



**Conseil Économique
et Social**

Distr.
GÉNÉRALE

E/ECE/1376
1er mars 2000

FRANÇAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

Cinquante-cinquième session
(Point 3 de l'ordre du jour provisoire)

ACTIVITÉS OPÉRATIONNELLES DE LA CEE

Note du Secrétaire exécutif

Les activités opérationnelles de la CEE visent à aider les pays à mettre en œuvre les instruments de la CEE (conventions, règles, normes et directives) ou à suivre les politiques et les meilleures pratiques agréées.

La réflexion que le secrétariat a engagée au sujet de ses activités opérationnelles et dans laquelle il a tenu compte du débat sur ces activités au sein des organes subsidiaires ainsi que des observations des vérificateurs externes des comptes l'a conduit à faire les propositions exposées dans le présent document, parmi lesquelles on mettra en exergue les suivantes :

- Les activités opérationnelles devraient être fondées sur les résultats des débats intergouvernementaux et s'appuyer sur les connaissances spécialisées effectives de la CEE (par. 5)
- Il faudrait continuer à accorder un degré de priorité élevé aux demandes émanant des pays de la CEI et de la région des Balkans et aux projets exécutés dans ces pays (par. 12)

- La démarche consistant à développer parallèlement des programmes propres à des pays et des programmes sous-régionaux reste valable; il faudrait développer aussi la coopération interrégionale et les programmes intersectoriels (par. 13 à 15)
- La CEE a besoin de davantage de fonds extrabudgétaires et il est proposé que les pays qui ne l'ont pas encore fait incluent la CEE parmi les institutions pouvant prétendre recevoir des fonds pour des activités opérationnelles (par. 27)
- Comme expliqué aux paragraphes 31 à 36, il faut mieux coordonner toutes les activités opérationnelles et mettre en place des mécanismes permettant d'obtenir des informations en retour et de procéder à une évaluation de manière systématique.

1. Une des principales responsabilités de la CEE est de promouvoir, de faire connaître, de diffuser et d'appliquer ses instruments (conventions, règles, normes et directives). Dans ses domaines de compétence, elle doit aussi faciliter les échanges de données d'expérience, donner des informations sur les meilleures pratiques et aider à appliquer les politiques arrêtées d'un commun accord. Tous les pays membres tirent profit des activités liées à cette responsabilité, tant directement, pour des raisons évidentes, qu'indirectement, car les instruments mis au point par la CEE sont d'autant plus efficaces qu'ils sont utilisés par l'ensemble de ses membres. Aux fins du présent document, ces activités sont qualifiées d'opérationnelles quand elles s'adressent à des pays qui ont des insuffisances structurelles et qui ont besoin d'une *assistance* pour mettre en œuvre ces instruments ou appliquer les politiques agréées ou les meilleures pratiques. On considère que cette assistance contribuera à renforcer leurs institutions et à faciliter leur intégration dans l'économie européenne et mondiale.

2. Les activités opérationnelles de la CEE sont menées à bien par ses Conseillers régionaux et par l'Unité de coordination des activités opérationnelles, cependant qu'un certain nombre de fonctionnaires permanents participent aussi parfois à leur exécution.

3. Les diverses activités opérationnelles menées à bien depuis la cinquante-quatrième session de la Commission sont récapitulées dans l'additif au présent document. Ces activités font l'objet d'une évaluation favorable : les organes subsidiaires ont dressé un bilan positif des activités qu'ils avaient demandées et ils en demandent d'autres du même type pour l'avenir; les pays apprécient les conseils que leur donnent les Conseillers régionaux et ceux-ci ne peuvent pas répondre à toutes les demandes. En revanche, les vérificateurs externes qui, à la demande de la CEE, ont récemment procédé à une évaluation du rôle de l'Unité de coordination et des Conseillers régionaux, sont parvenus à la conclusion qu'un certain nombre d'insuffisances compromettaient les objectifs de l'Unité et du Programme régional de services consultatifs et nuisaient à leur efficacité :

- Le manque de planification stratégique. Les vérificateurs reconnaissent qu'il s'agit là d'une tâche difficile car les Conseillers régionaux interviennent en réponse à des demandes. Ils recommandent qu'ils aient un plan de travail annuel;
- L'insuffisance des fonds extrabudgétaires;

- L'absence d'une stratégie de mobilisation de fonds;
- Les vérificateurs n'ont pas évalué les activités opérationnelles menées à bien par des fonctionnaires permanents à la demande des organes subsidiaires.

4. Le secrétariat a donc procédé à des consultations approfondies sur l'objectif des activités opérationnelles et sur la question de savoir si les ressources existantes sont utilisées de la meilleure manière possible pour avoir une efficacité maximale. Les résultats de ces consultations sont exposés ci-après sous les rubriques suivantes :

- Les objectifs des activités opérationnelles
- Priorités : exploitation des avantages de la CEE
- Coopération avec les institutions partenaires
- Participation des gouvernements
- Financement des activités opérationnelles
- Mécanisme et structure de la CEE pour les activités opérationnelles, leur suivi et leur évaluation.

I. LES OBJECTIFS DES ACTIVITÉS OPÉRATIONNELLES

5. Les activités opérationnelles sont définies au paragraphe 1 ci-dessus. Il ressort de cette définition que ces activités ont pour but d'améliorer l'application des conventions, protocoles, règles et normes de la CEE, de promouvoir les meilleures pratiques et les politiques arrêtées d'un commun accord et d'appuyer la coopération et l'intégration européennes et le processus de transition. Les activités opérationnelles menées jusqu'ici par la CEE sont dans une large mesure conformes à ces objectifs. Parfois, cependant, elles vont au-delà et ne sont pas fondées sur les résultats des débats ou des négociations intergouvernementales organisés dans le cadre de la CEE ou sur les connaissances spécialisées effectives de cette dernière. Dans l'avenir, il faudrait éviter qu'il en soit ainsi et axer les activités opérationnelles sur les compétences réelles de la CEE.

Mise en œuvre des instruments de la CEE

6. Une part importante des activités opérationnelles de la CEE sont entreprises comme suite à des décisions prises par les organes subsidiaires principaux et les organes qui en dépendent et servent à améliorer la mise en œuvre des instruments juridiques et des politiques élaborés par la CEE et approuvés dans des pays qui ont besoin qu'on les aide à renforcer leurs institutions et leurs capacités, ce qui est fondamental pour progresser pendant la phase de transition. Il est de l'intérêt de tous les États membres de la CEE que les instruments transfrontières soient appliqués car ils ont des effets bénéfiques beaucoup plus importants s'ils sont mis en œuvre par tous les pays membres et l'harmonisation des règles et des politiques facilite la coopération paneuropéenne.

Promotion des meilleures pratiques et des politiques arrêtées d'un commun accord

7. L'action de la CEE s'inscrit dans un cadre intergouvernemental qui lui permet de déterminer les meilleures pratiques en matière de renforcement des institutions et d'élaboration des politiques, dans tous les domaines où s'exercent ses activités, qu'elles soient opérationnelles ou non, en Europe occidentale et dans un certain nombre de pays où le processus de transition est bien engagé. Il faudrait favoriser le recours à ces meilleures pratiques dans les pays où ce processus est moins avancé.

Appui à la coopération et à l'intégration européennes

8. L'appui à la coopération et à l'intégration européennes découle du fait qu'un grand nombre des instruments de la CEE portent sur des problèmes transfrontières qui sont en fait communs à tous les pays membres ou pourraient l'être. En outre, comme ces instruments sont tous appliqués par des pays de l'Union européenne, ils font aussi partie de "l'acquis communautaire". Qui plus est – et il s'agit là d'un élément important –, la CEE a fait la preuve de sa capacité à ajouter une dimension régionale aux perspectives nationales en réunissant les pays d'une sous-région autour d'une même table pour résoudre, dans tous ses domaines de compétence, les problèmes techniques d'intérêt commun.

Appui au processus de transition

9. Le renforcement des capacités est apparu comme un objectif essentiel de toutes les activités opérationnelles du système des Nations Unies. L'effort entrepris dans ce domaine, qui contribue à améliorer la gestion des affaires publiques et à faire prévaloir l'état de droit, doit être poursuivi pendant plusieurs années car il faut du temps pour que les institutions fonctionnent efficacement. La CEE contribue à cet effort, dans le sens indiqué aux paragraphes 5, 6 et 7 ci-dessus, à travers des ateliers et des séminaires, en assurant ou en facilitant l'accès à des réseaux d'experts et de décideurs et, en aidant à élaborer des projets et des propositions et à les mettre en œuvre.

10. Tout en poursuivant ces activités bien établies, il est possible de promouvoir l'innovation dans le domaine de la coopération technique en adoptant de nouvelles méthodes comme le téléenseignement, la coopération avec les institutions de recherche, l'étalonnage concurrentiel et l'élaboration d'indicateurs de performance.

11. Il est important de réaffirmer que la participation aux travaux des comités, organes créés en vertu de conventions et groupes de travail de la CEE aide à constituer des réseaux entre représentants officiels exerçant des responsabilités analogues. Elle peut faciliter la coopération bilatérale et enrichir les connaissances spécialisées de tous les participants.

II. PRIORITÉS : EXPLOITATION DES AVANTAGES DE LA CEE

12. Parmi les pays en transition, certains ont moins progressé que d'autres sur la voie de l'instauration d'une véritable économie de marché. Il est proposé de continuer à accorder un rang de priorité élevé aux demandes émanant des pays de la CEI et de la région des Balkans ainsi qu'aux projets exécutés dans ces pays.

13. Dans la perspective de l'intégration européenne, on considère que les activités opérationnelles peuvent être plus efficaces et rationnelles si elles sont exécutées dans le cadre de programmes sous-régionaux. En outre, en tant qu'instance neutre, la CEE est bien placée pour élaborer ces programmes et elle a acquis de l'expérience dans ce domaine avec l'Initiative de coopération pour l'Europe du Sud-Est (SECI) et le Programme spécial pour les économies d'Asie centrale (SPECA). Il arrive souvent cependant que des problèmes politiques ralentissent l'élaboration et l'exécution des programmes sous-régionaux. C'est le cas au Caucase, où il serait approprié, en principe, d'adopter une démarche sous-régionale. Il semblerait donc que la bonne méthode consiste à élaborer parallèlement des programmes propres à des pays particuliers et des programmes sous-régionaux, comme on le fait actuellement.

14. Par ailleurs, les États membres de la CEE se sont déclarés favorables à des activités opérationnelles présentant un intérêt direct pour les pays méditerranéens. Plusieurs propositions concrètes de conférences et de projets ont été formulées dans les domaines de l'énergie, de l'environnement, des transports, de la facilitation du commerce et des statistiques. La possibilité de développer la coopération avec la CESA et la CEA pour des projets communs en Méditerranée servirait à renforcer la coopération interrégionale et faciliteraient peut-être la mobilisation de fonds, qui a toujours été un obstacle majeur à l'exécution de projets dans cette sous-région. Le Conseiller principal pour l'élaboration de programmes interinstitutions dont le Département des affaires économiques et sociales (DAES), la CNUCED et les cinq commissions régionales se partagent les services apportera son concours pour que certains projets concernant la région méditerranéenne puissent se concrétiser.

15. Un autre avantage potentiel de la CEE dont il faudrait parti dans les activités opérationnelles est son caractère multisectoriel. Les études de performance environnementale mobilisent déjà plusieurs ministères dans différents pays et constituent ce qui pourrait être considéré comme l'une des activités opérationnelles les plus réussies. Le Programme commun d'action sur les transports et l'environnement et le Protocole sur la santé et l'environnement, qui sont reliés entre eux et dont l'exécution fait intervenir plusieurs départements ministériels, ainsi que les activités visant à intégrer une démarche soucieuse d'équité entre les sexes, pourraient déboucher sur des programmes intersectoriels. Il est proposé que l'Unité de coordination appuie ces programmes ou les élabore avec les divisions concernées.

III. COOPÉRATION AVEC LES INSTITUTIONS PARTENAIRES

16. Une coopération étroite entre la CEE et d'autres organisations et institutions en Europe peut aider à valoriser l'image de la CEE, à accroître l'effet de l'exécution de ses programmes, à mobiliser des ressources et à faire en sorte qu'elles soient utilisées au mieux. En outre, elle empêcherait d'autres organisations qui ne sont pas au courant de ce que fait la CEE de proposer des instruments incompatibles avec ceux mis au point par cette dernière ou d'entreprendre des activités faisant double emploi avec les siennes. À titre d'exemple, on peut citer le cas de certains pays qui ont envisagé d'entreprendre, dans le cadre de l'OSCE, un projet analogue à celui de la SPECA concernant l'eau et l'énergie pour lequel la CEE a reçu une contribution du Compte pour le développement de l'Assemblée générale. Le Secrétaire général de l'OSCE et le Secrétaire exécutif de la CEE ont eu des entretiens à ce sujet et souhaiteraient unir leurs efforts. Il faut

espérer que les États membres appuieront cette démarche, ce qui serait conforme à leur attitude générale qui est d'éviter les doubles emplois.

17. Au sein du système des Nations Unies, on espère que la coopération dans le domaine des activités opérationnelles sera renforcée dans le contexte du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement qui est en cours d'élaboration. La CEE devrait intensifier ses efforts pour associer davantage les Coordonnateurs résidents à ses activités opérationnelles et elle suivra de plus près la mise au point du Plan-cadre.

18. La participation de la CEE à la SECI et à la Table ronde du Pacte de stabilité sur la reconstruction, le développement et la coopération économiques a ouvert la voie à une coopération renforcée entre la CEE, les institutions financières internationales et les autres organisations concernées.

19. La coopération avec les Directions de la CE dans tous les domaines de compétence de la CEE s'est révélée fructueuse au niveau technique et des ressources financières ont été fournies pour quelques projets. Il faut espérer que la CEE sera l'agent d'exécution de certains projets précis : EUROSTAT a déjà pris une initiative dans ce sens pour améliorer les statistiques dans les Balkans. De façon plus générale, à mesure que le processus d'élargissement suscite de plus en plus d'attention et mobilise de plus en plus de ressources à la CE, la CEE devrait accroître son activité dans d'autres parties de l'Europe pour promouvoir ses instruments qui, comme indiqué plus haut, font partie de « l'acquis communautaire » et favoriseraient l'unité en l'Europe.

20. Des organisations ou initiatives sous-régionales comme la Coopération économique de la mer Noire (CEMN), l'Initiative de l'Europe centrale (ICE) ou la Communauté d'États indépendants (CEI) sont, ou pourraient être, des partenaires offrant un cadre institutionnel et géographique pour aider à atteindre les objectifs des activités opérationnelles de la CEE. Cela dépend, toutefois, des possibilités de leurs secrétariats respectifs et de la volonté de leurs pays membres de s'appuyer sur des instruments paneuropéens pour renforcer la coopération sous-régionale.

21. La CEE est également bien placée pour favoriser le dialogue entre les secteurs public et privé. Ses activités opérationnelles, comme celles qui se rapportent au Groupe CEE-ONU d'experts CET ou au Réseau consultatif pour le logement et la gestion urbaine, permettent un tel dialogue. Le Centre du gaz, qui rassemble les grandes entreprises gazières, permet aux participants de coopérer sur des questions techniques et d'échanger des vues sur les politiques des pouvoirs publics ou de l'UE. Les résultats sont communiqués aux gouvernements par l'intermédiaire du Groupe de travail du gaz. Les gouvernements souhaiteront peut-être envisager d'encourager la mise en place de dispositifs analogues pour l'acier et les produits chimiques et pour les grands services de distribution, qu'ils soient privatisés ou non. Ce dialogue entre les secteurs public et privé devrait bien entendu être ouvert et régi par des règles transparentes.

22. La coopération avec les organisations non gouvernementales pourrait aider à atteindre quelques-uns des objectifs des activités opérationnelles de la CEE, en particulier en ce qui concerne la mise en œuvre de la Convention d'Aarhus.

IV. PARTICIPATION DES GOUVERNEMENTS

23. L'accroissement de la demande d'activités opérationnelles par les gouvernements d'une part, et le fait que les ressources humaines et financières disponibles soient limitées de l'autre, exigent que les pays de la CEE qui bénéficient de ces activités y participent plus activement en les appuyant directement. Le recours aux services d'experts nationaux pour la mise en œuvre des activités opérationnelles et la participation de partenaires locaux concourent à la qualité de ces activités et des projets eux-mêmes et contribuent à pérenniser leurs résultats. En règle générale, les pays bénéficiaires devraient donc fournir des contributions en nature ou apporter leur concours localement.

24. En outre, la CEE pourrait aider les pays où le processus de transition est le moins avancé à tirer parti de l'expérience de ceux qui ont davantage progressé sur cette voie. Il est proposé de créer un fichier d'experts et de conseillers nationaux dans chacun des domaines couverts par les activités opérationnelles de la CEE avec le concours des pays concernés.

V. FINANCEMENT DES ACTIVITÉS OPÉRATIONNELLES

25. Les activités opérationnelles de la CEE sont financées essentiellement par les crédits ouverts au chapitre du budget ordinaire qui porte sur les services consultatifs régionaux (traitements et frais de voyage) et par des fonds extrabudgétaires qui, dans la plupart des cas, prennent la forme de contributions destinées à des projets précis. En outre, comme indiqué ci-dessus, des fonctionnaires permanents consacrent une partie de leur temps à organiser des séminaires, des ateliers et des voyages d'étude décidés par les organes subsidiaires.

Quels sont les besoins ?

26. Il est évident qu'il faut davantage de ressources, ne serait-ce que pour financer les activités dans les domaines où l'on considère que la CEE possède des connaissances spécialisées tout à fait particulières et qu'elle est l'institution qui peut offrir l'assistance présentant le meilleur rapport coût-efficacité. (Les États membres sont invités à comparer le coût d'un séminaire organisé par la CEE à celui d'un séminaire mis sur pied par toute autre organisation). À cet égard,

- le Fonds d'affectation spéciale CEE-ONU pour l'assistance aux pays en transition devrait être reconstitué au moyen de ressources à destination non spécifiée, ce qui permettrait d'être mieux à même de financer la participation d'experts des pays les plus démunis à des manifestations consacrées au renforcement des capacités ou à d'autres manifestations pertinentes;
- en ce qui concerne les projets, il faudrait introduire une certaine souplesse dans l'utilisation des fonds, également pour faciliter la participation d'experts ne disposant pas de ressources suffisantes pour payer les frais de voyage;
- des fonds devraient être affectés à des services consultatifs dans des domaines particuliers, y compris l'intégration d'une perspective soucieuse d'équité entre les sexes, afin d'étoffer le groupe actuel de Conseillers régionaux. Le recrutement

d'experts avec des contrats de courte durée garantirait une utilisation optimale des fonds; en outre, les domaines de compétence pourraient être adaptés aux besoins.

Pourquoi les ressources ne sont-elles pas plus importantes ?

27. Tant que les pays donateurs et les institutions de financement ne considéreront pas qu'il est normal et efficace de passer par la CEE pour fournir une assistance pour appuyer le processus de transition, les contributions extrabudgétaires que la Commission recevra resteront incertaines et imprévisibles, bien que les États membres lui demandent de plus en plus souvent d'élargir ses activités opérationnelles et qu'elle présente un bon bilan en matière d'exécution de telles activités. Cette situation, qui date de la période de la guerre froide, n'a plus lieu d'être maintenant qu'il faut renforcer les institutions dans les pays où l'économie est en transition, d'autant plus qu'en matière d'activités opérationnelles, la CEE présente un bilan positif. Il est proposé que les pays qui ne l'auront pas encore fait, inscrivent la CEE sur leur liste des institutions remplissant les conditions requises pour bénéficier de fonds pour les activités opérationnelles.

Ce qu'il faudrait faire et pourquoi

28. Les avantages d'un financement plus prévisible et plus durable des activités opérationnelles sont évidents : ils permettraient d'adopter une démarche plus stratégique et de mieux cibler la planification. Comment y parvenir ? La solution est moins évidente, même si la proposition présentée au paragraphe 27 apporte assurément un élément de réponse. Il faut cependant faire plus et le secrétariat engage les pays membres à réfléchir à cette question et à présenter des suggestions constructives lors du débat sur ce point.

29. Le secrétariat, pour sa part, considère que, s'agissant de fournir des ressources pour les activités opérationnelles de la CEE, la détermination et la bonne volonté des donateurs pourraient être encore plus grandes s'ils étaient mieux informés des compétences techniques dont dispose la Commission, de son bilan en matière d'activités opérationnelles et des nouveaux projets pour lesquels un financement pourrait être nécessaire. La publication d'une brochure contenant ces informations pourrait être utile pour les diffuser auprès des futurs donateurs. En outre, dans le cadre du processus de planification, l'Unité de coordination pourrait établir, comme on le fait pour les conférences des donateurs, une liste récapitulative des propositions qui pourraient faire l'objet d'un financement. Une liste de ce type ne se substituerait en aucune façon aux efforts déployés individuellement par le personnel participant à des projets particuliers pour recueillir des fonds, mais donnerait une idée du nombre total de propositions à financer. Les listes qui seraient ainsi établies pourraient aussi être communiquées aux comités pertinents, à la Commission et aux partenaires des secteurs privés de manière plus systématique qu'actuellement.

IV. MÉCANISMES ET STRUCTURE DE LA CEE POUR LES ACTIVITÉS OPÉRATIONNELLES, LEUR SUIVI ET LEUR ÉVALUATION

30. Comme indiqué ci-dessus, un grand nombre d'activités opérationnelles de la CEE s'appuient sur les orientations pratiques données par les organes subsidiaires de la Commission. Il s'agit là d'un point important car c'est ce qui permet à la CEE d'adapter ses activités à de nouveaux objectifs de politique générale et aux gouvernements d'en suivre l'exécution. C'est

aussi ce qui permet de mettre à jour et d'améliorer les connaissances spécialisées nécessaires pour les activités opérationnelles.

31. Ce qui est également indispensable, toutefois, c'est de mieux coordonner toutes ces activités de façon à leur donner une efficacité optimale. Alors que le Plan d'action prévoyait que l'Unité de coordination agirait en fonction des besoins, l'expérience a montré qu'une démarche plus systématique était nécessaire. D'ailleurs, les vérificateurs des comptes ont recommandé que la CEE planifie ses activités opérationnelles et suive leur exécution de manière stratégique dans la mesure du possible et qu'au minimum elle tienne à jour un calendrier des missions des conseillers régionaux afin d'exploiter les possibilités d'économie d'échelle et de synergies.

32. L'Unité de coordination entreprendra donc cette tâche en étroite collaboration avec les divisions. Désormais, chaque conseiller régional établira, sous la conduite du directeur de la division auquel il est rattaché, un plan de travail qui fera clairement apparaître le lien entre les activités proposées, l'orientation générale donnée par les organes subsidiaires principaux et les grandes orientations adoptées par la Commission à sa session annuelle sur la base de la présente note. C'est d'ailleurs ce que font déjà certains d'entre eux.

33. L'Unité de coordination veillera à ce que ces plans de travail soient conformes aux orientations données par la Commission, elle suivra leur application en consultation et en coopération avec les directeurs et suggérera des activités intersectorielles selon qu'il conviendra.

34. Elle aura aussi un rôle central dans la recherche de fonds, comme expliqué ci-dessus, et collaborera avec les divisions pour favoriser les partenariats avec d'autres institutions.

35. L'Unité de coordination pourrait aussi contribuer à analyser pourquoi certains pays sont mieux à même que d'autres d'appliquer les conseils reçus. C'est tout le problème de l'information en retour. À cet égard, les réactions des participants des activités opérationnelles telles que les ateliers sont souvent communiquées aux responsables de l'élaboration des politiques dans les divers comités techniques de façon à faciliter l'adoption de décisions concernant les activités futures. Toutefois, cette information en retour pourrait être plus systématique de façon à permettre à tous les intéressés, y compris les hauts responsables et la Commission d'en profiter. L'évaluation de l'impact des activités opérationnelles s'en trouverait grandement facilitée.

36. Dans l'avenir, la CEE prévoit d'entreprendre des évaluations de ses activités. La mise en place d'un système à cette fin permettra d'évaluer de manière plus systématique la pertinence et l'utilité des travaux de la CEE, y compris de ses activités opérationnelles.
