹, et le concept a été mis en œuvre avec succès à la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC) et à la Mission des Nations Unies au Soudan (MINUS), où le BCAH se trouvait hors des locaux de la mission, en tant que composante de la famille des Nations Unies reconnue mais non «intégrée». D'autres membres des équipes de pays des Nations Unies redoutent la perte de leur indépendance opérationnelle, de leur visibilité et de leur faculté de mobiliser des fonds, comme cela a été confirmé dans 72 % des réponses au questionnaire de l'Inspecteur. S'il est vrai que la nécessité de protéger la neutralité et l'impartialité est fondée, l'Inspecteur considère que ces craintes devraient être dûment prises en considération dans tout exercice tendant à la cohérence et à l'intégration. C'est pourquoi, en l'absence d'oppositions de principe, l'intégration devrait être poursuivie⁸². En fait, de l'avis de l'Inspecteur, le problème tient essentiellement à une méconnaissance des rôles respectifs de chacun, ainsi qu'à l'insuffisance des orientations, de la communication et de la diffusion d'informations à propos du processus de cohérence et d'intégration.

108. S'agissant de la mise en œuvre effective sur le terrain, il n'existe aucune stratégie; aucun mandat écrit ne guide les relations au sein de l'équipe de pays des Nations Unies ni entre celle-ci et la mission. L'Inspecteur note qu'il y a eu une approche disparate du développement des politiques et des orientations. Un exemple positif est constitué par les Normes intégrées de désarmement, démobilisation et réintégration, qui ont été approuvées dans le cadre d'un processus interinstitutions et qui fournissent des orientations à cet égard dans les programmes de désarmement, démobilisation et réintégration (DDR). Le Comité des politiques a aussi pris des décisions sur l'état de droit, les normes intégrées de désarmement, démobilisation et réintégration et les droits de l'homme. Il convient néanmoins d'adopter une approche plus globale. En outre, l'Inspecteur reconnaît que les DOMP/DAM sont conscients de cette absence de politique et d'orientations pour les missions intégrées et ont fait de sérieux efforts pour mettre au point des éléments d'orientation ainsi qu'un Intranet commun en vue de les diffuser auprès des missions. Il est nécessaire que les partenaires de maintien de la paix des Nations Unies s'engagent sérieusement dans l'élaboration d'un tel cadre d'orientation avec les DOMP/DAM. L'Inspecteur croit comprendre que le DAP, le BCAH et le HCDH élaborent de plus en plus souvent des politiques et des orientations communes avec les DOMP/DAM. Il faut se féliciter de ces initiatives, qui devraient être reproduites et entreprises de manière plus systématique.

109. Certaines équipes de pays des Nations Unies et des missions ou bureaux ont élaboré leurs propres mandats et directives, en reproduisant chaque fois les mêmes processus. Les huit projets pilotes font tous leur propre expérience, en partant de zéro, tout comme les huit missions intégrées, bien que ces dernières aient pu bénéficier des enseignements d'une précédente expérience. Il existe des tentatives positives de règlement de certaines questions par le biais de décisions du Comité des politiques, comme la répartition des responsabilités entre les bureaux et institutions des Nations Unies participant aux travaux sur l'état de droit, laquelle n'est apparemment pas toujours appliquée sur le terrain, par exemple à la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH) et au Bureau politique des Nations Unies pour la Somalie (UNPOS).

110. On a parfois le sentiment que le processus d'élaboration d'un cadre d'orientations sur la cohérence est très largement conduit par le PNUD et les autres membres fondateurs du Comité exécutif du GNUM, tandis que le rôle des institutions spécialisées n'est pas bien défini. De même, le processus d'intégration est perçu comme étant dans une grande mesure déterminé par le DOMP, tandis que le point de vue et la somme de compétences des membres de l'équipe de pays des Nations Unies, qui étaient dans le pays «avant» l'établissement de l'opération de paix, s'y trouvent «durant» cette opération, et y resteront «après», ne sont pas toujours pris en considération.

⁸¹ E. B. Eide et autres, «Report on integrated missions – practical perspectives and recommendations: independent study for the Expanded UN ECHA Core Group» (mai 2005).

⁸² Voir la décision du Comité des politiques (par. 13 ci-dessus) dans laquelle le Secrétaire général a réaffirmé que l'intégration était le principe directeur dans toutes les situations de conflits et postconflituelles où les Nations Unies disposaient d'une équipe de pays et d'une opération multidimensionnelle de maintien de la paix ou d'un bureau ou d'une mission politique, que ces présences aient été ou non structurellement intégrées.

111. En résumé, il n'existe aucune communauté d'esprit, de conceptualisation, de vision, de stratégie ni aucune procédure commune pour exécuter le processus de cohérence et d'intégration au niveau des pays, ce qui explique qu'il n'y ait ni appropriation ni appui du processus par les intéressés. S'il est vrai que le groupe des intervenants des Nations Unies susceptibles de participer à une activité particulière peut évoluer à tout moment, il est d'autant plus nécessaire de s'entendre clairement dès le début. L'Inspecteur a été informé de la publication des directives pour la préparation des missions intégrées et de l'établissement de la Cellule de mission intégrée, du Groupe directeur pour une action intégrée et de l'Équipe spéciale intérimaire.

Condition 9

Une communauté d'esprit, de conceptualisation, de compréhension, de vision, d'approche et un sentiment commun d'appropriation entre les organismes des Nations Unies représentés dans le pays.

Moyens d'y parvenir:

- a) L'intégration;
- b) Le respect de l'indépendance opérationnelle et de la visibilité de chaque partenaire, chaque entité apportant sa compétence, en évitant toutefois les doubles emplois;
- c) Des mesures d'encouragement à l'intégration;
- d) L'élaboration d'un document de stratégie commune posant les principes et les bases d'une collaboration, auquel tous les partenaires adhéreraient officiellement;
- e) Des procédures et directives convenues applicables à l'échelle du système; et
- f) Une stratégie de communication améliorée afin de diffuser des renseignements sur les risques et les avantages du processus de cohérence et d'intégration.

A. De différents modèles à un modèle souple de présence des Nations Unies

112. L'Inspecteur a noté que, mis à part les modèles de présence des Nations Unies dans le domaine humanitaire ou du développement pour les pays en situation de paix et les deux modèles de missions intégrées conduites par les DOMP/DAM et le DAP, à savoir: a) un Représentant spécial du Secrétaire général et deux représentants spéciaux adjoints, dont l'un est politique et l'autre est également coordonnateur résident/coordonnateur humanitaire (par exemple en République démocratique du Congo et en Haïti); et b) un Représentant exécutif du Secrétaire général qui est également coordonnateur résident/coordonnateur humanitaire (par exemple au Burundi), les missions ou bureaux relevant du DAP dans les pays où il y a un coordonnateur résident s'appellent tous désormais «missions intégrées». Les quatre missions ou bureaux non intégrés dans les pays où il y a un coordonnateur résident sont de nature militaire (Force des Nations Unies chargée d'observer le dégagement (FNUOD), Force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL), Groupe d'observateurs militaires des Nations Unies dans l'Inde et le Pakistan (UNMOGIP), et Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve (ONUST)).

113. L'Inspecteur a également observé que quel que soit le modèle appliqué, le processus de cohérence et d'intégration dans les pays où il s'est rendu en 2007-2008 n'a pas encore suffisamment progressé. S'il existe quelques exemples de création de programmes et de mécanismes intégrés et communs, certaines équipes ne parviennent toujours pas à collaborer et ne font que coexister; d'autres ont élaboré des mécanismes plus ou moins efficaces d'échange d'informations, de coordination et de prise de décisions; et peu ont atteint le stade de l'élaboration d'un document de planification stratégique ciblé et intégré. Les principes directeurs de préparation des missions intégrées concernant la planification sur le terrain (IMPP Guidelines on field level planning), adoptés en décembre 2009, offrent des modèles utiles à cet égard. Par ordre croissant

d'intégration, l'Inspecteur établit le classement suivant: Chine, Somalie, Népal, Tadjikistan, Haïti, Viet Nam, Burundi et République démocratique du Congo.

114. Il est certain qu'il n'existe pas de solution toute faite ni d'approche prédéterminée pour concevoir le modèle parfait d'intégration qui conviendrait dans tous les cas à tous les pays. Il n'en est pas moins nécessaire de disposer d'une forme ou une autre de modèle universel pour éviter des actions contradictoires.

115. À ce propos, l'Inspecteur est d'avis que, de même que la décision du PNUD de nommer dans une quarantaine de pays des directeurs de pays chargés de gérer ses principales activités⁸³ contribue à un changement des mentalités en sa faveur au sein des équipes de pays, la fonction de représentant spécial du Secrétaire général gagnerait elle aussi à être dissociée du DOMP et du DAP dès lors que la nomination et le choix des représentants spéciaux du Secrétaire général sont effectués par le Bureau du Secrétaire général.

116. De plus, de l'avis de l'Inspecteur, si un Représentant spécial du Secrétaire général ou un coordonnateur résident doit devenir le représentant principal ou le plus élevé du système des Nations Unies dans un pays, son titre devrait simplement être «représentant du système des Nations Unies en (pays)», et sa candidature devrait être approuvée et proposée par le CCS. Les autres membres de l'équipe de pays des Nations Unies devraient être dénommés «représentant de (l'organisation) en (pays)». L'équipe de pays peut comprendre un représentant des DOMP/DAP, le cas échéant.

117. Vu qu'il exercera des fonctions conçues pour répondre à des besoins spécifiques, le profil du représentant du système des Nations Unies dans le pays et la présence des Nations Unies devraient être déterminés et adaptés selon les besoins du pays au cours du processus de sélection, compte tenu de l'avantage relatif de chaque institution fondé sur sa présence passée dans le pays, ses compétences et ses ressources.

118. Il devrait y avoir un groupe restreint d'organismes constituant l'équipe de pays des Nations Unies, en fonction de leurs avantages relatifs. Différentes composantes pourraient être ajoutées au fur et à mesure de l'évolution du pays. Par exemple, si un pays devait se relever d'un conflit, des composantes de maintien de la paix et de consolidation de la paix pourraient être ajoutées puis supprimées, lorsque l'environnement se serait modifié et que le pays serait en transition.

Condition 10

L'existence d'un modèle d'intégration souple permettant de répondre aux besoins spécifiques et évolutifs de chaque pays, déterminé grâce à une évaluation des besoins effectuée par l'équipe de pays des Nations Unies et le pays hôte, ou en pleine concertation avec eux.

Moyens d'y parvenir:

a) Envisager la nomination par le Secrétaire général, après consultation du CCS, d'un «représentant du système des Nations Unies» à la tête de l'équipe de pays des Nations Unies en tant que représentant principal du système dans le pays, appuyé par un «représentant» des organisations;

b) Un processus allégé garantissant la constitution de la meilleure équipe possible, le choix du Représentant spécial du Secrétaire général dépendant de l'examen de la composition de l'équipe de direction de la mission;

c) Définir le profil du représentant du système des Nations Unies dans un pays conformément aux besoins spécifiques et évolutifs du pays, en pleine concertation avec le gouvernement national;

⁸³ Résolution 59/250 de l'Assemblée générale en date du 22 décembre 2004, par. 60. Il y a actuellement 51 directeurs de pays du PNUD.

d) Composition de l'équipe de pays des Nations Unies en fonction des besoins des pays dans une situation spécifique. Des variations sont possibles suivant l'évolution des circonstances, compte tenu de l'avantage relatif de chaque institution, fondé sur sa présence passée dans le pays, ses compétences et ses ressources. La composition devrait être périodiquement réévaluée conformément aux besoins du cycle de programmation stratégique;

e) Si nécessaire, adjonction de nouvelles composantes à la structure de l'équipe de pays, comme des opérations de paix en vertu d'un mandat du Conseil de sécurité, entre autres, en pleine concertation avec l'équipe de pays des Nations Unies et le gouvernement, en intégrant les structures temporaires dans la configuration permanente.

B. Une direction efficace

119. Au paragraphe 169 de sa résolution 60/1 du 16 septembre 2005, l'Assemblée générale a affirmé la nécessité d'une présence des Nations Unies dans les pays, et d'un renforcement du «rôle du haut fonctionnaire présent dans un pays – qu'il s'agisse du Représentant spécial, du coordonnateur résident ou du coordonnateur de l'aide humanitaire – en lui donnant le pouvoir, les ressources et les responsabilités voulues».

120. De l'avis de l'Inspecteur, il faut un pouvoir fort pour permettre aux Nations Unies de parler d'une seule voix au niveau des pays. Un pouvoir fort suppose des administrateurs visionnaires, compétents et expérimentés, dotés de l'autorité nécessaire et ayant la faculté de négocier au nom du système des Nations Unies, afin d'élaborer «le Programme unique» de pays et d'en assurer l'exécution en dirigeant la mobilisation collective, la détermination des priorités et l'affectation des ressources, tout en étant individuellement responsables de leurs actes envers le CCS. Des cadres efficaces ne peuvent exercer leurs fonctions sans les pouvoirs et la responsabilité qu'ils impliquent, ni sans des équipes et des structures efficaces de gestion.

121. Le choix d'administrateurs visionnaires, compétents et expérimentés passe nécessairement par une procédure compétitive bien structurée. Au lieu de former des administrateurs, il serait préférable de distinguer ceux qui possèdent des compétences en matière d'encadrement et de les perfectionner.

122. De fait, l'obstacle le plus souvent cité à l'intégration et à la cohérence sur le terrain, comme cela est ressorti du questionnaire élaboré par l'Inspecteur, tient à la question des personnalités, qui figure dans 41 % des réponses.

123. Dans son rapport publié en août 2006 intitulé «Investir dans le capital humain», le Secrétaire général a affirmé qu'une approche plus rigoureuse et systématique de la sélection des candidats à des postes d'administrateur de haut niveau (ayant au moins rang de directeur), notamment pour les opérations de maintien de la paix, devait être définie, en s'appuyant sur des entretiens d'appréciation des compétences et autres techniques d'évaluation, afin que le recrutement soit effectué sur la base d'«un solide dossier de candidature témoignant d'une expérience réussie dans les domaines de la gestion et de la direction»⁸⁴.

124. À cet égard, l'Inspecteur a noté que le PNUD dispose depuis longtemps d'un système perfectionné de sélection des coordonnateurs résidents pour le compte du système des Nations Unies, tandis que le choix du Représentant spécial du Secrétaire général est souvent perçu comme une nomination politique effectuée par l'intermédiaire du Bureau du Secrétaire général. Par voie de conséquence, le choix des cadres est beaucoup trop personnalisé dans les missions intégrées où le rôle des individus au sein des équipes est déterminant pour assurer le succès. Il est donc important de mettre à profit et de tester les compétences spécifiques en matière d'encadrement et de ne pas s'appuyer seulement sur les compétences professionnelles démontrées.

⁸⁴ A/61/255, par. 316.

125. Il est certain que les compétences requises pour un certain type d'encadrement peuvent se modifier suivant l'évolution de la situation et des besoins d'un pays, même durant le cycle de vie de la mission. En conséquence, bien qu'il existe des profils de poste et des mandats généraux, un profilage plus spécifique pourrait être conçu pour répondre à des exigences particulières adaptées aux circonstances.

126. Une diversification, sous l'angle de la représentation des femmes et des cultures, est également essentielle pour les valeurs des Nations Unies⁸⁵. Malheureusement, en novembre 2009, il n'y a que quatre représentantes spéciales du Secrétaire général tandis que la proportion de femmes occupant un poste de coordonnateur résident est de 32 %⁸⁶. S'agissant de la représentation géographique, 46 % des chefs civils de missions sont originaires d'Europe, tout comme 50 % des chefs militaires de missions.

127. De l'avis de l'Inspecteur, la participation au système de sélection, sur un pied d'égalité, de tous les membres de l'équipe de pays des Nations Unies, incluant le droit de proposer, d'examiner, de désigner des candidats à l'approbation du CCS, ou d'y opposer leur veto, est essentielle pour la crédibilité du processus de cohérence et d'intégration.

128. Enfin et surtout, les États Membres devraient assumer la responsabilité de proposer des candidats de valeur, en distinguant des candidats potentiels à l'échelon national avant de les présenter dans le cadre des Nations Unies.

C. Choix des coordonnateurs résidents

129. En 2000, le GNUM a défini les grandes lignes du processus de sélection et de nomination du coordonnateur résident comme suit:

a) Lorsqu'un poste de coordonnateur résident devient vacant, l'Administrateur du PNUD invite les institutions des Nations Unies à présenter des candidatures en vue d'une évaluation de compétences. La réponse donnée au candidat est confidentielle et il appartient à celui-ci de faire part de l'évaluation à l'institution. Si le candidat maintient sa candidature, l'institution examine le résultat de l'évaluation et détermine l'opportunité de soumettre la candidature au Groupe consultatif interinstitutions;

b) Le Groupe consultatif interinstitutions comprend 11 institutions. En outre, des représentants du DI, du Département de la sûreté et de la sécurité, du BCAH et du HCR sont invités à participer aux travaux du Groupe lorsqu'il examine la nomination de coordonnateurs résidents dans des pays confrontés à des situations complexes d'urgence et dans les pays où les coordonnateurs résidents sont en même temps directeurs des centres d'information des Nations Unies (CINU);

c) Le Groupe consultatif interinstitutions est chargé d'examiner l'aptitude de candidats ayant fait l'objet d'une préévaluation à occuper des postes spécifiques. Il recommande les candidats jugés aptes à l'Administrateur du PNUD qui opère un choix aux fins de proposition. Les candidats qui ont été jugés aptes par le Groupe consultatif interinstitutions mais qui n'ont pas été choisis pour occuper un poste précis constituent une réserve pour de futurs postes vacants;

d) Avant de décider de proposer au Secrétaire général une candidature au poste de coordonnateur résident, l'Administrateur consulte les chefs de secrétariat du Comité exécutif du GNUM. Il sollicite ensuite l'avis des membres du GNUM et des autres personnes normalement consultées au cours du processus de sélection. Après approbation du candidat par le Secrétaire général, il est demandé aux membres du CCS qui ne sont pas membres du Groupe consultatif interinstitutions d'autoriser la candidature suivant une procédure d'approbation tacite. Celle-ci est ensuite transmise aux missions concernées aux fins d'autorisation par le gouvernement.

⁸⁵ A/RES/62/155.

⁸⁶ Voir par. 131.

130. Juste avant de terminer le présent rapport, l'Inspecteur a reçu du Bureau de la coordination des activités de développement et des DOMP/DAM des renseignements indiquant que de nouvelles procédures de fonctionnement normalisées du Groupe consultatif interinstitutions avaient été approuvées par le GNUM le 30 novembre 2009. Ces nouvelles procédures semblent constituer une amélioration du processus. Malheureusement, en raison de la réception tardive de ces renseignements et de la nécessité d'achever le rapport, l'Inspecteur n'a pas été en mesure d'évaluer si ces nouvelles procédures représentaient effectivement ou non une amélioration.

131. En mars 2009, 41 des coordonnateurs résidents (soit 32 %) sont des femmes, 64 (49 %) sont originaires du Sud et 43 (33 %) ne viennent pas du PNUD⁸⁷. Bien qu'il y ait là un progrès, cette situation est encore considérée comme portant atteinte à l'impartialité pour différentes raisons, du fait principalement que les coordonnateurs résidents relèvent de l'Administrateur du PNUD. Assurément, le rôle que jouent le PNUD, en tant que gestionnaire du système des coordonnateurs résidents, et le GNUM, pour l'appui au système, a créé ce qui apparaît comme un conflit d'intérêts.

132. Des fonctionnaires de certaines organisations qui ont été interrogés par l'Inspecteur à ce propos ont indiqué qu'ils ne se sentaient pas impliqués dans le processus de sélection, la participation ayant lieu au niveau des départements des ressources humaines, les candidats proposés n'étant finalement pas retenus et les procédures appliquées manquant de transparence.

133. Le PNUD a de son côté indiqué que les organisations ne soumettaient pas suffisamment de candidats de valeur et a reconnu à cet égard que le système entraînait la perte de leurs meilleurs administrateurs.

D. Choix des représentants spéciaux du Secrétaire général

134. À la différence du processus de sélection des coordonnateurs résidents, le choix des représentants spéciaux du Secrétaire général est considéré comme beaucoup plus politique. Les DOMP/DAM ont mis au point des mandats ainsi qu'un fichier de candidats potentiels pour chaque poste auxquels les États Membres peuvent habituellement proposer des candidatures⁸⁸.

E. Représentants spéciaux «polyvalents» du Secrétaire général et représentants spéciaux adjoints du Secrétaire général/coordonnateurs résidents/coordonnateurs humanitaires

135. Les représentants spéciaux «polyvalents» du Secrétaire général et les représentants spéciaux adjoints du Secrétaire général/coordonnateurs résidents/coordonnateurs humanitaires correspondent à une fonction relativement nouvelle créée dans le système avec l'établissement des missions intégrées. Fin novembre 2009, 12 de ces postes avaient été institués et il est prévu que leur nombre puisse encore augmenter.

136. À première vue, la diversité des attributions confiées à une seule personne et les risques de conflits d'intérêts résultant de la multiplicité des rattachements hiérarchiques pourraient laisser penser que l'exercice de cette fonction «polyvalente» serait inefficace. Au contraire, après quelque hésitation, on s'accorde généralement à penser aujourd'hui que ce n'est pas le cas, comme cela a été confirmé dans les réponses au questionnaire du CCI. Si, pour environ la moitié (54 %), les personnes qui ont répondu ont convenu que les différentes fonctions risquaient parfois d'être en conflit, pour la majorité d'entre elles (85 %), il ne fallait pas les dissocier. À cet égard, l'Inspecteur a appris que l'une des questions à examiner par le groupe de travail constitué par le CPI sur le renforcement du système des coordonnateurs humanitaires était celle des circonstances susceptibles de conduire à dissocier cette fonction des autres.

⁸⁷ Statistiques communiquées au Conseil d'administration du PNUD en juin 2009.

⁸⁸ Voir la résolution 63/261 de l'Assemblée générale en date du 24 décembre 2008 sur le renforcement du Département des affaires politiques dans laquelle l'Assemblée a souligné, au paragraphe 12, «qu'il importe que le Secrétaire général continue de rechercher les plus hautes qualités d'intégrité, de compétence, d'impartialité et de professionnalisme dans le choix des représentants et envoyés spéciaux qu'il désigne».

137. De l'avis de l'Inspecteur, il est clair que l'exercice de fonctions diverses et parfois contradictoires exige des compétences particulières, comme le discernement et les qualités relationnelles, que l'on est en droit d'attendre de personnes nommées à un poste de ce niveau. S'agissant de l'installation matérielle, l'Inspecteur a noté au cours de ses visites sur le terrain que les titulaires du poste disposaient de bureaux soit dans les locaux de la mission ou au PNUD, soit dans les deux endroits à temps partiel. Ce dernier type d'arrangement semble être le plus efficace.

138. Par contre, l'Inspecteur est favorable à la disjonction de la fonction de représentant résident du PNUD. La «barrière de sécurité» résultant de la création du poste de directeur de pays du PNUD pourrait également servir pour la fonction de représentant résident du PNUD, ce qui accroîtrait l'indépendance et l'impartialité de la fonction «polyvalente».

139. S'agissant du choix des représentants spéciaux «polyvalents» du Secrétaire général et des représentants spéciaux adjoints du Secrétaire général/coordonnateurs résidents/coordonnateurs humanitaires/représentants résidents du PNUD, l'Inspecteur comprend que les représentants spéciaux du Secrétaire général sont actuellement nommés par le Secrétaire général tandis que les autres sont désignés dans le cadre du processus du Groupe consultatif interinstitutions puis nommés par le Secrétaire général.

140. Les DOMP/DAM et le DAP s'efforcent de collaborer plus étroitement avec le GNUD pour le choix des candidats à ces postes, par exemple par la participation aux comités chargés des entrevues avec les candidats. De l'avis de l'Inspecteur, cette solution est préférable à la création de nouvelles structures et règles.

Condition 11

Un processus de sélection des chefs de missions par l'intermédiaire du CCS permet d'assurer la nomination d'administrateurs hautement qualifiés ayant pleine autorité sur les représentants de tous les organismes du système des Nations Unies dans le pays.

Moyens d'y parvenir:

- a) Le remplacement du titre actuel de coordonnateur résident par celui de représentant du système des Nations Unies;
- b) Un processus de sélection adapté aux besoins et à la situation particulière du pays;
- c) La participation de toutes les institutions des Nations Unies présentes dans le pays, sur un pied d'égalité, avec les mêmes droits de proposer, d'examiner et de désigner des candidats, ou d'y opposer leur veto;
- d) L'administration du processus par le Comité de haut niveau sur la gestion, et la nomination des candidats par le Secrétaire général après consultation du CCS et du Conseil de sécurité;
- e) La disjonction de la fonction de représentant résident du PNUD;
- f) La proposition, par les États Membres, de candidats de valeur;
- g) L'évaluation des compétences des candidats en matière d'encadrement; et
- h) Une diversification sous l'angle de la répartition géographique et de la représentation des femmes conformément aux valeurs des Nations Unies.

F. Formation et perfectionnement des cadres

141. Les réponses au questionnaire de l'Inspecteur se sont réparties de manière égale entre les mentions «suffisante» et «aucune formation/initiation reçue», à propos de l'affectation à des postes d'encadrement.

142. Le GNUM a élaboré plusieurs programmes de formation avec l'aide de l'École des cadres du système des Nations Unies afin de renforcer le système des coordonnateurs résidents; certains ont un caractère général et d'autres sont propres à la fonction, comme la formation initiale des nouveaux coordonnateurs résidents, les réunions d'information en cours d'emploi pour les coordonnateurs résidents, la formation à l'appréciation des compétences pour l'évaluation et la notation des fonctionnaires, la constitution d'équipes, la réforme de l'ONU et les processus de programmation par pays et les retraites de planification stratégique du PNUAD.

143. Le DOMP a créé un programme de préparation des hauts responsables avant leur entrée en fonctions destiné aux cadres de direction des missions (comme les représentants spéciaux du Secrétaire général, les représentants spéciaux adjoints du Secrétaire général, les commandants de la force, les chefs de la police civile, les chefs d'état-major et les chefs de missions) auquel ils sont tenus d'assister dans les six premiers mois de leur affectation. Il organise en outre une ou deux fois par an des stages pour les hauts responsables des missions. Le DOMP commence à percevoir une corrélation plus étroite entre l'assistance aux stages et le déploiement sur le terrain, même si cela n'a pas toujours été le cas. L'ONU a également institué un Programme de perfectionnement des cadres destiné aux administrateurs des classes D-1 et D-2 et le CCS a approuvé l'organisation par l'École des cadres du système des Nations Unies d'un Programme de renforcement des capacités de gestion du Réseau de direction⁸⁹. L'Inspecteur estime que le programme de formation initiale doit être adapté au calendrier de la mission de maintien de la paix et devenir obligatoire avant le déploiement.

144. Le BCAH a également institutionnalisé avec des coordonnateurs humanitaires en fonctions et des personnes susceptibles d'occuper ce poste un programme de formation initiale et a constitué avec eux une réserve (comprenant notamment des représentants d'ONG) dont les membres suivront un programme de formation et d'apprentissage en quatre phases s'étendant sur une année⁹⁰.

145. La formation des membres est également indispensable; pratiquement impossible dès la nomination puisque les cadres des missions et équipes de pays des Nations Unies ne sont pas tous nommés en même temps, elle est néanmoins réalisable au moyen d'équipes de formation mobiles effectuant une rotation par région. Le BCAH a ainsi constitué en 2007 un programme de formation des chefs de groupe/secteur pour ceux déjà en place, ou pour les membres d'un groupe inscrits sur une liste. C'est là une expérience intéressante qui pourrait être reproduite hors du domaine humanitaire.

Condition 12

Les cadres dirigeants reçoivent la formation/l'initiation nécessaire pour s'acquitter efficacement de leurs fonctions.

Moyens d'y parvenir:

a) Mise en place d'un module d'initiation/formation destiné aux cadres dirigeants en coordination avec l'École des cadres du système des Nations Unies, adapté aux situations et besoins des différents pays;

b) Constitution d'équipes mobiles de formation dispensant une formation collective aux cadres des missions et des équipes de pays des Nations Unies par région; et

⁸⁹ A/61/255, par. 319 et 320.

⁹⁰ Voir note 80 ci-dessus.

- c) Organisation d'une formation en groupes par sujet thématique.

G. Pas de pouvoirs sans responsabilisation

146. Il ne devrait pas y avoir de pouvoirs sans responsabilisation et pas de responsabilisation sans pouvoirs. Ce principe a été posé par l'Assemblée générale et le CCS lorsqu'ils ont approuvé le cadre de référence proposé par le CCI (JIU/REP/2004/5). À l'heure actuelle, la situation des représentants spéciaux du Secrétaire général dénote un manque de pouvoirs et de responsabilisation. Les coordonnateurs résidents n'ont pas les pouvoirs nécessaires pour gérer et superviser les équipes de pays des Nations Unies, mais ils sont dans une certaine mesure tenus responsables dès lors que leurs résultats sont mesurés par leur capacité à promouvoir le programme de réformes. Actuellement, ni les directives du CAC de 1999⁹¹, ni les notes d'orientation ultérieures du Secrétaire général n'ont réglé cette question. Néanmoins, le rapport du Secrétaire général sur la consolidation de la paix au lendemain d'un conflit (A/63/881-S/2009/304) du 11 juin 2009 et son plan ultérieur de mise en œuvre, visant à répondre à la préoccupation des États Membres quant à l'absence d'action efficace et coordonnée dans les situations d'après-conflit, doivent être considérés comme une tentative pour remédier à la situation. Les représentants spéciaux du Secrétaire général et autres chefs de missions de maintien de la paix et de missions politiques sont désormais invités à passer des «contrats de mission» avec le Secrétaire général.

147. Selon les directives concernant le fonctionnement du système des coordonnateurs résidents, ceux-ci sont chargés d'un rôle d'animation et les membres du système doivent pleinement appuyer le fonctionnement de celui-ci. Le Représentant spécial du Secrétaire général devrait toujours agir en concertation et en coordination avec le coordonnateur résident et/ou le coordonnateur humanitaire ainsi qu'avec l'équipe de pays, en tirant parti de leurs compétences, en formulant une stratégie et en échangeant des informations, en particulier sur les initiatives en matière de consolidation de la paix⁹².

148. L'Inspecteur a été informé que les descriptions de poste et mandats concernant le système des coordonnateurs résidents avaient été actualisés, avec l'adoption et la mise en œuvre d'un système de responsabilisation en matière de gestion et de son plan d'exécution (approuvés/avalisés par le GNUM en août 2008 et janvier 2009 respectivement).

149. En vertu de la note du Secrétaire général sur les relations entre les représentants du Secrétaire général, les coordonnateurs résidents et les coordonnateurs des opérations humanitaires de décembre 2000, le Représentant spécial du Secrétaire général est chargé de donner des instructions politiques à l'ensemble de la présence des Nations Unies et de donner l'impulsion d'une approche coordonnée et cohérente de toutes les composantes des Nations Unies dans le pays.

150. La note d'orientation révisée sur les missions intégrées de 2006 prévoit que dans les missions intégrées, le Représentant spécial du Secrétaire général assure la direction des activités des Nations Unies, représente le Secrétaire général, s'exprime au nom du système des Nations Unies, fixe le cadre général d'action qui guide les activités de la mission et de l'équipe de pays des Nations Unies, et veille à ce que tous agissent de façon coordonnée⁹³. Le Représentant spécial adjoint du Secrétaire général/coordonnateur résident/coordonnateur humanitaire «polyvalent» constitue le principal pivot entre la mission et l'équipe de pays des Nations Unies et est chargé de la coordination de l'équipe de pays des Nations Unies, de la planification et de la coordination du développement et des opérations humanitaires en ses qualités respectives de coordonnateur résident et de coordonnateur humanitaire; il assure la liaison avec les gouvernements, les donateurs et autres partenaires du développement à cet effet. En 2006 également, le Secrétaire général a approuvé les directives concernant la préparation des missions intégrées, ainsi que l'établissement ou le maintien, au Siège, d'équipes spéciales pour chaque présence intégrée, afin d'assurer

⁹¹ «ACC guidelines on the functioning of the resident coordinator system», document approuvé au nom du CAC par le Comité consultatif pour les questions relatives aux programmes et aux opérations (CCQPO) à sa quinzième session, New York, 21-24 septembre 1999, par. 21.

⁹² Ibid., et «Directives standard à l'usage des représentants spéciaux du Secrétaire général» (3 août 1998), par. 7.

⁹³ Voir note 10 ci-dessus.

aux présences sur le terrain un appui et une orientation pratique cohérents et constants; il a également demandé à chacune des 19 présences intégrées de se doter d'une capacité commune d'analyse et de planification ainsi que d'un cadre stratégique intégré qui devrait être repris dans tous les autres instruments des Nations Unies en matière de planification, de programmation et de budgétisation, dont il devrait s'inspirer. Là encore, ces directives ne sont pas contraignantes pour tous les acteurs participant à la préparation des missions intégrées.

151. Le cadre de responsabilisation des coordonnateurs résidents élaboré en mars 2006 par le Groupe sur les problèmes des coordonnateurs résidents du GNUD, conformément à une demande formulée par l'Assemblée générale dans le contexte de l'examen triennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies⁹⁴, ajoute peu de choses aux dispositions précitées, si ce n'est qu'il vise l'obligation pour le coordonnateur résident de suivre l'exécution du PNUAD et d'en rendre compte et de favoriser la mobilisation des ressources utiles à cet effet.

152. Les dispositions précitées relatives aux pouvoirs et aux attributions des représentants spéciaux du Secrétaire général, coordonnateurs résidents et représentants spéciaux adjoints du Secrétaire général «polyvalents» ont un caractère très général, et ne font pratiquement aucune référence à la responsabilisation. Il reste de nombreux points obscurs en ce qui concerne les pouvoirs de ces responsables, notamment dans les missions non intégrées. Les zones d'incertitude risquent d'engendrer des tensions entre eux.

153. En outre, ni les représentants spéciaux du Secrétaire général ni les coordonnateurs résidents ne peuvent intervenir dans la nomination ni le départ des membres de l'équipe de pays des Nations Unies, et ils ne participent pas à l'évaluation de la contribution qu'ils apportent à l'objectif «Une ONU»⁹⁵.

154. Enfin, les coordonnateurs résidents sont notés en fonction de leur comportement professionnel, mais les représentants spéciaux du Secrétaire général ne sont pas évalués de manière systématique. Le système d'évaluation et de notation des coordonnateurs résidents par les directeurs régionaux interinstitutions est relativement lourd. Depuis 2007, les coordonnateurs résidents sont notés par un organe interinstitutions (session spéciale de l'équipe de directeurs régionaux sur la notation des coordonnateurs résidents/équipe de pays des Nations Unies) avec la contribution de membres de l'équipe de pays des Nations Unies dans le cadre d'une évaluation par les pairs.

155. Au cours de ses missions, l'Inspecteur a pu vérifier que le problème des pouvoirs et de la responsabilisation des représentants spéciaux du Secrétaire général et des coordonnateurs résidents était identique, toujours valable et sans solution.

Condition 13

Le «responsable unique» au niveau des pays est investi des pouvoirs nécessaires et est tenu responsable envers les organes du CCS de la bonne exécution du «Plan unique».

Moyens d'y parvenir:

- a) Déterminer la portée des pouvoirs délégués au représentant du système des Nations Unies afin d'assurer la cohérence/l'intégration au niveau des pays, notamment des équipes de pays des Nations Unies;
- b) La chaîne hiérarchique au sein de l'équipe de pays des Nations Unies est parfaitement claire;

⁹⁴ Résolution 59/250, par. 58.

⁹⁵ Voir JIU/REP/2005/2 et E/2004/4-DP/2004/12, par. 41.

c) Les pouvoirs délégués sont clairement définis dans des instruments administratifs et des avis de délégation individuels, cohérents et exhaustifs, incluant une délégation de l'ensemble des ressources financières et humaines;

d) Évaluation du représentant du système des Nations Unies dans le cadre de dispositifs de responsabilisation axés sur les résultats et la mise en cause effective de sa responsabilité pour les résultats obtenus;

e) Évaluation de ses compétences en matière de gestion, dans le cas du coordonnateur résident par le GNUD (Groupe consultatif interinstitutions) et les membres de l'équipe de pays des Nations Unies et, dans le cas du Représentant spécial du Secrétaire général, par le Secrétaire général avec une participation des DOMP/DAM/DAP;

f) Le représentant participe à l'évaluation du comportement professionnel des membres de l'équipe de pays des Nations Unies quant à leur contribution au processus de cohérence et d'intégration et à l'exécution du «Plan unique»;

g) Des mécanismes sont institués afin de résoudre les divergences dans le cas des missions intégrées;

H. Conditions d'emploi

156. Les représentants spéciaux du Secrétaire général sont généralement nommés avec rang de secrétaire général adjoint car ils doivent mener de «grandes opérations politiquement complexes» qui requièrent une «grande autorité politique et une grande habileté diplomatique, notamment pour traiter de problèmes au niveau national le plus élevé, souvent avec un chef d'État ou un chef du gouvernement»⁹⁶. Dans certaines missions, ils doivent être assistés d'un ou deux adjoints, qui sont nommés avec rang de sous-secrétaire général ou au niveau D-2, comme c'est le cas des commandants de la force. Les représentants exécutifs et les représentants du Secrétaire général sont généralement nommés avec rang de sous-secrétaire général et au niveau D-2, à quelques exceptions près où ils sont nommés avec rang de secrétaire général adjoint en raison de la complexité de la mission. Les coordonnateurs résidents, les directeurs de pays et les responsables locaux d'institutions peuvent être engagés à la classe D-1 ou D-2. Bien que le rang du «responsable unique» ne soit pas nécessairement lié à la question de ses pouvoirs, celle-ci a une influence dans certains cas où les membres de l'équipe de pays des Nations Unies ont le même niveau. Le terme «responsable unique» ne suppose nullement un pouvoir individuel de prendre les décisions, lesquelles sont le résultat d'un exercice collectif. Le «responsable unique» serait habilité à assurer l'exécution des décisions collectives de l'équipe de pays des Nations Unies et à en répondre.

157. S'agissant des conditions d'emploi, le rapport du Secrétaire général intitulé «Investir dans le capital humain» indique que celles-ci sont marquées par de «profondes disparités entre les fonctionnaires engagés au titre de la série 300 et ceux dont les contrats relèvent de la série 100, entre les fonctionnaires régis par la série 100 qui sont affectés à une mission et ceux qui sont détachés du Siège, et entre les fonctionnaires affectés à des opérations de paix et ceux travaillant pour les fonds et programmes des Nations Unies. Ces disparités portent sur les points suivants: la classification des missions en missions formellement déconseillées aux familles et en missions où la présence des familles est autorisée, le versement d'une indemnité au titre des frais d'entretien d'un deuxième ménage, la portée du système de congé de détente, le calcul de la prime de risque et de la forfaitisation des frais de voyage remboursables»⁹⁷.

L'Inspecteur reconnaît que certains progrès ont été réalisés en vue d'harmoniser les conditions d'emploi, et que les travaux se poursuivent. Dans sa résolution 63/250 du 24 décembre 2008, l'Assemblée générale a approuvé une série de réformes de la gestion des ressources humaines qui sont entrées en vigueur le

⁹⁶ A/C.5/48/26, par. 5.

⁹⁷ A/61/255, par. 272.

1^{er} juillet 2009. Des efforts sont en cours pour traiter la question des inégalités de traitement des fonctionnaires travaillant dans des lieux d'affectation formellement déconseillés aux familles.

158. Il est très difficile de garder du personnel hautement qualifié, le pourcentage des postes vacants étant compris «entre 22 et 26 % et le taux de rotation des administrateurs atteignant 30 %»⁹⁸ alors que le taux maximum est de 8 % pour les autres organismes du système des Nations Unies représentés sur le terrain. Il est certain que sans l'appui de fonctionnaires qualifiés, les cadres dirigeants seront incapables de s'acquitter avec succès de leurs fonctions stratégiques. Le Secrétaire général a donc proposé: a) l'institution d'un type de contrat unique pour tous les personnels de l'ONU, qui serait régi par un seul et même Règlement du personnel, comportant trois types d'engagement (temporaire, de durée déterminée et continu) et dont les conditions d'emploi, calquées sur celles prévues par l'actuelle série 100 du Règlement du personnel, seraient modulées en fonction de la durée de service; et b) l'alignement des conditions d'emploi des fonctionnaires du Secrétariat en poste hors Siège sur celles des personnels d'autres organisations, en classant les missions hors Siège en fonction des phases définies dans le plan de sécurité, en instituant le régime Opération spéciale dans les lieux d'affectation formellement déconseillés aux familles, et en revoyant le système des périodes de repos, notamment grâce à la forfaitisation⁹⁹.

159. Compte tenu du coût annuel de ces propositions, estimé à 280 millions de dollars des États-Unis, l'Assemblée générale a décidé¹⁰⁰ de prier la Commission de la fonction publique internationale (CFPI) de les examiner et de lui rendre compte à ce sujet à la deuxième partie de la reprise de sa soixante et unième session. Dans son rapport pour 2006¹⁰¹, la CFPI a décidé de recommander que la proposition du Secrétaire général tendant à l'institution d'un type de contrat unique soit révisée conformément au nouveau dispositif arrêté par la Commission pour les arrangements contractuels et que les engagements de durée limitée dans les lieux d'affectation formellement déconseillés aux familles soient éliminés progressivement et remplacés par des contrats à durée déterminée comportant la même rémunération globale. Ces recommandations ont été acceptées et adoptées par l'Assemblée générale¹⁰².

160. Outre les conditions d'emploi moins attrayantes qui viennent d'être exposées, les problèmes qui se posent actuellement pour la mise en œuvre de la politique récemment introduite de mobilité «obligatoire» du personnel au sein de l'ONU¹⁰³ et ceux que rencontrent les fonctionnaires pour se déplacer, même volontairement, au sein du système, réduisent la possibilité de trouver des candidats qualifiés pour répondre à la demande croissante de ressources humaines sur le terrain. L'Inspecteur est conscient de la difficulté d'encourager la mobilité au sein du système des Nations Unies en raison des inégalités de rémunération globale et autres droits à prestations et conditions d'emploi.

I. Structures d'appui et mécanismes de coordination et de décision

161. Plusieurs mécanismes d'échange d'informations, de coordination et de décision fonctionnent au niveau du terrain sous l'autorité des représentants spéciaux du Secrétaire général, des représentants spéciaux adjoints du Secrétaire général, des coordonnateurs humanitaires et des coordonnateurs résidents.

162. Institués en application d'une résolution de l'Assemblée générale¹⁰⁴ comme cela est reflété dans les directives du CAC («ACC guidelines on the functioning of the resident coordinator system»)¹⁰⁵, les comités organisés au niveau local, comprenant tous les représentants résidents et non résidents des organismes des Nations Unies et présidés par le coordonnateur résident, examinent les activités de fond, les programmes de

⁹⁸ Ibid., par. 276.

⁹⁹ Ibid., par. 277, proposition 4.

¹⁰⁰ Résolution 61/244 du 22 décembre 2006.

¹⁰¹ A/61/30/Add.1.

¹⁰² Résolution 63/250.

¹⁰³ Voir JIU/REP/2006/7.

¹⁰⁴ Résolution 47/199 du 22 décembre 1992, par. 40. Voir aussi résolution 50/120 du 20 décembre 1995, par. 41.

¹⁰⁵ Par. 24 (voir note 92 ci-dessus).

pays, les programmes et projets sectoriels, coordonnent des activités communes et collaborent avec les autres partenaires de développement et les gouvernements nationaux.

163. Dans les missions intégrées, le Conseil de direction, qui comprend les chefs des principales composantes fonctionnelles de la mission, aide les représentants spéciaux du Secrétaire général à planifier et mettre en œuvre les plans de la mission, en s'appuyant sur une capacité de planification intégrée qui devrait associer l'équipe de pays des Nations Unies et les institutions financières au processus de planification et de mise en œuvre. Certaines missions intégrées ont créé des équipes de gestion intégrée mission-équipe de pays des Nations Unies efficaces, dotées de mandats et de plans de travail convenus d'avance, comme en République démocratique du Congo.

164. D'autres mécanismes de coordination sur le terrain ouverts à la participation de tous les organismes du système sont notamment les équipes de coordination du dispositif de sécurité, dans le domaine de la sécurité, et les équipes de gestion des opérations sur le terrain, pour l'administration des services communs.

165. S'agissant des structures d'appui, la fonction de coordonnateur résident bénéficie de l'assistance d'une unité de coordination, financée par le Fonds de soutien au réseau des coordonnateurs résidents et le Fonds des Nations Unies pour la coordination au niveau des pays dont une allocation annuelle de 100 000 dollars des États-Unis permet de rémunérer les effectifs les plus élémentaires (un fonctionnaire international/national et un assistant administratif). Des crédits supplémentaires peuvent être mobilisés auprès d'autres institutions ou donateurs locaux. En 2006, ces unités disposaient de un ou deux à 12 collaborateurs pour appuyer les activités de l'équipe de pays des Nations Unies¹⁰⁶.

166. Dans les opérations de paix, 67 % des missions ou bureaux ayant répondu au questionnaire de 2007 de l'Inspecteur avaient spécialement chargé une unité ou un fonctionnaire de la question de l'intégration avec les équipes de pays des Nations Unies. Ces unités coordonnaient les activités (93 %), échangeaient des renseignements (86 %) et menaient une planification conjointe (71 %). Toutefois, à la différence des missions conduites par le DOMP où des structures intégrées ont été conçues pour appuyer les équipes dirigeantes de la mission (centre d'opérations conjoint, cellule d'analyse conjointe de la mission et centre commun d'opérations logistiques), il n'existait à l'époque aucune structure pour les missions intégrées relevant du DAP.

167. Il ressort des réponses au questionnaire de l'Inspecteur que les bureaux des représentants spéciaux du Secrétaire général ne sont pas dotés de suffisamment de ressources pour l'intégration, et disposent de personnels et de financements insuffisants. De même, le poste de représentant spécial adjoint du Secrétaire général/coordonnateur résident/coordonnateur humanitaire, cofinancé par la mission et le GNUM conformément à une résolution de l'Assemblée générale¹⁰⁷, ne dispose pas d'un appui suffisant pour ses fonctions «polyvalentes», comme cela est confirmé par deux tiers des réponses. Les fonctionnaires spécialement chargés d'appuyer ces fonctions n'étaient pas plus de trois dans 79 % des cas et un financement était fourni par le DOMP dans 43 % des cas seulement. Il faut néanmoins espérer que la question des ressources allouées aux bureaux des représentants spéciaux du Secrétaire général sera traitée pour donner suite au rapport du Secrétaire général sur la consolidation de la paix au lendemain d'un conflit¹⁰⁸.

168. Les représentants de la mission et l'équipe de pays des Nations Unies se réunissaient chaque semaine dans 41 % des cas, deux fois par mois dans 27 % d'entre eux et une fois par mois dans 18 % des cas. Les autres se réunissaient de manière irrégulière ou ne se réunissaient jamais. Les réunions étaient présidées par le Représentant spécial du Secrétaire général et coprésidées par le Représentant spécial adjoint du Secrétaire général/coordonnateur résident et le coordonnateur résident à tour de rôle. La qualité des relations avec les équipes de pays des Nations Unies était qualifiée d'excellente dans 43 % des réponses, de très bonne et

¹⁰⁶ GNUM (voir note 74 ci-dessus), p. 67.

¹⁰⁷ Résolution 59/296 du 22 juin 2005.

¹⁰⁸ Voir par. 146 ci-dessus.

satisfaisante dans 19 % d'entre elles, et de simplement bonne ou médiocre dans 14 % et 5 % d'entre elles respectivement.

Condition 14

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

Moyens d'y parvenir:

- a) Attribution aux représentants du système des Nations Unies du rang de secrétaire général adjoint, sous-secrétaire général ou de la classe D-1 ou D-2 en fonction de la complexité de la situation du pays, mais toujours d'une classe supérieure aux autres membres des équipes de pays des Nations Unies;
- b) Harmonisation des conditions d'emploi du personnel en poste hors Siège;
- c) Adoption d'une politique de mobilité à l'échelle du système;
- d) Constitution d'unités de coordination/intégration dans tous les lieux d'affectation sans exception, avec un rattachement hiérarchique direct aux représentants du système des Nations Unies;
- e) L'appui des unités de coordination aux représentants du système des Nations Unies dans leurs fonctions de coordination au sein des équipes de pays des Nations Unies, entre l'équipe de pays des Nations Unies et la mission ou le bureau, entre l'équipe de pays et le gouvernement et entre l'équipe de pays et les autres partenaires (donateurs, société civile et secteur privé); et
- f) L'organisation par les unités de coordination de réunions mensuelles régulières avec la participation de toutes les parties. Outre l'échange d'informations et l'appui aux réunions, les unités de coordination sont chargées de fonctions de planification, de supervision et d'évaluation conjointes ainsi que de la mobilisation des ressources.

J. Planification en vue d'une cohérence et d'une intégration efficaces

169. Aucune cohérence ni intégration n'est possible sans une planification efficace. À l'heure actuelle, il existe plusieurs dispositifs de planification stratégique «intégrée» au sein du système des Nations Unies, à savoir la préparation des missions intégrées pour les missions en phase de démarrage et les missions déjà en place relevant du DOMP ou du DAP (avec ou sans intégration structurelle de l'équipe de pays des Nations Unies et de la mission sur le terrain par le biais d'un Représentant spécial adjoint du Secrétaire général/coordonnateur résident/coordonnateur humanitaire «à triple fonction»); le plan d'action humanitaire commun pour le BCAH, les organismes d'exécution et les activités des ONG dans le domaine humanitaire; et le PNUAD pour le développement, outre le document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) des gouvernements et de la Banque mondiale, ou toute autre stratégie nationale.

170. En principe, toute planification de ce type devrait être largement ouverte, ciblée, axée sur les résultats et propre à chaque pays, et se fonder sur les avantages relatifs de chaque organisme et du système des Nations Unies dans son ensemble. Les gouvernements nationaux et les partenaires extérieurs au système des Nations Unies devraient participer au processus, lequel devrait normalement débiter par une évaluation indépendante déterminant une répartition des responsabilités entre les différents acteurs au sein et à l'extérieur du système des Nations Unies (institutions de Bretton Woods, donateurs bilatéraux, ONG) qui contribuent à répondre aux besoins, qu'ils soient ou non présents dans le pays. Il est absolument indispensable que ces évaluations mettent à profit la longue expérience des équipes de pays des Nations Unies pour déterminer les causes profondes des problèmes, ce qui permet d'intégrer les facteurs régionaux dans la situation du pays. Il faut éviter la tentation de perdre de vue l'objectif en voulant tout intégrer.

171. Le PNUAD a été le principal outil de planification stratégique créé dans le cadre du programme de réformes du Secrétaire général en 1997 afin de définir de manière cohérente une approche unifiée des objectifs communs de développement au niveau des pays¹⁰⁹. Les premières directives du PNUAD ont été adoptées en avril 1999 et ont été ensuite révisées. À la fin de 2006, presque toutes les équipes de pays des Nations Unies étaient engagées dans le processus du PNUAD, à quelques exceptions près, concernant les pays en situation de crise ou au lendemain de crise ou ceux ne disposant que d'une présence très restreinte des Nations Unies. L'Inspecteur note que la qualité du PNUAD s'est considérablement améliorée ces dernières années.

172. Néanmoins, le PNUAD n'intègre pas les résultats et les ressources et ne fait pas le lien entre la programmation, le suivi, l'établissement de rapports et l'évaluation aux fins de responsabilisation. Bien qu'il existe quelques bons exemples de PNUAD, dans de nombreux cas, il ne s'agit que d'une somme des activités du programme de pays de chaque institution, s'articulant autour de quelques grands résultats, sans guère de programmes communs intégrant une approche multidisciplinaire des interventions, évitant les doubles emplois et renforçant leur impact. En 2006, 57 % seulement des équipes de pays des Nations Unies ont indiqué avoir élaboré ou avoir entrepris d'exécuter au moins un programme commun, sur un total de 345 programmes communs dans tout le système. Les trois principaux domaines de programmation/exécution conjointe sont le VIH/sida, la santé, et la gouvernance/démocratie. Les institutions qui y participent le plus souvent sont en général le PNUD, l'UNICEF et le FNUAP, suivies par l'OMS, le PAM, l'OIT, la FAO, l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), l'UNIFEM et le Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA)¹¹⁰.

173. Aucun document relatif à la planification commune n'a été élaboré. Par exemple, le «Plan unique» au Viet Nam est un PNUAD élargi dont les produits sont groupés essentiellement autour de cinq grands résultats et ressources indicatives. Sa préparation, sous la forte impulsion du Gouvernement national, a eu lieu en deux phases: une première phase engagée avant l'initiative des projets pilotes, qui a associé les six fonds et programmes déjà prêts pour le processus «Une ONU» (ONUSIDA, PNUD, FNUAP, UNICEF, UNIFEM et Volontaires des Nations Unies (VNU)), et une seconde phase durant laquelle les autres organismes des Nations Unies présents dans le pays ont participé au plan. La principale difficulté rencontrée a été le dilemme entre cadrage et exhaustivité.

174. La préparation des missions intégrées a été adoptée par le Comité des politiques du Secrétaire général en octobre 2006. La procédure recommandée initialement a toutefois été jugée si complexe qu'une révision a été engagée. Celle-ci a récemment abouti à l'élaboration de directives révisées de préparation des missions intégrées pour le Siège et sur le terrain, qui ont été approuvées par le Groupe directeur pour une action intégrée en juin et décembre 2009 respectivement. Les nouvelles directives sont moins contraignantes mais fixent des normes minimales d'intégration pour toute la durée d'une mission. Dans leurs réponses au questionnaire de l'Inspecteur, un tiers des missions/bureaux ont indiqué n'avoir pas participé à un exercice de planification conjointe avec l'équipe de pays des Nations Unies. Dans 60 % des cas, les exercices de planification conjointe ont abouti à un document commun de planification et, dans 24 % des cas seulement, le document intégrait une stratégie de sortie. Pour l'élaboration de ce document, la préparation des missions intégrées avait été partiellement utilisée ou jamais utilisée dans 37 % des cas respectivement. Le nombre de programmes communs concernés variait de 2 à 3 (22 %), 5 à 10 (28 %), à nul (22 %), et les principaux domaines étaient le VIH/sida, les élections, la gouvernance/démocratie, l'état de droit et l'égalité entre les sexes. Les donateurs ont participé à la planification dans 44 % des cas.

175. Les directives de préparation des missions intégrées de 2009 sur la planification intégrée pour les présences des Nations Unies sur le terrain peuvent fournir des indications utiles sur le cadre stratégique intégré (CSI), associant les mandats et ressources combinés de la mission et de l'équipe de pays des Nations Unies autour d'un cadre général de priorités convenues pour la consolidation de la paix. Le CSI permet aussi

¹⁰⁹ «Rénover l'Organisation des Nations Unies: un programme de réformes» (A/51/950), par. 73

¹¹⁰ GNUM (voir note 74 ci-dessus), p. 56.

à la mission et à l'équipe de pays: de déterminer l'ordre de priorité et la chronologie des éléments convenus; de faciliter un transfert approprié de priorités et/ou de ressources; et de faire régulièrement le point. Malheureusement, ces directives ne sont pas contraignantes pour tous les acteurs participant aux opérations du système des Nations Unies sur le terrain, notamment pour les opérations de paix.

176. Les plans de mission et le PNUAD peuvent coexister puisqu'ils ne s'excluent pas et relèvent de différents acteurs. Il peut néanmoins y avoir des doubles emplois. C'est pourquoi il est nécessaire de créer des liens entre eux pour éviter les chevauchements et définir effectivement le rôle évolutif du système des Nations Unies pour passer du maintien de la paix à la consolidation de la paix puis au développement. La stratégie intégrée de consolidation de la paix pourrait bien fournir une occasion de réunir tous les acteurs, notamment les gouvernements, le système des Nations Unies, les institutions de Bretton Woods, la société civile, le secteur privé et les donateurs – et de définir une stratégie commune sur la manière de mettre en œuvre une approche intégrée de la consolidation de la paix. L'examen en 2010 du dispositif de consolidation de la paix sera l'occasion de procéder à une analyse critique de cette approche. Il faut noter qu'en Sierra Leone, la stratégie intégrée de consolidation de la paix a été finalement intégrée dans le DSRP afin d'éviter un éventuel chevauchement des stratégies.

177. Le cadre d'assistance pays pour 2008-2010 en République démocratique du Congo et le PNUAD révisé et élargi au Burundi sont de bons exemples de stratégies d'assistance transitoire au lendemain d'un conflit. Le cadre d'assistance pays représente à ce jour la meilleure pratique de planification intégrée puisqu'il associe le système des Nations Unies, la Banque mondiale et 19 donateurs bilatéraux représentant 95 % de l'APD destinée au pays. Il fixe aussi des critères dans un certain nombre de domaines (susceptibles ou non de bénéficier de l'APD) qui sont considérés comme déterminants pour retrouver la voie du développement. Ils s'appuient sur le DSRP, le PNUAD existant et les stratégies gouvernementales, en définissant un petit nombre de priorités stratégiques communes dans le cadre d'une vision commune pour une paix durable. Les institutions maintiennent d'autres priorités propres dans leurs programmes de pays suivant les instructions de leurs organes directeurs et moyennant un financement dans le cadre de leur budgétisation axée sur les résultats. En République démocratique du Congo, les Nations Unies ont engagé le processus du PNUAD tandis qu'au Burundi celui-ci a été révisé avant la fin du cycle afin de le faire coïncider avec le calendrier de la mission. Dans l'un et l'autre cas, des fonctionnaires ont été spécialement chargés de ces tâches de coordination et de planification. Au Burundi, un représentant du Gouvernement assistait à toutes les réunions tandis qu'un fonctionnaire à plein temps était affecté au PNUAD, moyennant un financement du Bureau de la coordination des activités de développement et une formation à l'école des cadres du système des Nations Unies à Turin, en Italie. Ces longs processus de planification consistant en plusieurs mois d'interaction ont été entrepris à différents stades de la participation des Nations Unies (la MONUC est une opération intégrée de maintien de la paix en phase de consolidation à mi-parcours et le Bureau intégré des Nations Unies au Burundi (BINUB), établi en 2007, constitue une transition entre une mission de maintien de la paix et un bureau intégré de consolidation de la paix). La stratégie concertée de consolidation de la paix élaborée en 2007 au Burundi a fait fond sur des cadres existants comme le PNUAD et le DSRP et a posé les principes de la stratégie commune des acteurs présents dans le pays en vue de la consolidation de la paix. Un désengagement progressif pour passer d'une mission de maintien de la paix à une mission de consolidation de la paix après les élections de 2010 a été recommandé par une mission d'évaluation technique au milieu de l'année 2009.

178. De l'avis de l'Inspecteur, quel que soit le type d'instrument de planification employé, celui-ci devrait intégrer les éléments suivants pour constituer un outil de gestion efficace: une perception de l'avantage relatif et du rôle des organismes des Nations Unies dans le pays, un nombre restreint de buts et de priorités et des objectifs conformes aux besoins du pays, des estimations de coût et des indicateurs permettant de mesurer les résultats.

179. S'agissant de l'exécution du «Plan unique», la meilleure pratique à ce jour est constituée par l'approche par thème/groupe. Parmi les organismes de développement, cette approche, fondée sur l'avantage relatif des institutions, est apparue en tant que mécanisme de consultation pour la préparation du bilan commun de pays (BCP) et du PNUAD dans des domaines transversaux pour se développer en une

programmation et une exécution conjointes. L'approche par groupe élaborée par le CPI pour les organismes humanitaires est plus structurée et se caractérise par davantage de prévisibilité, de précision temporelle et de responsabilisation que le concept de groupe thématique du GNUM. Le CPI a 11 groupes préétablis par secteur/domaine d'activité et gère à l'échelon mondial et à celui des pays, avec la participation d'ONG, les mandats régissant leur fonctionnement, les pouvoirs de mobilisation des ressources, les mécanismes d'évaluation de leurs résultats et des modules de formation destinés aux cadres et aux membres. Dans le contexte des opérations de paix, l'approche par thème/groupe n'est pas appliquée bien qu'il existe des exemples isolés de planification et d'exécution conjointes efficaces comme le processus électoral en République démocratique du Congo. L'Inspecteur note que cette approche ne fonctionne que s'il y a une véritable convergence d'intérêts/de mandats entre institutions et des moyens suffisants de gestion du groupe, et qu'elle a un coût. Cette notion de «groupe» a aussi été intégrée dans les nouvelles directives de préparation des missions intégrées pour le terrain, où la mise sur pied de groupes de travail thématiques et l'application des composantes essentielles d'une stratégie intégrée de consolidation de la paix sont encouragées.

K. Suivi, présentation de rapports et évaluation

180. La présentation de rapports sur les résultats obtenus par rapport aux plans dans le cadre d'un système de gestion axée sur les résultats a été introduite aux Nations Unies lors de l'exercice biennal 2003-2004.

181. Le degré d'exécution des mandats confiés par le Conseil de sécurité dans le domaine de la paix est suivi par le biais de rapports périodiques du Secrétaire général, préparés par la mission ou le bureau, avec la participation croissante de l'équipe de pays des Nations Unies, et mis au point sous leur forme définitive au Siège. Néanmoins, en l'absence d'indicateurs de succès permettant de mesurer le degré de réalisation des objectifs fixés et d'un modèle de présentation, certains de ces rapports manquent de la précision et de l'analyse approfondie qui faciliteraient les décisions.

182. Outre ces rapports, il n'existe aucun mécanisme d'évaluation applicable aux missions intégrées ou non intégrées. L'évaluation est traditionnellement un point faible du DOMP. Bien que la création, en 2002, d'une section des meilleures pratiques de maintien de la paix ait représenté un progrès, il s'agissait essentiellement d'une évolution de politique interne et d'un mécanisme fondé sur les leçons retenues pour le DOMP, le DAP et les 17 missions appuyées par le DOMP. La section diffuse la plupart de ses conclusions par voie interne sur un Intranet à l'intention des fonctionnaires des Nations Unies, et poste des publications externe à l'intention de la communauté plus générale du maintien de la paix sur son site Web créé en 2004. En 2009, la section a, avec le service intégré de formation, ouvert un centre de ressources sur son site Web destiné aux États Membres et aux institutions de formation partenaires, leur permettant d'avoir accès à des matériels d'appui pour leurs actions de formation. Ces dernières années, la section a affecté plusieurs responsables des meilleures pratiques dans certaines missions en leur donnant notamment pour mandat de procéder sur demande à des évaluations ponctuelles, concernant les structures et circuits hiérarchiques. Ces agents n'ont pas de lien avec les unités de suivi et d'évaluation qu'il est envisagé de créer au sein de certaines missions ou bureaux; plus que les unités d'évaluation, ils jouent un rôle d'appui à la mission et de gestion dynamique.

183. Le DOMP a pris d'importantes dispositions depuis 2004 pour instituer des évaluations globales des résultats des missions. Sur la période allant de 2004 à 2007, il a entrepris des évaluations de missions (traditionnelles et intégrées), au moyen de ressources provisoirement transférées d'autres fonctions. Ces évaluations ont été menées par des équipes d'experts dans différents domaines issus de tout le DOMP sous la direction d'un militaire de haut rang de l'ONU à la retraite (souvent un ancien commandant de la force). Les équipes d'évaluation se sont rendues dans les missions et ont examiné leurs résultats par rapport à des critères comme le mandat de la mission, les politiques et procédures du DOMP, et les normes des Nations Unies pour l'ensemble du système. Les résultats de ces évaluations ont constitué la base d'un plan d'action visant à remédier aux problèmes, au niveau tant du DOMP que des missions.

184. En 2007, dans le cadre de la restructuration du DOMP en deux départements, le DOMP et le DAM, le DOMP a constitué une petite équipe d'évaluation au sein de la division des politiques, de l'évaluation et de la formation, qui regroupe la section des meilleures pratiques de maintien de la paix et le service intégré de formation. Cette division appuie tant le DOMP que le DAM et vise à fournir une plate-forme commune aux deux départements et aux missions hors Siège pour les politiques, l'évaluation et la formation. L'équipe d'évaluation a élaboré une politique d'évaluation pour les missions et le Siège, et a continué de mener des évaluations dans les missions sur le terrain, le DOMP et le DAM, ainsi qu'à appuyer l'auto-évaluation des programmes et des sous-programmes dans les deux départements. Elle a notamment entrepris des évaluations globales des missions de maintien de la paix, des évaluations thématiques, et des évaluations des programmes du Siège, lesquelles fournissent une analyse des résultats des missions et des programmes, de l'utilisation des ressources, de l'efficacité et des lacunes des politiques, et signalent les secteurs qui pourraient être renforcés pour rendre plus efficace le fonctionnement du DOMP, du DAM et des opérations sur le terrain appuyées par les deux départements. Les conclusions et recommandations des évaluations sont une source de renseignements pour la gestion, l'élaboration de politiques et les activités de formation des deux départements et renforcent la capacité du Siège de fournir des orientations stratégiques aux responsables des missions. En outre, la division de l'inspection et de l'évaluation du BSCI conduit des évaluations des missions et des activités de maintien de la paix. Pour éviter un chevauchement d'activités, le programme de travail de l'équipe d'évaluation du DOMP et celui de la division du BSCI sont coordonnés.

185. Les coordonnateurs résidents sont tenus d'élaborer des rapports annuels fondés sur des directives précises en vue d'évaluer le degré de réalisation des objectifs du PNUAD, ce qui contribue au processus de développement du pays et permet de distinguer les bonnes pratiques et les enseignements tirés en matière de coordination et de programmation communes.

186. Les rapports individuels sont regroupés en des rapports de synthèse annuels qui servent à enrichir les informations destinées à l'Examen ministériel annuel et au processus d'évaluation du Conseil économique et social, et à l'examen triennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies sur lequel le Secrétaire général présente un rapport à l'Assemblée générale.

187. Le cadre de suivi et d'évaluation du PNUAD suppose des examens annuel et à mi-parcours et une évaluation finale. En 2006, les équipes de pays des Nations Unies ont indiqué n'avoir effectué que 18 de ces examens. Il a néanmoins été indiqué qu'il avait été trop difficile de mettre en œuvre ce cadre dans les circonstances actuelles.

188. En vertu de la décision du Comité des politiques de 2008 sur l'intégration et des directives ultérieures sur la préparation des missions intégrées sur le terrain, les missions et équipes de pays des Nations Unies sont tenues d'élaborer des cadres stratégiques intégrés incluant des mécanismes de suivi qui permettent aux dirigeants de faire régulièrement le point des progrès réalisés. À ce propos, il faut noter que pour certaines présences des Nations Unies (en particulier dans la phase avancée de consolidation de la paix), le PNUAD peut répondre aux critères minimaux d'un tel cadre, auquel cas aucun mécanisme supplémentaire n'est nécessaire.

189. Les projets pilotes élaboreront aussi leur propre cadre de suivi et d'évaluation pour le programme du «Plan unique». Au moment de la visite de l'Inspecteur au Viet Nam, ce cadre était en cours d'élaboration.

190. Tous les dispositifs qui viennent d'être exposés constituent des processus internes d'auto-évaluation qui, par définition, ne sont pas indépendants, bien qu'ils soient nécessaires et utiles pour intégrer les enseignements retenus et les informations en retour dans le travail de planification et de programmation. Une évaluation indépendante devrait être menée par des organes externes et éventuellement par un mécanisme interne lorsqu'il est suffisamment établi, positionné et pourvu de ressources.

191. À cet égard, chaque organisme du système a dans une mesure différente mis au point son propre mécanisme de contrôle qui peut ou non inclure toutes les composantes de celui-ci (audit, évaluation, investigation et inspection); tous ces mécanismes ne répondent pas aux critères d'indépendance tels qu'ils

ont été définis dans le rapport du CCI sur les lacunes des mécanismes de contrôle au sein du système des Nations Unies¹¹¹, et ils peuvent fonctionner indépendamment les uns des autres.

192. S'agissant du contrôle externe, outre les organes d'examen des politiques qui ont déjà été mentionnés, comme le CCQAB, le CPC et la CFPI, il y a le Comité des commissaires aux comptes de l'ONU et de ses fonds et programmes (à l'exception du PAM), les commissaires aux comptes externes des institutions spécialisées et de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) et le CCI. Le CCI est actuellement le seul mécanisme existant de contrôle à l'échelle du système des Nations Unies qui a pour mandat de procéder à des inspections, des évaluations et des investigations¹¹². Le Corps commun a mené ces dernières années une réforme interne en vue d'améliorer l'efficacité et l'efficacités de son action¹¹³, mais il lui faudrait renforcer ses effectifs pour s'acquitter efficacement de sa vaste fonction.

193. En 2006, le Groupe d'experts de haut niveau sur la cohérence à l'échelle du système a recommandé que soit mis en place d'ici à 2008 un mécanisme d'évaluation commun et qu'une méthode commune d'évaluation soit appliquée dans tout le système d'ici à 2010. Si les premières tentatives visant à créer un tel mécanisme ont échoué, lors de sa première session ordinaire de 2007 le CCS a prié le Groupe des Nations Unies pour l'évaluation (GNUE), le réseau des services responsables de l'évaluation au sein du système des Nations Unies, de lui communiquer des éléments précis sur la portée, le financement et la gouvernance d'un mécanisme d'évaluation des Nations Unies à l'échelle du système. En septembre 2007, le GNUE a élaboré un projet de document sur l'établissement d'un système d'évaluation à l'échelle des Nations Unies, qui proposait un renforcement des unités d'évaluation de tous les organismes des Nations Unies et des réseaux professionnels du GNUE et la création d'un groupe d'évaluation indépendant. Le CCI a adressé une lettre au GNUE afin de contester ce dernier élément qui empiéterait sur le mandat du Corps commun, ainsi que sur la résolution de l'Assemblée générale qui a réaffirmé «le rôle unique que joue le Corps commun en tant que seul organe de contrôle externe indépendant du système des Nations Unies»¹¹⁴. Reconnaisant la nécessité de renforcer l'évaluation à l'échelle du système, en particulier au niveau des pays, l'Assemblée a ainsi prié le Secrétaire général de lui proposer à sa soixante-quatrième session «les modalités à suivre en vue de la mise en place d'un mécanisme indépendant d'évaluation de l'efficacité, de l'efficacités et des résultats à l'échelle du système, compte tenu des fonctions d'évaluation propres à chaque organisme du système des Nations Unies, au Corps commun d'inspection et au Groupe des Nations Unies pour l'évaluation»¹¹⁵.

194. En avril 2007, le CCS a chargé le GNUE d'établir les principes techniques et les modalités d'évaluation des projets pilotes «Unis dans l'action»¹¹⁶. Le GNUE a ensuite mené à bien une étude sur les données de référence et les indicateurs permettant d'évaluer les projets¹¹⁷.

195. En décembre 2007, l'Assemblée générale a insisté sur la nécessité de mener «une évaluation indépendante des enseignements tirés» des initiatives prises pour améliorer la cohérence, la coordination et l'harmonisation au sein du système des Nations Unies pour le développement (en visant les projets pilotes), «dont les résultats seraient examinés par les États Membres, sans préjudice d'une décision future à l'échelon intergouvernemental»¹¹⁸. Si, au moment de la rédaction du présent rapport, il n'apparaît pas encore clairement à qui incombera cette évaluation, l'Inspecteur est fermement convaincu qu'elle pourrait être menée par le CCI, sur la base du cadre de référence proposé par le présent rapport.

¹¹¹ JIU/REP/2006/2, par. 38 à 48.

¹¹² Le Groupe d'auditeurs externes comprenant tous les vérificateurs externes des comptes des organismes du système des Nations Unies a un rôle de coordination, d'échange d'informations et de promotion des meilleures pratiques en matière de comptabilité et d'audit.

¹¹³ Voir les résolutions 62/226 du 22 décembre 2007, 62/246 du 3 avril 2008 et 63/272 du 7 avril 2009 de l'Assemblée générale.

¹¹⁴ Résolution 60/258 du 8 mai 2006, par. 2.

¹¹⁵ Résolution 63/311 de l'Assemblée générale en date du 14 septembre 2009, par. 8.

¹¹⁶ E/2007/69.

¹¹⁷ GNUE, *Evaluability Assessments of the Programme Country Pilots—Delivering as One UN: Synthesis Report* (décembre 2008).

¹¹⁸ Résolution 62/208 de l'Assemblée générale en date du 19 décembre 2007, par. 139.

196. L'Inspecteur admet la nécessité d'un mécanisme de contrôle «unique» pour les fonctions d'audit, d'évaluation, d'inspection et d'investigation du «Plan unique» et des programmes et projets communs connexes pour assurer une approche cohérente et une utilisation rationnelle des ressources de contrôle existantes tout en évitant une saturation du contrôle.

Condition 15

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

Moyens d'y parvenir:

- a) Mettre au point un programme et une stratégie uniques communs de pays pour tous les organismes du système des Nations Unies représentés ou non dans le pays, avec la pleine participation de tous les acteurs;
- b) Procéder à des évaluations préalables des besoins/missions afin de déterminer les causes profondes des problèmes avec la participation des équipes de pays des Nations Unies et d'autres acteurs extérieurs au système des Nations Unies;
- c) Traduire les stratégies de pays en plans/programmes axés sur les résultats hiérarchisés et ciblés;
- d) Mettre l'accent sur les efforts simultanés de toutes les composantes des Nations Unies;
- e) Fixer des objectifs progressifs au niveau des pays pour l'établissement et l'exécution de programmes communs;
- f) Développer l'approche de groupe dans les domaines du maintien de la paix, de la consolidation de la paix et du développement;
- g) Établir des indicateurs permettant de mesurer le degré de réalisation des objectifs;
- h) Instituer des mécanismes efficaces de suivi et d'auto-évaluation;
- i) Intégrer régulièrement les résultats de l'évaluation dans le travail de planification;
- j) Améliorer la qualité de présentation des rapports;
- k) Recourir aux mécanismes existants de contrôle pour procéder à une évaluation indépendante des progrès réalisés en matière de cohérence et d'intégration; et
- l) Harmoniser les règlements et règles en vigueur dans les domaines financier et des ressources humaines et en matière de planification, de programmation, de budgétisation, d'achats, de suivi et d'évaluation.

L. Un «Fonds unique»

197. Au début du présent rapport, l'Inspecteur a indiqué que la cohérence et l'intégration étaient nécessairement subordonnées à la volonté politique des États Membres; une volonté politique qui se traduit dans l'appui financier apporté par les donateurs au principe «Une ONU». Les ressources doivent aller de pair avec les mandats.

198. Il est notoire que le financement des opérations et des programmes hors Siège provient de différentes sources budgétaires: un barème spécial de contributions statutaires pour le maintien de la paix, des quotes-parts sur le barème du budget ordinaire pour les missions politiques, et des contributions volontaires pour les nombreuses initiatives de rétablissement de la paix visant des actions de consolidation de la paix, de développement et d'assistance humanitaire, et même des fonds provenant du secteur privé.

199. Le financement du maintien de la paix est obligatoire. Cela confère en soi aux opérations de maintien de la paix un énorme avantage sur les organismes du système. C'est pourquoi un élément important d'intégration devrait consister à intégrer les composantes des effectifs et des activités des organismes qui répondent au mandat du Conseil de sécurité dans l'opération de maintien de la paix afin d'assurer le financement de ces activités et de limiter les chevauchements et querelles de territoire.

200. Le PNUD, le FNUAP, l'UNICEF et le PAM sont financés par des contributions volontaires et le BCAH, le HCDH, le PNUE, le Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat), le HCR, l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC) et l'UNRWA sont de plus en plus financés par ce moyen pour au moins les deux tiers. Les institutions spécialisées et l'AIEA tablent de plus en plus sur des ressources extrabudgétaires pour leurs programmes de coopération technique.

201. Afin d'atténuer les risques de dépendance croissante à un financement volontaire, les organismes des Nations Unies ont pris différentes initiatives qui ont connu des succès divers au Siège et au niveau des pays, comme le Fonds d'affectation spéciale multidonateurs, le Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires, le Fonds pour la consolidation de la paix, un barème indicatif de contributions volontaires, des fonds thématiques, des fonds communs et des accords stratégiques généraux avec certains donateurs.

202. Au niveau des pays, pour les activités de développement, l'ONU n'est pas une source principale de financement, mais intervient plutôt comme convocateur et coordonnateur, en jouant un rôle normatif et de renforcement des capacités. Les ressources de base disponibles au niveau des pays servent à allouer de petits budgets à chaque organisme, ce qui laisse peu de ressources pour exécuter des programmes individuels et encore moins des programmes communs. Des efforts considérables sont investis dans la collecte de fonds et la gestion de nombreux donateurs/bénéficiaires d'où une multitude d'obligations, de cycles et de procédures de présentation de rapports, ce qui augmente le coût des opérations. Une concurrence accrue pour la collecte de fonds alourdit encore davantage les frais administratifs et d'appui.

203. Le versement de contributions volontaires pour le développement est fréquemment subordonné aux intérêts spécifiques du donateur qui peuvent différer des besoins du pays. Le caractère conditionnel et imprévisible de ce financement nuit à la planification et fausse l'exécution des programmes et des projets en raison du degré de financement – insuffisant ou excédentaire – résultant des priorités des donateurs qui ne correspondent pas toujours aux priorités de développement des pays bénéficiaires.

204. Dans des situations de crise humanitaire, où les Nations Unies peuvent jouer un rôle plus déterminant, les financements sont plus faciles à obtenir, assortis de moins de conditions et mieux synchronisés. Les fonds communs ont permis de réduire les coûts de transaction pour les donateurs et les bénéficiaires, et d'améliorer la transparence et le cadre, par exemple en République démocratique du Congo.

205. En 2006, en vue de renforcer l'harmonisation dans le cadre du bilan commun de pays – PNUAD, 48 % des programmes communs ont reçu des financements parallèles et 22 % des fonds communs, tandis que 22 appels globaux par pays ou par région ont été lancés avec un taux de financement de 67 %¹¹⁹.

206. Dans les missions complexes de maintien de la paix, plusieurs activités prévues par le mandat du Conseil de sécurité ne sont pas financées, ce qui conduit à instituer des fonds d'affectation spéciale. Les contributions sont toutefois modiques et les représentants spéciaux du Secrétaire général n'ont d'autres

¹¹⁹ GNUM (voir note 74 ci-dessus), p. 55 et 76.

ressources à leur disposition pour répondre à certains besoins opérationnels que la somme d'environ un million de dollars des États-Unis par mission pour les projets à impact rapide avec un plafond de 25 000 dollars par projet. Ces projets ne visent qu'à instaurer un climat de confiance.

207. À cet égard, le Fonds pour la consolidation de la paix institué en août 2006¹²⁰ constitue un progrès important en ce qu'il permet de canaliser des ressources destinées au relèvement après les conflits dans des domaines qui ne sont couverts par aucun autre mécanisme de financement. Peuvent ainsi être financées des actions de soutien à l'application d'accords de paix en ce qui concerne les institutions nationales, des actions visant à renforcer les mécanismes facilitant la coexistence et le règlement des conflits, l'établissement ou le rétablissement de services administratifs essentiels et des interventions critiques visant à répondre à des menaces imminentes contre la paix, par exemple la réinsertion d'anciens combattants dans le cadre d'un programme de désarmement, démobilisation et réinsertion. À ce jour, le Fonds a reçu plus de 310 millions de dollars des États-Unis de contributions de 46 donateurs, dont beaucoup sont des donateurs non traditionnels. Quatorze pays, dont les quatre pays inscrits à l'ordre du jour de la Commission de consolidation de la paix, ont déjà bénéficié du Fonds. Les décisions dans les pays inscrits à l'ordre du jour de la Commission de consolidation de la paix prennent en considération la stratégie concertée de consolidation de la paix approuvée par la Commission, et les décisions de financement sont prises par un comité directeur national coprésidé par le gouvernement et l'ONU¹²¹.

208. Le Groupe d'experts de haut niveau sur la cohérence à l'échelle du système a recommandé de réserver des ressources de base/quotes-parts suffisantes aux organismes entièrement acquis à la réforme, notamment pour appuyer le système des coordonnateurs résidents, et de regrouper toutes les contributions au niveau des pays dans un cadre budgétaire unique, les donateurs s'abstenant de financer des interventions hors du «Programme unique». Ce financement devrait être prévisible et pluriannuel et les organismes devraient harmoniser leurs cycles de financement.

209. À cet égard, le GNUM a élaboré un mandat régissant le fonctionnement des fonds d'affectation spéciale multidonateurs, qui charge un comité directeur coprésidé par le gouvernement et le coordonnateur résident ou le Représentant spécial adjoint du Secrétaire général, comprenant des représentants des Nations Unies, du gouvernement et des donateurs, et dont le PNUM est dans la plupart des cas l'administrateur, de décider de l'attribution des fonds en fonction des exigences et priorités établies et des dates de présentation des rapports et d'audit.

210. L'Inspecteur a relevé quelques bons exemples de collaboration avec un large éventail de donateurs en vue d'assurer le financement du «Programme unique». En République démocratique du Congo, le financement du cadre d'assistance pays a été assuré par voie d'accord avec la Banque mondiale et 19 donateurs bilatéraux présents dans le pays. Au Viet Nam, les donateurs se sont engagés à financer les activités de la première phase du «Plan unique» et un comité de mobilisation et d'allocation des ressources du Fonds du plan unique a été constitué en vue de déterminer les activités à financer en priorité en coordination étroite avec le gouvernement. Le coordonnateur résident devait administrer le Fonds pour le compte de l'équipe de pays des Nations Unies et était chargé de la mobilisation des ressources.

211. L'Inspecteur souscrit aux principes de financement définis dans le rapport du Groupe d'experts de haut niveau sur la cohérence à l'échelle du système et perçoit favorablement les efforts du GNUM visant à instituer un cadre opérationnel pour le Fonds du plan unique par l'intermédiaire d'un comité directeur.

212. De même, les donateurs devraient prendre progressivement conscience que c'est un meilleur investissement de s'attaquer aux causes profondes des conflits et qu'il est plus rationnel de créer les moyens de prévenir et de régler les conflits que d'attendre qu'ils ne dégénèrent en tragédies beaucoup plus coûteuses, comme l'a indiqué récemment le Secrétaire général.

¹²⁰ A/60/984.

¹²¹ Site Web du Fonds pour la consolidation de la paix (www.unpbf.org).

213. Les donateurs sont de plus en plus conscients et soucieux de l'harmonisation et de l'efficacité de l'aide, comme cela a été illustré par la Déclaration de Rome de février 2003; les Principes et bonnes pratiques d'action humanitaire adoptés à Stockholm en 2003, qui ont reconnu la nécessité d'une réaction dynamique et souple, et la Déclaration de Paris dans laquelle les donateurs se sont engagés à «[l]ier leur financement à une série unique de conditions et/ou à un ensemble raisonnable d'indicateurs dérivés des stratégies nationales de développement» et à «[m]ettre en place, lorsque c'est possible, dans les pays partenaires, des dispositifs communs pour la planification, le financement (montages financiers conjoints, par exemple), les versements, le suivi, l'évaluation et la notification aux pouvoirs publics de leurs activités et apports d'aide»¹²², tout en fixant des indicateurs des progrès incluant la prévisibilité des apports d'aide et le déliement de l'aide. Enfin, en 2008, le Programme d'action d'Accra a prévu de réduire «la fragmentation de l'aide en améliorant la complémentarité entre les efforts des donneurs ainsi que la répartition des tâches entre les donneurs, notamment par une meilleure affectation des ressources à l'intérieur de chaque secteur, de chaque pays et entre les pays»¹²³.

214. Outre les limitations ci-dessus mentionnées imposées par la préférence des donateurs pour l'aide liée et l'aide bilatérale, il a été reconnu que les règles et procédures financières des Nations Unies constituent encore un sérieux obstacle au «Fonds unique». On vise le plus souvent les différences concernant les cycles budgétaires, les frais administratifs de chaque organisme, les systèmes financiers, le recouvrement des coûts et les procédures de transfert monétaire. À cet égard, des progrès ont été réalisés grâce à la nouvelle approche harmonisée des transferts monétaires aux partenaires d'exécution, adoptée en 2006 dans plusieurs pays qui ont harmonisé leurs cycles de programmation. Cette approche harmonisée des transferts monétaires devrait être appliquée dans tous les pays sauf ceux concernés par l'initiative «Unis dans l'action» et un groupe de travail a été créé à cette fin dans lequel sont représentés tant le gouvernement que les membres de l'équipe de pays des Nations Unies.

215. Enfin, le problème pour les équipes de pays des Nations Unies est non seulement d'accroître le montant et la flexibilité des fonds reçus et d'harmoniser les procédures pour canaliser plus efficacement ces ressources, mais aussi de leur permettre de s'adapter à la capacité du pays d'absorber cette aide et de répondre aux attentes des donateurs en ce qui concerne le versement et l'affectation rapides de celle-ci.

Condition 16

Il existe un mécanisme de financement associant tous les organismes des Nations Unies présents sur le terrain, le pays hôte, les institutions de Bretton Woods, les donateurs bilatéraux et multilatéraux, les ONG internationales et nationales et d'autres membres de la société civile, afin d'assurer la cohérence, l'intégration et la corrélation entre les évaluations des besoins et les ressources disponibles.

Moyens d'y parvenir:

- a) Lier les programmes et les stratégies de pays au financement;
- b) Faire participer les institutions de Bretton Woods et les donateurs individuels à la planification stratégique afin d'accroître l'appropriation et la transparence;
- c) Accroître les apports de fonds à des projets à impact rapide et financer les activités de DDR dans le cadre de programmes touchant à la sécurité sur les contributions statutaires;
- d) Appliquer la mise en commun des ressources en vue d'en accroître l'efficacité;
- e) Établir des mécanismes de hiérarchisation des activités aux fins de financement;

¹²² Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement (voir par. 17 ci-dessus), par. 16 et 32.

¹²³ Programme d'action d'Accra, par. 17.

- f) Établir des procédures efficaces de versement interinstitutions; et
- g) Revoir les règles financières et administratives au Siège pour les rendre mutuellement compatibles.

M. Un «Bureau unique»

216. L'intégration et la cohérence à l'échelon administratif supposent le regroupement des locaux et des services communs dans «un Bureau unique des Nations Unies». Le fondement logique de cette idée est la réduction des frais administratifs, lesquels absorbent des ressources qui autrement pourraient être affectées au développement, ce qui améliorerait le rapport entre les dépenses du programme et les dépenses d'appui¹²⁴. À cet égard, le Secrétaire général a recommandé en 2007 dans son rapport sur l'examen triennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies que les économies réalisées sur les coûts de transaction soient mieux suivies et que l'on étudie comment elles pourraient «servir à financer des programmes et être affectées à des activités opérationnelles de développement»¹²⁵. L'Inspecteur est d'avis que ces économies devraient être réinvesties régulièrement et non ponctuellement dans des activités de développement, suivant des principes analogues à ceux applicables au compte pour le développement.

217. L'Inspecteur reconnaît qu'il ne sera pas toujours possible de regrouper toutes les composantes du système des Nations Unies – en raison des différents types de relations avec les autorités publiques et la société civile – mais que, lorsque cela est possible, le regroupement dans un «Bureau unique» devrait être l'objectif visé.

218. Encouragée dans tout le système et en particulier dans le cadre des huit projets pilotes, l'intégration administrative ne progresse pas au même rythme que l'intégration stratégique et programmatique. Dans l'examen triennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies, la création de 20 bureaux communs d'ici à 2007 a été demandée. Un seul a été jusqu'à présent établi, au Cap Vert, pour quatre fonds et programmes des Nations Unies. Des arrangements sont en cours en vue de l'établissement d'autres bureaux de ce type.

219. La création de services communs marque – lentement – des progrès. En 2005, plus de 60 des 134 équipes de pays des Nations Unies ont fait état d'activités communes dans les domaines de la sécurité (de loin le plus fréquent); de l'achat de combustible, de papier et de papeterie; des services de voyage; de l'informatique et des télécommunications¹²⁶.

220. Dans une première étape, il a été créé des équipes de gestion des opérations, composées des plus hauts gestionnaires d'opérations et responsables administratifs, qui sont chargées de procéder à des évaluations et de faire des recommandations aux équipes de pays des Nations Unies sur les activités soumises à leur approbation en vue d'initiatives communes. Les équipes de gestion sont également appelées à planifier et gérer des activités communes. Le GNUM a publié les termes et principes directeurs de leur fonctionnement.

221. En général, les obstacles à des progrès effectifs sont l'absence de volonté politique et d'engagement, l'insuffisance de l'appui technique et du financement et les différences existant entre organisations quant aux systèmes, règles et règlements.

222. L'intégration se réalise néanmoins en dépit des règles, au prix d'une certaine latitude pour «contrevenir aux règles», en adaptant les procédures financières et budgétaires à l'objectif général de l'intégration. À cet égard, une forte pression est actuellement exercée sur les directeurs de l'administration et

¹²⁴ Conseil économique et social, «Liste récapitulative des questions relatives à la coordination des activités opérationnelles de développement, 2005» (E/2005/CRP.1).

¹²⁵ A/62/253, par. 50 et 51 e) i).

¹²⁶ GNUM, «Synthesis of Resident Coordinators Annual Reports 2005», p. 30.

chefs des services administratifs à la fois pour respecter les règles et pour les contourner, en vue de parvenir rapidement à des résultats.

223. Si l'harmonisation des règles et règlements requiert des décisions politiques de la part des contrôleurs, du CCQAB, de la Cinquième Commission et des comités budgétaires et financiers, les fonds et programmes et les institutions spécialisées vont souvent à contre-courant, en s'attachant à des détails de gestion et en adoptant des politiques qui compromettent les efforts d'intégration. Au moment de l'élaboration du présent rapport, les contrôleurs de l'ONU, du PNUD, du FNUAP, de l'UNICEF et du PAM s'employaient à élaborer une série unique de règlements financiers et règles de gestion financière harmonisés. Un projet de règles et règlements financiers harmonisés, revu par le BAJ, a été établi par un groupe de travail comprenant des représentants de ces institutions. En outre, le DOMP signale que la création de services communs est envisagée dans les bureaux de consolidation de la paix et au moment de la rédaction du présent document, les rapports préliminaires indiquent que leur mise en place au BINUB est relativement réussie. De tels enseignements pourraient être validés comme pratique optimale en vue de généraliser leur application.

Condition 17

Il est créé un «Bureau unique des Nations Unies» dans lequel les organismes des Nations Unies dans le pays partagent des locaux et des services communs tandis que les économies en résultant sont réinvesties dans des activités de développement à l'intérieur du pays.

VII. L'équipe de pays des Nations Unies et les tiers

224. L'intégration de partenaires extérieurs au système des Nations Unies dans les activités de l'équipe de pays a été pour la première fois encouragée par les directives du CAC de 1999, qui visent la participation des représentants des institutions de Bretton Woods et de la société civile à des groupes thématiques et à l'établissement du bilan commun de pays – PNUAD¹²⁷.

225. Plusieurs initiatives ont suivi avec des succès inégaux. En 2004, après la publication du rapport du Groupe de personnalités éminentes sur les relations entre l'Organisation des Nations Unies et la société civile, qui proposait que l'ONU devienne «une organisation tournée vers l'extérieur» et de «[r]elier le local avec le global»¹²⁸, le Secrétaire général a proposé de renforcer la propre capacité institutionnelle de l'ONU aux fins d'une plus grande participation des organisations non gouvernementales au niveau des pays par la création de pôles de concertation dans le cadre du GNUM et des équipes de pays des Nations Unies¹²⁹. En 2006, le Groupe d'experts de haut niveau sur la cohérence au niveau du système a recommandé que les organismes des Nations Unies et les institutions de Bretton Woods coopèrent au niveau des pays en ce qui concerne l'évaluation des besoins, l'élaboration de leurs stratégies de réduction de la pauvreté et des stratégies à mettre en œuvre pour la réalisation des objectifs du Millénaire, l'élaboration de mécanismes pour la collecte des données et l'évaluation des résultats, la création de fonds d'affection spéciale pluridonateurs et l'organisation d'une claire répartition du travail¹³⁰. Le GNUM a fait état d'initiatives tendant à faire participer les ONG à l'élaboration des bilans de pays et du PNUAD. La stratégie concertée de consolidation de la paix mise au point entre le pays et la Commission de consolidation de la paix constitue le document le plus récent de planification stratégique globale associant les Nations Unies, les institutions de Bretton Woods, la société civile, le secteur privé et les donateurs au niveau des pays. La stratégie concertée de

¹²⁷ «ACC guidelines...» (voir note 92 ci-dessus), par. 11 et 19. De fait, les plus récents projets de directives sur l'élaboration du bilan commun de pays – PNUAD – mentionnent les «parties prenantes», ce qui vise les gouvernements, y compris les ministères techniques, les partenaires sociaux, y compris les organisations ouvrières et patronales, les autres partenaires au développement propres au contexte national; la société civile; et les ONG.

¹²⁸ A/58/817 et Corr. 1.

¹²⁹ A/59/354.

¹³⁰ A/61/583, p. 56 et 57.

consolidation de la paix devrait ainsi devenir le document de planification stratégique pour tous les acteurs, bien qu'au moment de l'achèvement du présent rapport, il coexiste encore avec d'autres documents parallèles de planification – ce qui compromet l'intégration et la coordination.

226. Dans le cadre des missions intégrées, il importe de fixer clairement les frontières de l'intégration et de la coopération entre les Nations Unies et la société civile, y compris les ONG, et de s'entendre sur des principes communs d'intervention pour préserver la qualité des relations.

Condition 18

Les représentants de la société civile, les institutions de Bretton Woods, les donateurs regroupés et le secteur privé participent au processus «Une ONU» au niveau des pays.

Moyens d'y parvenir:

- a) La désignation de pôles de concertation au sein des équipes de pays des Nations Unies;
- b) La participation à l'évaluation des besoins des pays; et
- c) La participation à la conception, à la mise en œuvre et à l'évaluation des stratégies et plans de pays.