

Commission UIP des Affaires  
des Nations Unies  
Point 3

UNC/2012/3-R.1  
11 octobre 2012

**INTERACTION ENTRE LES NATIONS UNIES, LES PARLEMENTS ET L'UIP**  
**(Lundi 22 octobre, 17 h.00 – 18 h.30)**

**MISSION PARLEMENTAIRE SUR LE TERRAIN EN ALBANIE ET AU MONTENEGRO  
PORTANT SUR LA REFORME DE L'ONU**

**10-14 septembre 2012**

**Informations générales**

La Commission UIP des Affaires des Nations Unies a été créée début 2008, dans un contexte de collaboration croissante entre l'ONU et l'Union interparlementaire. Elle se réunit en plénière une fois par an, avec des représentants de tous les Parlements Membres de l'UIP. Elle tient des auditions avec de hauts représentants de l'ONU, examine l'état d'avancement des engagements internationaux et contribue à définir la contribution des parlements aux principaux mécanismes de l'ONU (changements climatiques, développement durable, droits des peuples autochtones, émancipation des femmes, primauté du droit dans les affaires internationales, etc.).

Dans son travail, la Commission est guidée par un Groupe consultatif, qui se compose de quelques parlementaires de renom. Ce Groupe consultatif a un mandat étendu, qui comprend notamment l'évaluation de la réforme "Une seule ONU" (*Unis dans l'action*) à l'échelon des pays, qui vise à donner davantage de cohérence aux activités de l'ONU et à assurer une plus grande efficacité de l'aide. Pour ce faire, le Groupe consultatif effectue des missions sur le terrain dans des pays mettant en œuvre ce projet. Il s'est ainsi rendu en Tanzanie en 2008, au Viet Nam en 2009, de même qu'au Ghana et en Sierra Leone en 2011.<sup>1</sup>

Les conclusions de ces missions ont été largement diffusées auprès des Parlements Membres de l'UIP et des institutions onusiennes. L'ONU a tenu compte de plusieurs des recommandations découlant de ces missions et en a rendu compte dans des documents d'orientation, notamment dans le Rapport 2012 du Secrétaire général de l'ONU intitulé *Interaction entre l'Organisation des Nations Unies, les parlements nationaux et l'Union interparlementaire*<sup>2</sup> et la Résolution correspondante<sup>3</sup> présentée officiellement par 90 Etats Membres, que l'Assemblée générale des Nations Unies a adoptée par consensus en mai 2012.

<sup>1</sup> On trouvera les rapports de ces missions sont disponibles à l'adresse suivante: <http://www.ipu.org/un-f/un-cmt.htm>.

<sup>2</sup> Document A/66/770, consultable à l'adresse suivante : <http://www.ipu.org/Un-f/a-66-770.pdf>

<sup>3</sup> Résolution 66/261 de l'Assemblée générale, consultable à l'adresse suivante : <http://www.ipu.org/Un-f/a-66-261.pdf>

Fort de ces résultats et compte tenu des progrès encore réalisables, le Groupe consultatif a décidé de poursuivre son travail en effectuant une mission sur le terrain dans une nouvelle région : l'Europe du Sud-est. Une mission a donc été dépêchée, du 10 au 14 septembre 2012, avec l'appui inconditionnel des parlements des deux pays concernés, l'**Albanie** et le **Monténégro**<sup>4</sup>, sous la direction de M. Mélégué Traoré (Burkina Faso), Président du Groupe consultatif. Faisaient partie de la délégation : Mme Katri Komi (Finlande), M. Salah Derradji (Algérie) et M. José Carlos Mahia (Uruguay), membres du Groupe consultatif, Mme Anda Filip et M. Miguel Bermeo, représentants de l'UIP, et Mme Carina Galvalisi, du Parlement uruguayen.

Durant sa mission, le Groupe consultatif a rencontré divers acteurs de la réforme *Une seule ONU* : des représentants des parlements, à savoir leurs Présidents et des membres de commissions parlementaires spécialisées, des représentants des gouvernements (ministères des finances, du développement économique, des affaires étrangères, etc.), des représentants des équipes de pays de l'ONU, des partenaires de développement (donateurs bilatéraux et représentants de l'Union européenne – UE – et des organisations de la société civile associées aux programmes internationaux de développement). En Albanie comme au Monténégro, le Groupe consultatif a aussi pu voir des projets conjoints des Nations Unies sur le terrain.

Le Groupe consultatif a observé dans ces deux pays des réalités politiques et économiques très différentes de celles qu'il avait vues lors de ces missions précédentes, ce qui ne sont pas sans effet sur la nature des activités de l'ONU en Albanie et au Monténégro. Ces deux pays connaissent un processus de démocratisation accéléré depuis la chute du communisme, il y a 20 ans. Ils ont, l'un comme l'autre, des revenus moyens supérieurs et aspirent à entrer dans l'Union européenne. L'Albanie a soumis sa demande officielle d'adhésion en avril 2009, tandis que le Monténégro a été reconnu pays candidat à l'adhésion en décembre 2010.

L'Albanie, qui était l'un des pays les plus pauvres et les plus isolés de l'ancien bloc socialiste, a fait de grandes avancées en matière de réforme économique et politique, qui lui ont permis de bénéficier d'investissements étrangers, surtout pour le développement de l'énergie et de l'infrastructure des transports. Elle connaît néanmoins toujours de graves problèmes sociaux, notamment des inégalités croissantes sur le plan économique, la criminalité organisée et un niveau élevé de violence contre les femmes.

De son côté, le Monténégro est un pays qui, comme l'a fait remarquer le Président du Parlement, a connu des changements majeurs au niveau de l'Etat durant la dernière décennie. En 1992, le Montenegro faisait encore partie de la République fédérale socialiste de Yougoslavie qui a ensuite été dissoute, puis il y a eu les guerres de Bosnie et de Croatie, l'union décentralisée de la Serbie et du Monténégro en 2003 et enfin le référendum par lequel le Monténégro a acquis son indépendance en 2006. Ce pays d'à peine plus de 600 000 habitants continue à rassembler plusieurs nations, ce qui transparaît sur la scène politique où il existe de multiples partis ethniques.

---

<sup>4</sup> Depuis 2007, la réforme *Une seule ONU* est mise en œuvre, à titre d'essai, dans huit pays : **Albanie**, Cap-Vert, Mozambique, Pakistan, Rwanda, Tanzanie, Uruguay et Viet Nam. Un certain nombre d'autres pays ont embrassé ce projet d'eux-mêmes, comme suit : Bénin, Bhoutan, Botswana, Comores, Ethiopie, Indonésie, Kenya, Kirghizistan, Kiribati, Lesotho, Libéria, Malawi, Maldives, Mali, **Monténégro**, Namibie, Ouganda, Papouasie-Nouvelle-Guinée, République démocratique populaire lao, Samoa, Seychelles, Sierra Leone, et Zambie.

## Une seule ONU en Albanie

Comme le Groupe consultatif l'avait constaté lors de ses précédentes missions, la réforme des Nations Unies *Une seule ONU* – aussi appelée *Unis dans l'action* – vise à aligner les activités de l'ONU dans les pays sur les objectifs de développement définis comme prioritaires et poursuivis par les autorités nationales. Cette réforme doit permettre à l'ONU de regrouper ses avantages comparatifs et d'apporter un appui stratégique sans équivalent. L'adhésion des intervenants nationaux n'en sera que plus grande, ce qui permettra d'avoir une aide internationale basée sur la demande et non plus sur l'offre et de faire en sorte que les projets et programmes d'aide accompagnent les priorités nationales en matière de développement.

L'Albanie, qui fait partie des huit pays pilotes, a souscrit à la première phase du programme *Une seule ONU* en octobre 2007 (pour la période 2007-2011). Ce premier programme s'appuyait sur la Stratégie nationale de développement et d'intégration, et visait principalement à accompagner les efforts de l'Albanie pour devenir membre de l'Union européenne. En tout, 98 millions de dollars E.-U. ont été consacrés à la mise en œuvre des cinq grands axes du programme : gouvernance (31 %); services de base (27 %); environnement (17 %), développement régional (17 %), et participation (8 %). Le Fonds Cohérence et unité d'action des Nations Unies, créé pour regrouper l'aide des donateurs au programme, a financé 25 pour cent de l'ensemble, grâce aux contributions de l'Autriche, de l'Espagne, de la Finlande, des Pays-Bas, de la Norvège, de la Suède, de la Suisse et de la Commission européenne. Quatorze institutions, fonds et programmes des Nations Unies ont aussi participé à ce programme. La vision et le leadership du gouvernement ont été essentiels à la réussite du projet en Albanie.

L'aide apportée durant la première phase de réforme a permis à l'Albanie d'avancer sur chacun des volets du programme, comme suit:

- dans le domaine de la gouvernance : adoption de la Stratégie pour l'égalité des sexes et contre la violence familiale; lancement du Plan d'action national pour l'emploi des jeunes 2010-2013; et finalisation du Plan d'action national pour l'enfance;
- dans le domaine de la participation: adaptation et mise en œuvre du Plan d'action national de la décennie de l'intégration des Roms; mise en place de quotas pour les femmes aux élections municipales de 2011 (toutefois, alors que les listes de candidats comportaient plus de 30 % de femmes, celles-ci n'ont obtenu que 12,4 % des sièges à pourvoir);
- dans le domaine des services de base : la loi sur l'enseignement pré-universitaire a été modifiée pour remédier aux disparités; de même, les exigences applicables aux enseignants ont fait l'objet d'une réglementation accrue;
- dans le domaine de l'environnement : de nouvelles lois ont été adoptées sur la protection de l'environnement, l'évaluation des effets sur l'environnement et le traitement des déchets. En outre, conformément aux directives européennes, quatre nouveaux textes sur l'atténuation des changements climatiques (énergies renouvelables, efficacité énergétique, production d'électricité et concessions) sont prêts à être adoptés. Des progrès ont aussi été réalisés en ce qui concerne le système national de contrôle, des laboratoires et autres centres de référence ont été créés pour le contrôle de l'air, des sols, des déchets solides, les eaux usées, la biodiversité, la biosurveillance et l'eau; et
- dans le domaine du développement régional, les réformes ont été légèrement moins rapides. Pour l'Instrument d'aide de pré-adhésion, le Gouvernement a soumis à l'UE un programme opérationnel de développement régional, reposant sur un processus

participatif impliquant les ministères compétents et assorti de consultations publiques. Toutefois, le besoin de renforcement des capacités demeure important.

Avec l'achèvement de la phase d'essai du projet en 2011, le Gouvernement albanais et le système des Nations Unies ont défini un deuxième programme, en s'appuyant sur l'expérience, les enseignements et les résultats du premier. Le nouveau programme signé en octobre 2011 s'étalera sur la période 2012-2016 et servira de plan d'action commun au gouvernement, à 19 institutions onusiennes et à l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). Il porte principalement sur la gouvernance et l'état de droit, l'économie et l'environnement, le développement local et régional, et une politique sociale inclusive. Les besoins financiers correspondants se situent aux alentours de 126 millions de dollars E.-U., dont 75 millions sont encore à trouver.

Le programme national de réforme *Une seule ONU* est chapeauté par le Comité gouvernemental de modernisation (présidé par un ministre), qui définit les politiques, assure la coordination et prend les décisions. Le service de coordination de la stratégie et des donateurs, qui travaille sous sa supervision, est chargé de coordonner et de suivre la mise en œuvre des projets menés en partenariat par les Nations Unies et le Gouvernement. Son directeur copréside, avec le Coordonnateur résident de l'ONU, le Comité exécutif mixte, qui prend les décisions pratiques quant à la réalisation des programmes et à la répartition des crédits du Fonds Cohérence et unité d'action, année par année. De son côté, l'équipe des Nations Unies, encadrée par le Coordonnateur résident, gère la mise en œuvre des éléments incombant aux Nations Unies, par le truchement de Groupes de travail au sein desquels sont regroupés des responsables techniques des ministères compétents et d'autres organismes participant à l'exécution du programme. Le Fonds Cohérence et unité d'action des Nations Unies permettent de regrouper les contributions des donateurs en un seul et même endroit. Les donateurs sont invités à ne pas préaffecter leurs contributions et à prendre des engagements pluriannuels, pour davantage de prévisibilité. Le Fonds s'ajoute aux budgets ordinaire et extraordinaire des institutions onusiennes. Le Parlement albanais n'est absolument pas associé à ces politiques et structures de coordination.

Sur le plan des résultats, les autorités albanaïses pensent que l'expérience est concluante : elle répond aux besoins et priorités nationaux, respecte les conditions d'adhésion à l'UE et a contribué à ce que les autorités albanaïses s'approprient le programme et concentrent leur stratégie. Le programme s'est aussi révélé malléable et utile pour remédier à des carences certes mineures mais qu'il était important de corriger. Le programme *Une seule ONU* a permis de renforcer la coordination, les synergies, les connaissances et la transparence de tous les acteurs essentiels (institutions des Nations Unies, gouvernement, donateurs et autres partenaires). Il a permis de parler d'une seule et même voix, avec davantage de poids, pour la défense des droits de l'homme, l'inclusion sociale et l'égalité des sexes. S'agissant des Nations Unies, le programme a contribué à donner davantage de poids au Coordonnateur résident, et a permis de faire évoluer les mentalités au profit d'un esprit d'équipe plus productif. Le budget unique et les programmes de travail communs annuels se sont révélés utiles en matière de planification, de prévisibilité, de contrôle stratégique et de supervision, tant pour les Nations Unies que pour les autorités albanaïses. Les services communs permettent de réduire les frais administratifs et d'agir plus rapidement. Enfin, le programme de réforme a permis d'offrir des points d'accès moins onéreux pour l'appui aux institutions n'ayant pas de bureau sur place, ce qui va dans le sens de meilleurs résultats.

Sur la question des difficultés restant à surmonter, les responsables du Ministère albanais des Affaires étrangères, ainsi que du Service de la coordination de la stratégie et des donateurs ont estimé que l'amélioration du fonctionnement de l'équipe de pays des Nations Unies était surtout due à la bonne volonté des membres de l'équipe des Nations Unies sur place. En revanche, ils pensent que ce modèle n'est pas suffisamment suivi à la tête des structures onusiennes en ce qui concerne l'élaboration du budget, la reddition de rapports et l'organisation des programmes et que le pouvoir délégué au Coordonnateur résident n'est pas satisfaisant. Pour aller plus avant, des progrès s'imposent au siège des institutions des Nations Unies car à l'échelon national, le maximum a été fait. C'est l'une des conclusions principales de la cinquième Conférence intergouvernementale de haut niveau sur la réforme Unis dans l'action, qui s'est tenue à Tirana, du 27 au 29 juin 2012.

En ce qui concerne les donateurs, deux difficultés ont été évoquées. D'une part, ils sont réticents à l'idée de remettre la coordination entre les mains des pouvoirs publics et souhaitent au contraire pouvoir continuer à défendre leurs priorités, de sorte qu'ils continuent à assigner leurs contributions à des usages précis; et d'autre part, ils continuent à avoir du mal à accorder des financements durables; deux éléments qui rendent difficile l'administration du Fonds du programme. De surcroît, dans le cas de l'Albanie, plusieurs donateurs commencent à diminuer progressivement leur aide au vu de l'avancement des démarches d'adhésion à l'UE. Il faudra donc envisager différentes solutions pour pallier le manque notoire de moyens pour financer la deuxième phase du programme (qui s'élève à 75 millions de dollars E.U. sur un total de 126 millions).

Les rencontres que les membres du Groupe consultatif ont eues avec des représentants des donateurs et de la société civile ont globalement confirmé l'évaluation générale et les perspectives du programme en Albanie. Il en va de même de ses rencontres avec les membres de l'équipe des Nations Unies dans le pays.

Enfin, pour ce qui est de l'implication du Parlement, tous les acteurs concernés, y compris les représentants de la société civile qui ont participé de près aux efforts communs, ont donné de nombreux exemples de collaboration étroite entre des commissions parlementaires et le programme. Le Directeur du Service de la stratégie et des donateurs a cité différents exemples : création d'une Commission parlementaire de la population et du développement; création d'un Groupe parlementaire des droits de l'enfant; la collaboration avec les Commissions de la Santé et des Affaires sociales sur les questions touchant au VIH/sida, de même qu'avec les femmes parlementaires; initiatives de renforcement des capacités menées avec les structures de l'administration parlementaire; préparation en vue de la ratification de la Convention relative aux droits des personnes handicapées; travail de sensibilisation avec le Président du Parlement, sur l'émancipation des femmes et la lutte contre les violences sexistes ; travail de consultation et de promotion de la réforme de la législation avec plusieurs structures parlementaires.

Pour les membres de la délégation, si ces exemples montrent une interaction importante du programme et de la société civile avec différentes structures parlementaires – laquelle a contribué à créer une grande confiance entre les différents intervenants – il apparaît très nettement qu'à aucun moment le Parlement ne peut se faire une idée d'ensemble de la contribution du programme aux efforts de développement de l'Albanie. Il semble donc que le Parlement albanais n'est associé ni à l'orientation générale du programme, ni à son contrôle.

## Une seule ONU au Monténégro

Le Monténégro fait partie des pays qui se sont volontairement associés à la réforme *Une seule ONU*. En juin 2009, le Gouvernement et l'équipe de pays des Nations Unies sont convenus d'un Cadre intégré pour le programme des Nations Unies, ses résultats et sa budgétisation, pour la période 2010-2016. Le programme a commencé par une phase de transition (2010-2011), décidée en juin 2010, qui a marqué le début d'une planification et d'une mise en œuvre communes des activités par le Gouvernement, l'équipe des Nations Unies sur place et les autres partenaires. Cette phase de transition a permis de renforcer les relations avec les donateurs, de créer des partenariats forts avec les institutions nationales compétentes et les partenaires du développement et a fait la preuve de l'utilité du Programme intégré des Nations Unies. Les trois piliers de ce programme sont les suivants : inclusion sociale, gouvernance démocratique et développement durable de l'économie et protection de l'environnement. Les deux années de cette phase du programme ont été financées par le guichet de financement élargi de l'initiative "Unis dans l'action" pour un montant total de 1,6 million de dollars E.-U. Ce dispositif fait aussi partie de la Stratégie conjointe de mobilisation de fonds.

Le Programme intégré des Nations Unies est à présent entré dans sa deuxième phase – consolidation et évaluation (2012-2016). Il témoigne d'une complémentarité et d'une synergie accrue de l'aide entre organisations onusiennes, au profit des priorités nationales de développement.

Le Programme est régi par le Comité national mixte de pilotage qui se compose comme suit : de sept représentants de haut rang des ministères compétents (au maximum), de l'ensemble de l'équipe des Nations Unies dans le pays, ainsi que de représentants des donateurs (sur invitation). Il est coprésidé par le Ministre des Affaires étrangères et de l'intégration européenne et le Coordonnateur résident de l'ONU. Le Comité de pilotage contrôle l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi du Programme. Il approuve notamment le Plan de travail annuel des Nations Unies. Sur le plan technique, les groupes de travail centraux des Nations Unies et les groupes de travail pertinents du gouvernement, assurent ensemble la planification, la coordination ordinaire des activités et le contrôle des résultats.

Le Programme intégré a donné lieu à une organisation harmonisée avec une unité d'objectif, une cohérence dans la gestion et l'efficacité des activités – qui tendent toutes vers un même objectif : améliorer le développement du Monténégro.

A l'issue de la première période de l'expérience Une seule ONU au Monténégro, le Bureau du Coordonnateur résident a identifié différentes difficultés :

- le personnel technique des Nations Unies n'avait pas une perception suffisamment claire de la réforme Unis dans l'action et du Programme intégré des Nations Unies;
- les bureaux régionaux et nationaux de certains organismes n'avaient pas la même compréhension du projet;
- il fallait une modification de la culture tant au sein des Nations Unies que du Gouvernement, ce qui a entraîné des retards dans certains domaines – il est donc nécessaire de mettre en place un dispositif de coordination interministérielle fonctionnel;
- au départ, l'équipe de pays des Nations Unies n'était pas d'accord sur la question de savoir s'il fallait utiliser l'argent du Guichet de financement élargi pour couvrir les besoins des initiatives existantes (dans l'esprit du Programme intégré des Nations Unies) ou pour

financer de nouvelles initiatives, conjointes pour la plupart, qui seraient toujours en adéquation avec les résultats escomptés;

- il y avait aussi des différences d'interprétation et d'application des règles et procédures opérationnelles selon les institutions des Nations Unies et différents systèmes financiers;
- les activités représentaient une charge de plus en plus importante pour le personnel des Nations Unies; et
- le coût des transactions à court terme avait augmenté.

Parmi les nombreux avantages, le coordonnateur résident a cité les suivants :

- les institutions onusiennes ont mis au point des programmes et activités communs avec les partenaires nationaux, financés pour la plupart grâce au Guichet de financement élargi, mais aussi sur des fonds des différentes institutions de l'ONU et du Monténégro. Ces programmes et initiatives sont directement liés aux priorités immédiates du pays et sont toujours en cours (par exemple, dans la région de Konik, où il s'agit de délivrer des papiers d'identité aux déplacés et aux Roms sédentarisés, d'améliorer la gouvernance dans le secteur de la santé, de la santé mentale et de créer des emplois verts);
- le Gouvernement est maître du programme Unis dans l'action, sur lequel il travaille en étroite collaboration avec les Nations Unies;
- il y a une coopération accrue avec les organisations onusiennes basées dans la région, de sorte que les organisations impliquées dans la deuxième phase du Programme sont passées de neuf en 2010, à 12 en 2012;
- les premiers résultats observés en matière de planification vont dans le sens de prestations onusiennes plus cohésives, plus cohérentes et davantage axées sur les résultats;
- les Nations Unies accompagnent ensemble les différentes institutions monténégrines sur certains dossiers complexes, tels que celui des déplacés et des réfugiés;
- il y a une coopération accrue entre les différents ministères et entre les différentes institutions onusiennes;
- l'action menée à l'échelon national est désormais très cohérente, ce qui ne remet pas en cause les mandats de chacun;
- l'équipe des Nations Unies au Monténégro œuvre au renforcement de l'efficacité par le biais de son équipe inter-institutions de gestion des opérations qui s'efforce d'améliorer la pratique interne, met en place des services communs et organise le fonctionnement des futurs locaux communs; et
- sur le long terme, les frais de transaction diminueront.

D'après la matrice des résultats de l'équipe des Nations Unies au Monténégro, la mise de fonds globale pour la première phase du Programme intégré s'élevait à 24,3 millions de dollars E.-U., provenant des fonds budgétaires et extrabudgétaires. La mise en œuvre de la deuxième phase (2012-2016) se monte à 51,7 millions de dollars. (La mission n'a pas réussi à savoir d'où proviendraient les fonds, dans la mesure où les fonds budgétaires et extrabudgétaires des institutions des Nations Unies risquent de ne pas suffire.) Les objectifs sont au nombre de neuf, à raison de trois par "pilier", comme suit :

- inclusion sociale – objectif : "une société progressivement libérée de l'exclusion sociale et jouissant d'une qualité de vie qui permette aux individus et aux collectivités de réaliser pleinement leur potentiel";
- gouvernance : "un Monténégro qui prenne la forme d'une société démocratique dans laquelle les droits de l'homme soient pleinement respectés grâce à l'état de droit, la

transparence de l'Etat et la reddition de comptes [...], qui remplisse les critères politiques d'adhésion à l'UE et soit prêt à assumer les obligations afférentes";

- développement durable de l'économie et protection de l'environnement : "une société monténégrine qui traduise son attachement constitutionnel à la notion d'Etat écologique dans les faits, en réalisant une croissance économique régionale équilibrée et équitable reposant sur une planification durable et un emploi des ressources naturelles qui offre une grande qualité de vie et des débouchés économiques durables à ses habitants".

Les Nations Unies ont contribué de façon notoire aux réformes entreprises récemment. Elles ont facilité la délivrance de papiers aux déplacés est aux Roms sédentaires (qui risquaient de se retrouver apatrides). Elles ont systématiquement inclus des personnes handicapées (enfants et adultes confondus), amélioré les prestations de santé qui leur sont proposées, ainsi que leur accès à l'enseignement et à la protection sociale. Elles ont évité le placement des enfants en institutions; amélioré le contexte commercial grâce à la création d'emplois verts et de groupements d'entreprises; consolidé les institutions et réduit le risque d'immigration clandestine. Enfin, elles ont contribué à la mise en place du service d'aide juridique et de médiation et favorisé l'harmonisation de la justice des mineurs.

Les interlocuteurs du Groupe consultatif ont tous exprimé leur satisfaction quant à l'aide reçue des Nations Unies, dans le cadre du programme Unis dans l'action, notamment des membres de commissions parlementaires travaillant avec les programmes des Nations Unies, les ministres délégués co-présidant les groupes de travail chargés du Programme intégré; le Ministre des Affaires étrangères (qui a participé personnellement à certains aspects de la réforme Unis dans l'action); le Secrétaire ??? du Ministère des Finances; le Ministre de l'Economie; des représentants de la société civile – qui ont pour beaucoup d'entre eux travaillé main dans la main avec les institutions onusiennes à la réforme de la législation; ainsi que les représentants des donateurs. Ils ont estimé que les Nations Unies faisaient preuve de souplesse et de réactivité, qu'elles privilégiaient systématiquement le dialogue pour la réalisation des objectifs; que leur équipe et leurs méthodes étaient plus cohérentes; et que les activités conjointes des autorités monténégrines et des Nations Unies faisaient l'objet d'une planification, d'un suivi et d'un examen rigoureux, ce qui contribuait à une meilleure coordination entre les différents services de l'Etat.

A l'instar de ce qui a été observé en Albanie, si les échanges avec le Parlement ont contribué à créer un climat de confiance et de respect à l'endroit des Nations Unies, à aucun moment, le Parlement ne peut avoir une vue d'ensemble de leur travail au Monténégro. Les membres de la délégation ont évoqué le problème, tant avec l'équipe des Nations Unies, qu'avec le Ministre des Affaires étrangères, et ont suggéré d'envisager dans un premier temps de donner le statut d'observateur au Parlement. Cela pourrait se faire dans le cadre du Comité mixte de pilotage. La délégation s'est entendu dire que cette suggestion serait dûment examinée.

### **Projets communs dans le cadre du programme Unis dans l'action**

La mission a été invitée à voir des projets des Nations Unies et en Albanie, et au Monténégro. Ces déplacements ont permis aux membres de la délégation de voir par eux-mêmes ces projets et d'observer le travail des Nations Unies sur le terrain.

En Albanie, la mission a visité un centre communautaire "Aujourd'hui pour demain", à Durrës, une ville côtière proche de Tirana. Durrës est l'une des quatre villes dans lesquelles les autorités albanaïses ont lancé une stratégie intégrée à plusieurs volets pour combattre la



violence familiale. Ce projet financé par le PNUD réunit les services de différentes institutions locales et nationales autour d'un seul et même objectif, pour venir en aide aux victimes et à leurs enfants sur tous les plans (leur fournir un lieu où dormir, de la nourriture, leur donner accès à l'éducation et au renforcement des compétences, au conseil, à l'aide juridique et aux transports, et sensibiliser le public). Une équipe pluridisciplinaire est chargée de l'exécution du projet, tandis que la coordination est assurée par le Directeur des services sociaux de la municipalité de Durrës. La formation du personnel judiciaire et des représentants des forces de l'ordre est accomplie par le PNUD, le personnel médical du FNUAP, et les spécialistes de la protection de l'enfance de l'UNICEF. Enfin, ONU Femmes aide les autorités publiques et les collectivités locales à se doter de budgets-genre.

Au Monténégro, la mission s'est rendue sur les lieux d'un projet intitulé "Réforme des prestations sociales et du système de soins de l'enfant" (financé par l'UE), auquel participent le Ministère du travail et des prestations sociales, le Ministère de l'éducation et du sport, ainsi que le PNUD et l'UNICEF. Il s'articule autour de trois volets : inclusion dans l'éducation, réforme des prestations sociales et réforme du système de soins de l'enfant, et vise à faciliter l'accès des groupes vulnérables et marginalisés à des prestations familiales complètes, inclusives et durables, de même qu'aux services communautaires. Il consiste à faire adopter des lois et autres normes, ainsi qu'une "Stratégie d'accompagnement"; élaborer des plans locaux dans neuf municipalités; développer la collecte d'informations; renforcer les capacités des centres d'assistance sociale; réformer les structures et à fournir un appui financier et consultatif à une vingtaine de services d'aide sociale et de protection de l'enfance.

Dans un cas comme dans l'autre, les synergies et les complémentarités créées entre les institutions concernées des Nations Unies, qui répondent aux objectifs d'un seul projet, d'une seule structure de gestion et d'un seul budget, sont évidentes. Il en résulte un appui consolidé et cohésif aux priorités fixées par le Gouvernement, ainsi que des économies en matière d'infrastructures et d'administration. Enfin, parce qu'elles travaillent avec différentes institutions monténégrines, les Nations Unies contribuent aussi à une meilleure coordination des dispositifs internes du Monténégro et donnent davantage de visibilité aux priorités qu'ils s'efforcent d'atteindre ensemble.

### **Efficacité de l'aide et partenaires du développement**

La mission a constaté que les gouvernements de l'Albanie et du Monténégro s'étaient parfaitement approprié le programme Unis dans l'action et le menaient avec dynamisme. Il s'ensuit que ce programme reflète parfaitement les priorités nationales, ce qui lui donne de la crédibilité auprès de tous les acteurs du développement.

Si les programmes Unis dans l'action sont d'abord destinés à guider le travail des Nations Unies à l'appui des efforts nationaux de développement, ils peuvent également guider l'appui d'autres acteurs du développement. A cet égard, les Fonds Une seule ONU, créés pour financer les programmes Unis dans l'action, sont censés faciliter l'affectation de l'aide des donateurs à ces priorités. Toutefois, dans les faits, tel n'est pas toujours le cas. Les donateurs continuent en effet à verser des contributions directement aux institutions onusiennes de leur choix ou, dans le meilleur des cas, à en indiquer l'affectation (autrement dit à indiquer quel volet du programme ils préfèrent financer, c'est ce qu'il convient d'appeler de la "pré-affectation modérée").

De même, dans la mesure où ces programmes s'étalent sur plusieurs années, il faudrait pouvoir compter sur des financements pluriannuels, mais là aussi, l'expérience montre que ce n'est pas le cas. Les donateurs préfèrent en effet s'engager sur une base annuelle et le programme Unis dans l'action n'a malheureusement pas modifié sensiblement leur manière de procéder.

Les hauts responsables du gouvernement et les membres des équipes des Nations Unies sur place se sont dits préoccupés par ces pratiques, qui compliquent la planification et réduisent l'efficacité des programmes. A cet égard, il serait très utile que les donateurs respectent davantage les principes énoncés dans la Déclaration de Paris pour permettre aux autorités nationales et aux Nations Unies d'exploiter au mieux l'approche Unis dans l'action.

## **Conclusions**

L'appropriation nationale suppose que les parlements soient activement associés, à tous les niveaux, à la formulation des stratégies nationales de développement et au contrôle de la manière dont l'aide est utilisée. Or, trop souvent, les parlements sont tenus à l'écart des consultations tenues dans le cadre d'Unis dans l'action, qui rassemblent des représentants des gouvernements, des partenaires de développement et de la société civile autour de questions d'importance cruciale. Il s'agit notamment de l'élaboration de stratégies nationales de développement, de décisions concernant l'emploi des fonds provenant de l'assistance internationale et le contrôle de l'efficacité de l'aide. Généralement, les parlements ne sont pas invités à ces consultations et ils ne demandent pas à l'être.

Le rôle restreint que les parlements jouent s'agissant de l'aide et du développement tient à divers facteurs. Il y a d'une part des causes liées aux parlements eux-mêmes, comme la faiblesse des moyens dont ils disposent, leur manque d'indépendance vis-à-vis de l'exécutif et leur autonomie financière limitée. D'autre part, les Nations Unies ont systématiquement omis d'associer les parlements aux grands processus d'acheminement de l'aide. Trop souvent, les parlements sont perçus comme les bénéficiaires passifs de l'aide et de l'assistance technique, plutôt que comme des partenaires à part entière, qui ont pour mandat d'exercer leur contrôle sur la coopération au développement et de demander des comptes sur son efficacité.

En Albanie comme au Monténégro, la situation est mûre pour le changement et il est possible d'y créer une pratique de participation parlementaire qui pourrait servir de modèle à de nombreux autres pays. Les parlements de ces deux pays sont dynamiques et compétents, et ils ont activement participé à la transformation de leurs nations, en particulier en mettant en place des cadres législatifs favorisant l'accession à l'Union européenne.

Pour leur part, les Nations Unies jouissent d'un grand prestige et sont considérées comme un interlocuteur de choix et un partenaire indispensable. Leur principale contribution au développement de ces pays ne réside pas dans le nombre de projets mis en œuvre mais dans leur pouvoir de mobilisation et l'expertise stratégique qu'elles peuvent mettre à disposition pour répondre aux besoins recensés. Les grands partis politiques sont favorables à l'adhésion à l'Union européenne, et il existe une forte coopération entre l'exécutif et le législatif autour de cet objectif national. Tous les partis concernés sont prêts à collaborer en vue de définir les modalités d'une interaction entre le gouvernement, le parlement, les Nations Unies et d'autres partenaires, qui serait propre à renforcer encore la mise en œuvre d'Unis dans l'action.

A la suite de sa mission, le Groupe consultatif de la Commission UIP des affaires des Nations Unies a fait les recommandations suivantes :

- Les parlements devraient désigner en leur sein un interlocuteur privilégié chargé des affaires des Nations Unies afin de renforcer le contrôle parlementaire des activités de développement menées dans le pays par les Nations Unies et de promouvoir la participation des parlements à ces activités. A mesure que l'intégration progresse, la Commission des relations internationales pourrait jouer un rôle plus actif dans les rapports avec les Nations Unies.
- Lors de la révision des mécanismes existants de liaison avec les Nations Unies, il faudrait créer davantage de liens fonctionnels entre les commissions parlementaires compétentes, la Commission des relations extérieures et la Présidence du Parlement.
- Il faudrait réfléchir sérieusement à la possibilité de faire (par l'intermédiaire d'un représentant) du parlement un des partenaires du Comité directeur mixte, ou d'un autre mécanisme mis en place pour assurer la coordination, l'action et le contrôle du Programme intégré des Nations Unies à l'échelon du pays.
- Outre le travail spécialisé qu'elles accomplissent pour adapter la législation nationale aux normes internationales (en particulier celles de l'UE), les commissions parlementaires devraient se montrer plus volontaristes dans le suivi du respect des engagements internationaux. Ainsi, les commissions parlementaires chargées des droits de l'homme ou de l'égalité des sexes pourraient examiner les rapports que le pays doit présenter aux organes créés en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'homme (comme le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes ou l'Examen périodique universel du Conseil des droits de l'homme), en discuter et donner leur avis aux ministères compétents, et assurer le suivi des recommandations formulées par lesdits organes des Nations Unies.
- Dans la plupart des cas, les projets de programme ou de budget ayant des incidences financières doivent être approuvés par le parlement. Il n'en va pas de même toutefois pour les stratégies nationales de développement, qui sont le plus souvent élaborées et approuvées par le gouvernement. Afin de renforcer l'appropriation nationale et de susciter un vaste soutien politique pour ces stratégies, le parlement devrait demander à les recevoir longtemps à l'avance pour qu'elles puissent faire l'objet d'un large débat et recevoir son aval.
- Le gouvernement devrait généraliser la bonne pratique consistant à inclure des parlementaires dans les délégations nationales participant aux réunions et conférences internationales importantes comme les sommets mondiaux ou l'ouverture de la session annuelle de l'Assemblée générale des Nations Unies) en particulier lorsqu'elles portent sur la coopération au développement ou d'autres questions d'importance mondiale.
- Le parlement devrait prendre l'initiative d'intensifier et de multiplier les contacts avec diverses parties prenantes sur des questions d'intérêt commun, notamment avec des représentants des Nations Unies et de la société civile, en invitant ces derniers aux séances et débats parlementaires. Une telle pratique pourrait accroître le nombre d'initiatives législatives prises à l'extérieur de la sphère proprement gouvernementale pour répondre aux besoins de la population.
- Une interaction soutenue et régulière entre le parlement et la société civile est indispensable si l'on veut que l'institution parlementaire soit ouverte, transparente, représentative, comptable de ses actes, efficace et en phase avec les besoins et les attentes des populations qu'elle représente. Lorsque de tels mécanismes sont inexistantes ou insuffisants, le parlement devrait mettre en place des procédures et

règles claires et sans exclusive pour favoriser la coopération avec la société civile. Une telle pratique est particulièrement pertinente dans le cadre des débats des commissions parlementaires précédant la finalisation des propositions de loi.

- Les équipes de pays des Nations Unies peuvent s'engager à s'adresser de façon plus systématique aux dirigeants et aux commissions parlementaires pour les associer aux débats sur les questions d'importance nationale. Comme l'a dit un membre de la Commission des relations extérieures, il est très rare que des parlementaires soient invités par les Nations Unies à participer à de tels exercices. Ce qu'il faut mettre en place c'est un canal de communication permettant une interaction plus régulière et cohérente entre les Nations Unies et le parlement au niveau national.
- Il a été fait observer que de nombreux membres des équipes de pays sont ressortissants du pays dans lequel ils travaillent, ce qui est inhabituel dans les autres pays pilotes d'Unis dans l'action et dans les pays qui ont pris l'initiative de se joindre à l'expérience. C'est là une pratique des plus utiles que les Nations Unies seraient bien avisées d'étendre à d'autres pays, car elle est de nature à renforcer les liens entre les Nations Unies et le pays dans lequel elles opèrent et permet de mieux comprendre et faire comprendre les besoins et les attentes du pays concerné.
- Les questions relatives à l'égalité des sexes continuent d'exiger une attention spéciale, notamment en ce qui concerne la violence faite aux femmes et la participation des femmes à la vie politique. Certaines mesures ont été prises comme l'instauration de quotas sur les listes des partis politiques, mais elles demeurent insuffisantes. Il faudrait envisager d'autres mesures, telles que des quotas de sièges réservés aux femmes et la mise en place de groupes parlementaires regroupant des femmes de plusieurs partis. L'UIP serait toute prête à partager avec ceux qui seraient intéressés l'expertise qu'elle a acquise en la matière, ainsi que les bonnes pratiques suivies dans d'autres pays.
- L'UIP devrait diffuser largement le présent rapport, tant parmi ses Parlements membres que dans les Etats membres de l'ONU, afin de mobiliser un fort soutien en faveur de d'Unis dans l'action.
- Les parlementaires devraient s'enquérir des projets conjoints menés par les Nations Unies dans leur pays. Comme on a pu le constater lors des visites de terrain en Albanie et au Monténégro sur les sites de projets conjoints, il est très utile de tirer parti des connaissances spécialisées et des avantages comparatifs des différentes institutions des Nations Unies pour optimiser les l'impact et l'efficacité de telles interventions. De telles pratiques devraient être reproduites à grand échelle un peu partout dans le monde, et les parlementaires ont un rôle unique à jouer en ce sens qu'ils sont à l'interface entre les communautés locales et les processus décisionnels au niveau national.
- Les parlements devraient encourager leurs représentants nationaux dans les conseils d'administration des institutions des Nations Unies à plaider en faveur d'une plus grande cohérence s'inspirant des principes d'Unis dans l'action et à rallier, au Siège de l'ONU comme sur le terrain, un fort soutien à l'appui d'une réforme en profondeur des Nations Unies.

Pour conclure, le Groupe consultatif tient à exprimer sa profonde gratitude aux Présidents des parlements de l'Albanie et du Monténégro, aux présidents de commission parlementaire, aux parlementaires et au personnel, ainsi qu'aux coordonnateurs résidents et aux équipes de pays, sans le soutien desquels cette mission n'aurait pas été possible.

## **REUNIONS EN ALBANIE**

S. E. Mme Jozefina Topalli Çoba, Présidente du Parlement albanais

### Commission de la politique extérieure

M. Fatos Beja, Président  
M. Namik Dokle, membre et Vice-Président du Parlement  
Mme Arta Dade, membre et ancienne Ministre des affaires étrangères  
Mme Lajla Pernaska, membre  
Mme Olta Xhacka, membre  
M. Kastriot Islami, membre  
M. Fatbardh Kadilli, membre  
M. Florion Mima, membre

### Commission de l'intégration européenne

M. Ditmir Bushati, Président  
Mme Arenca Trashani, membre  
Mme Rajmonda Bulku, membre  
M. Sherefedin Shehu, membre  
M. Taulant Balla, membre  
M. Marko Bello, membre

### Autres commissions parlementaires spécialisées

M. Viktor Gumi, Commission des affaires juridiques, de l'administration et des droits de l'homme  
Mme Arenca Trashani, Commission de l'intégration européenne  
M. Et'hem Ruka, Président, Commission du travail, des questions sociales et de la santé  
M. Sybi Hida, Commission de l'économie et des finances

### Responsables gouvernementaux

Mme Valbona Kuko, Directrice, Service de coordination de la Stratégie et des donateurs, Conseil des ministres  
M. Gazmend Turdiu, Secrétaire général, Ministère des affaires étrangères  
M. Alfred Rushaj, Ministre des finances  
Mme Arjana Dyrimishi, Directrice générale des politiques macroéconomiques et budgétaires, Ministère des finances

### Equipe de pays des Nations Unies

Mme Semia Tapia, Coordinatrice résidente a.i. du PNUD et Représentante d'ONU Femmes  
Mme Yesim Oruc, Directrice nationale du PNUD  
M. Detlef Palm, Représentant de l'UNICEF  
M. Freddy Austly, Directeur adjoint du PNUD  
Mme Nora Kushti, Bureau du Coordonnateur résident, Chargée des communications  
Mme Bujana Hoti, Bureau du Coordonnateur résident, Coordinatrice VIH/sida  
Mme Nynke Kuperus, Bureau du Coordonnateur résident, Chargée de la gestion des connaissances, Programme Faire reculer le paludisme  
Mme Maylis de Vermeuil, Chargée du programme des Volontaires des Nations Unies  
M. Hortenc Balla, Représentant du HCR  
Mme Emira Shkurti, Responsable de programme, PNUD  
Mme Flora Ismaili, FNUAP  
Mme Teuta Grazhdani, OIM

#### Partenaires de développement

M. François Bégeot, Chef de Section, Réforme économique et infrastructure, Délégation de l'Albanie auprès de l'UE

Mme Astrid Wein, Chef du Bureau de la coordination de la coopération technique, Ambassade d'Autriche

#### Société civile

Mme Zini Kore, Présidente, Better Care for Children (BKTF)

Mme Mirela Arqimandriti, Directrice générale, Gender Alliance for Development Centre (GADC)

Mme Monika Kocaqi, Association Refleksione

Mme Aurela Anastasi, Directrice générale, Center for Legal Civic Initiatives

M. Adriatik Hasantari, Roma Active Albania

Mme Blerta Cani, Executive Director, Directrice générale, Fondation albanaise pour les droits des personnes handicapées (ARDF)

Mme Ermelinda Mahmutaj, EDEN Centre

M. Skender Veliu, Amaro Drom

Mme Argyrina Jubani, Présidente, Conseil albanais de la jeunesse

Mme Mirela Muca, Directrice générale, Centre national d'études sociales

Mme Elira Zaka, Directrice générale, Centre d'études parlementaires

Mme Klotilda Ferhati, Association pour l'intégration des secteurs informels

Mme Edlira Cepani, Equité dans la prise de décisions

### **REUNIONS AU MONTENEGRO**

M. Ranko Krivokapić, Président du Parlement

#### Commission des relations internationales et de l'intégration européenne

M. Miodrag Vuković, Président

M. Vasilije Lalošević, Vice-Président

M. Obrad Mišostanišić, membre

Mme Valentina Radulović-Šćepanović, membre

M. Genci Nimanbegu, membre

M. Zeliko Avramović, membre

Mme Nada Drobnjak, membre

M. Suljo Mustafić, membre

#### Autres commissions parlementaires spécialisées

M. Halil Duković, membre de la Commission des droits de l'homme et des libertés

Mme Nada Drobnjak, Présidente de la Commission de l'égalité des sexes

M. Neven Gošović, Vice-Président de la Commission de la santé, du travail et des prestations sociales

M. Zoran Srzentić, membre de la Commission de la santé, du travail et des prestations sociales

M. Aleksandar Damjanović, Président de la Commission de l'économie, des finances et du budget

M. Zoran Vukčević, Vice-Président de la Commission de l'économie, des finances et du budget

Responsables gouvernementaux

M. Nebojsa Kaludjerović, Ministre des affaires étrangères et de l'intégration européenne  
M. Vladimir Kavarić, Ministre de l'économie  
M. Damir Rasketić, Secrétaire du Ministère des finances  
Mme Ana Krsmanović, Ministre déléguée à l'harmonisation centrale de la gestion interne, du contrôle et de l'audit des finances publiques (Ministère des finances)  
Mme Bojana Bosković, Ministre déléguée aux systèmes financiers et à l'amélioration de l'environnement des entreprises (Ministère des finances)  
M. Andro Drečun, Ministre délégué aux relations internationales et aux changements climatiques, Ministère du développement durable et du tourisme  
Mme Remzija Ademović, Ministre déléguée par intérim aux affaires sociales et à la protection de l'enfance, Ministère du travail et des prestations sociales

Equipe de pays des Nations Unies

M. Rastislav Vrbensky, Coordonnateur résident de l'ONU, Représentant résident du PNUD  
M. Benjamin Perks, Représentant de l'UNICEF  
Mme Brita Helleland, Représentante du HCR  
Mme Mina Brajović, Chef du Bureau de pays de l'OMS  
Mme Elisa Tsakiri, Chef du Bureau de pays de l'OIM  
Mme Lovita Ramguttee, Représentante résidente adjointe du PNUD  
Mme Ana Katnić, Responsable nationale, Bureau de projet de l'UNESCO à Podgorica

Partenaires de développement

Mme Catherine Knight Sands, Ambassadrice extraordinaire et plénipotentiaire du Royaume-Uni  
M. Pius Fischer, Ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire de l'Allemagne  
Mme Dawn Adie-Baird, Chargée des opérations, Délégation de l'Union européenne au Monténégro

Société civile

Mme Maja Raićević, Centre pour les droits des femmes  
M. Marko Sošić, Institut Alternative  
Mme Marina Bauk, Alliance civique  
Mme Sanja Šišović, CAZAS  
M. Dordije Brkuljan, Centre pour la transition démocratique  
Mme Rajka Cica Perović, Centre pour les droits de l'enfant