



# Assemblée générale

Distr. générale  
21 août 2002  
Français  
Original: anglais

## Cinquante-septième session

Point 90 de la liste préliminaire\*

### Activités opérationnelles de développement

## Mécanismes d'annonces de contributions au financement des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies

### Rapport du Secrétaire général\*\*

#### *Résumé*

Le présent rapport a été établi comme suite au paragraphe 26 de la résolution 56/201 de l'Assemblée générale en date du 21 décembre 2001 relative à l'examen triennal des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies, dans lequel l'Assemblée a prié le Secrétaire général de lui présenter pour examen, à sa cinquante-septième session, un rapport proposant différentes modalités susceptibles de remplacer l'actuelle Conférence annuelle des Nations Unies pour les annonces de contributions aux activités de développement, dont la tenue régulière d'une manifestation consacrée aux annonces de contributions. Après avoir examiné les modalités, le fonctionnement et l'efficacité de la Conférence annuelle d'annonce de contributions, le rapport aborde les sessions de financement convoquées au titre des plans de financement pluriannuels ainsi que leur valeur en tant que mécanismes d'annonces de contributions. Sont ensuite énoncées quelques variantes possibles des arrangements actuels, qui définissent de nouvelles perspectives pour des initiatives susceptibles de multiplier les opérations de mobilisation de ressources aux fins d'activités opérationnelles de développement, tout en renforçant le dialogue sur ces questions. Un certain nombre de critères sont en outre proposés pour aider l'Assemblée à choisir les mécanismes les plus appropriés.

\* A/57/150.

\*\* Le présent rapport a été soumis en retard aux Services de conférence étant donné qu'il a fallu le mettre au point en tenant compte des travaux et des conclusions du débat consacré aux activités opérationnelles du système des Nations Unies concernant la coopération internationale pour le développement lors de la session de fond du Conseil économique et social, qui s'est tenue en juillet 2002. Il a été établi en étroite concertation avec les fonds et programmes des Nations Unies.



---

**Table des matières**

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction .....	1–2	3
II. Manifestations d'annonces de contributions et conférences des Nations Unies pour les annonces de contributions aux activités de développement.....	3–23	3
III. Les plans de financement pluriannuels et leur volet annonces de contributions. . .	24–37	7
IV. Conclusions et recommandations .....	38–55	8

## I. Introduction

1. Le présent rapport a été demandé par l'Assemblée générale au paragraphe 26 de sa résolution 56/201 du 21 décembre 2001 relative à l'examen triennal des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies, dans lequel l'Assemblée a prié le Secrétaire général de lui présenter pour examen, à sa cinquante-septième session, un rapport proposant différentes modalités susceptibles de remplacer l'actuelle Conférence annuelle des Nations Unies pour les annonces de contributions aux activités de développement, dont la tenue régulière d'une manifestation consacrée aux annonces de contributions.

2. L'Assemblée générale a demandé qu'il soit tenu compte dans ce rapport des réunions de financement organisées dans le cadre des plans de financement pluriannuels et des besoins d'autres organismes des Nations Unies. L'Assemblée a demandé également qu'il soit dûment tenu compte d'un calendrier approprié pour ces manifestations et que ces variantes soient conçues dans la perspective de l'amélioration du soutien du public aux activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies.

## II. Manifestations d'annonces de contributions et conférences des Nations Unies pour les annonces de contributions aux activités de développement

3. Avant 1977, il était d'usage d'organiser des manifestations d'annonces de contributions aux différents fonds et programmes ou à des fins précises. Dans le cadre de la restructuration générale des secteurs économique et social du système des Nations Unies, l'Assemblée générale a décidé, dans sa résolution 32/197 (annexe, par. 31), de regrouper ces manifestations et de tenir une seule conférence annuelle des Nations Unies pour les annonces de contributions destinée à toutes les activités opérationnelles de développement. Ce nouveau mécanisme avait pour objet de chercher à accroître les ressources aux fins de ces activités de manière prévisible, constante et sûre. La Conférence pour les annonces de contributions était censée susciter une émulation entre les donateurs, favorisant ainsi la mobilisation des ressources.

## Modalités et fonctionnement

4. En 1979, l'Assemblée générale a réglementé les conférences pour les annonces de contributions. La Conférence des Nations Unies pour les annonces de contributions aux activités de développement est devenue une manifestation annuelle, organisée au début de novembre pendant la session ordinaire de l'Assemblée. À l'origine, la Conférence comportait trois réunions étalées sur deux jours et son organisation et les services requis étaient – et sont toujours – assurés au moyen de ressources provenant de la Deuxième Commission. Le Secrétaire général ou son représentant ouvre la Conférence.

5. La Conférence annuelle des Nations Unies pour les annonces de contributions aux activités de développement constitue le seul mécanisme qui permette aux États Membres d'annoncer simultanément des contributions à de nombreux fonds et programmes<sup>1</sup>. Une conférence distincte est organisée pour les annonces de contributions au Programme alimentaire mondial (PAM), qui fait normalement suite à la Conférence des Nations Unies pour les annonces de contributions aux activités de développement et est régie par les mêmes règles et procédures<sup>2</sup>. Avant l'introduction des plans de financement pluriannuels, la Conférence annuelle pour les annonces de contributions était la seule occasion pour les États Membres de se réunir, d'annoncer des contributions et de formuler des observations au sujet des questions liées au financement des activités opérationnelles des Nations Unies d'une manière générale, bien que toutes les ressources ne soient pas annoncées lors de cette conférence.

6. Selon la formule initiale de la Conférence pour les annonces de contributions, après l'élection du Bureau et l'adoption de l'ordre du jour, les États Membres annonçaient leurs contributions, après quoi les chefs de secrétariat du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et du Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), ainsi que d'autres entités, faisaient une déclaration. Avant la clôture de la Conférence, un acte final était adopté et les représentants de chaque État Membre étaient invités, par ordre alphabétique, à signer l'annonce de contribution et l'Acte final en présence du Président et des autres membres du bureau de la Conférence. Il était d'usage que des contributions supplémentaires puissent

être annoncées par écrit après la clôture de la Conférence afin qu'il soit tenu compte des différents cycles budgétaires de tous les États Membres.

7. Cette modalité a été en partie modifiée en 1990, lorsque, dans sa résolution 45/215 du 21 décembre 1990, l'Assemblée générale a simplifié les arrangements administratifs en remplaçant les annonces de contributions écrites et la signature officielle de l'Acte final par l'adoption d'un simple rapport de procédure, réduisant la durée de la Conférence à une journée.

### **Efficacité de la Conférence annuelle pour les annonces de contributions**

8. Au bout de plus de 20 ans, on en est arrivé à mettre en question la valeur de ce mécanisme d'annonce de contributions, bien qu'il n'y ait pas de mécanisme officiel de contrôle permettant de mesurer l'efficacité du point de vue de la participation effective des pays donateurs aux manifestations d'annonces de contributions ou leurs incidences du point de vue de la mobilisation des ressources des différents organismes du système des Nations Unies. Plusieurs États Membres ont également mis en doute la validité de ce mécanisme pour les annonces de contributions étant donné qu'il laisse de côté l'utilisation des ressources par rapport à l'objectif des diverses organisations. Avant 1990, la Conférence pour les annonces de contributions était un mécanisme accepté de mobilisation de ressources pour financer les activités opérationnelles de développement, sans que rien n'indique clairement que l'on souhaitait la modifier.

9. Les changements introduits en 1990 laissaient toutefois supposer que les modalités initiales n'étaient pas jugées entièrement satisfaisantes, puisque la réforme visait à redynamiser la Conférence en cherchant à améliorer les résultats et à raviver l'intérêt des donateurs et des pays en développement. Grâce aux nouvelles modalités, la rencontre s'est faite moins formelle et plus propice à un dialogue plus dynamique entre les États Membres. Il n'empêche que depuis, tant le niveau de participation des pays donateurs que la proportion de ressources de base ou ordinaires des principaux fonds et programmes annoncées grâce à la Conférence ont continué de baisser.

10. Il est désormais généralement admis que l'efficacité à long terme de la Conférence des Nations Unies pour les annonces de contributions aux activités de développement n'a pas répondu aux attentes. La Conférence s'est révélée incapable de mobiliser suffisamment de ressources ordinaires pour les organisations, collectivement ou individuellement. Du fait de la stagnation persistante du financement des activités opérationnelles constatée au cours des années 90, la Conférence a de plus en plus perdu de son efficacité. Les difficultés rencontrées par les organisations au cours de cette période donnent à penser que cela vaut également pour la mobilisation des ressources en faveur de chaque organisme.

11. Le tableau ci-après montre que les contributions aux ressources de base du PNUD ont chuté de 40 % entre leur niveau record de 1 milliard 74 millions de dollars en 1992 et le niveau le plus bas jamais enregistré, soit 634 millions de dollars, en 2000. Le montant des ressources ordinaires de l'UNICEF pour 2000, toutes sources confondues, a baissé de 4 % par rapport à son niveau record de 1999, et cet organisme a enregistré une compression de 20 % de la part des gouvernements à ses ressources ordinaires depuis le niveau record de 1992. Par ailleurs, le montant des ressources ordinaires ou des ressources de base du FNUAP pour 2000 a été réduit de 24 % par rapport au record de 312 millions de dollars enregistré en 1996. Cet effritement rapide de la base de ressources des activités opérationnelles des Nations Unies pour le développement était directement lié à la tendance à la baisse de l'aide publique au développement (APD). Plusieurs études<sup>3</sup> ont montré qu'étant donné leur caractère multilatéral et volontaire, les activités opérationnelles des Nations Unies avaient tendance à être très instables en cas de baisse générale de l'APD.

### Contributions des gouvernements et d'autres sources aux ressources ordinaires ou ressources de base

(En millions de dollars des États-Unis)

	<i>PNUD</i>	<i>FNUAP</i>	<i>UNICEF</i>	<i>PAM</i>
1992	1 073,80	233,20	548,00	<sup>a</sup>
1993	909,00	217,00	509,00	<sup>a</sup>
1994	942,80	254,50	535,00	<sup>a</sup>
1995	911,00	305,00	537,00	<sup>a</sup>
1996	854,80	312,00	551,00	480,00
1997	766,60	285,00	547,00	348,80
1998	757,00	268,90	571,00	327,60
1999	681,30	244,10	589,00	1 512,60 <sup>b</sup>
2000	634,10	256,40	563,00	1 532,10 <sup>b</sup>

<sup>a</sup> Les données sur la ventilation des ressources de base ne sont pas disponibles.

<sup>b</sup> L'augmentation apparente pour 1999 et 2000 s'explique essentiellement par un changement de la définition des ressources ordinaires du PAM.

12. Si ces tendances ne sont certainement pas imputables au mauvais fonctionnement de ce mécanisme d'annonce de contributions, on peut faire valoir que la Conférence annuelle pour les annonces de contributions n'a pas répondu aux attentes, ou en tout cas n'a pas permis d'inverser ces tendances négatives.

13. Non seulement le volume total des ressources mobilisées au titre des fonds et programmes est resté stationnaire, mais aussi la proportion des ressources collectées directement grâce à la Conférence pour les annonces de contributions est devenue négligeable, surtout après l'adoption des plans de financement pluriannuels par les conseils d'administration du PNUD-FNUAP et de l'UNICEF. C'est ainsi que, pour le FNUAP, le montant total des ressources dégagées avant 1999 grâce à la Conférence représentait de 20 à 30 % du financement total de cette organisation et que, pour 2000 et 2001, cette proportion était tombée respectivement à 0,71 et 0,9 %. Selon les projections préliminaires relatives à l'année 2002, les fonds collectés au moyen de la Conférence pour les annonces de contributions de novembre 2001 ne représenteront que 0,04 % du montant total des contributions recueillies par le FNUAP. Sur les 121 pays qui ont annoncé des contributions au FNUAP, 25 seulement l'ont fait à l'occasion de la Conférence pour les annonces de contributions. Le PNUD et l'UNICEF connaissent des situations analogues. De même, la dernière Conférence ONU-FAO pour les annonces de

contributions au PAM, tenue en novembre 2000, n'a donné que des annonces de contributions de 3,9 millions de dollars, soit 1 % de l'objectif biennal de 2,6 milliards de dollars. C'est la raison invoquée par le Conseil d'administration du FNUAP dans sa décision WFP/EB.A/2002/10 de demander à l'Assemblée générale de cesser de convoquer des conférences d'annonces de contributions au PAM. Cette demande réitérait la demande figurant dans une décision antérieure du Conseil d'administration (WFP/EB.3/2000/13), selon laquelle les conférences pour les annonces de contributions avaient fait leur temps et ne devaient plus être organisées.

14. Il a été admis que le financement des activités opérationnelles se concentrait de plus en plus sur la programmation thématique par l'intermédiaire d'organismes particuliers, bien souvent propres à certaines régions et sous-régions, et cette tendance confirme que le financement de ces organismes s'opère en dehors du mécanisme des conférences pour les annonces de contributions.

15. Les plans de financement pluriannuels ayant été adoptés à la fin de 1999 et dans le courant de 2000 en tant que système à part entière englobant les objectifs de programme, budgets, résultats et ressources du PNUD, du FNUAP et de l'UNICEF, les États membres de l'Union européenne ont cessé d'annoncer des contributions lors de la Conférence annuelle, faisant

valoir que la formule était inefficace et devrait être remplacée par un autre mécanisme. D'autres donateurs (Australie, Canada, États-Unis d'Amérique, Islande, Suisse et Turquie) ont exprimé des avis analogues, estimant que la Conférence faisait double emploi avec d'autres procédures de financement.

16. Cette inefficacité tient à trois facteurs. Premièrement, depuis quelques années, les donateurs relient de plus en plus leurs contributions volontaires aux résultats, à l'exécution de programmes et à l'efficacité de l'assistance. Or, comme la Conférence pour les annonces de contributions ne prévoit pas de mécanisme de suivi des réalisations dans l'utilisation des ressources, de comparaison entre les différentes options de planification ou d'allocation des ressources par objectifs ou la présentation de rapports axés sur les résultats, les donateurs considèrent généralement que l'annonce de contribution constitue une opération incomplète.

17. En deuxième lieu, la mise en place récente des plans de financement pluriannuels et le réaménagement de la stratégie de mobilisation des ressources pour le PAM, à laquelle les donateurs participent activement et ont l'intention de continuer de travailler, fait douter davantage de l'utilité de la Conférence annuelle pour les annonces de contributions telle qu'elle a été organisée jusqu'à présent.

18. Enfin, l'émulation attendue qui aurait dû encourager chacun des donateurs à annoncer à la Conférence des contributions en tenant compte des réactions éventuelles des autres États membres ne s'est pas concrétisée dans la pratique. Les contributions sont décidées à des milliers de kilomètres de New York sur la base de considérations complexes et l'effet d'émulation ne semble avoir qu'une influence pratique très limitée sur ces considérations.

19. La plupart des grands donateurs ont récemment cessé d'appuyer la Conférence et d'y participer sérieusement. D'une manière générale, la participation n'a cessé de baisser. Ainsi, la dernière conférence des Nations Unies pour les annonces de contributions aux activités de développement, tenue le 7 novembre 2001, n'a attiré que 61 pays<sup>4</sup>. Très peu de pays donateurs étaient présents<sup>5</sup> et aucun des grands donateurs n'a annoncé de contributions. Les pays qui ont annoncé des contributions étaient les suivants : Inde, Myanmar, Thaïlande, Tunisie, Maroc, Maldives, Mongolie, Égypte, Algérie, Fédération de Russie, Bolivie, Cuba,

Mauritanie, Jordanie, Bhoutan, Djibouti et Arabie saoudite.

20. La formule de la Conférence pour les annonces de contributions est jugée dépassée et, outre les problèmes de double emploi et d'inefficacité, ses modalités sont bien souvent jugées rigides et son calendrier inapproprié ou incompatible avec les cycles budgétaires des grands donateurs.

21. La baisse de la participation aux conférences annuelles pour les annonces de contributions n'est peut-être pas imputable aux tendances du financement des activités opérationnelles, mais elle est le signe qu'en tant que mécanisme de collecte de fonds, la Conférence a sérieusement perdu de son efficacité et s'est révélée incapable de galvaniser l'appui politique et de mobiliser des ressources suffisantes pour la plupart des fonds et programmes, indiquant par là que des réformes s'imposent dans ce domaine.

22. La Conférence des Nations Unies pour les annonces de contributions aux activités de développement intéresse de nombreuses organisations<sup>6</sup>, tandis que les plans de financement pluriannuels ont été introduits par un nombre limité de fonds et programmes. Il n'empêche que les mauvais résultats des conférences annuelles valent non seulement pour les organismes qui, comme le PNUD, l'UNICEF et le FNUAP, ont adopté les plans de financement pluriannuels, mais aussi à tous les niveaux, sans distinction des fonds ou organismes visés lors de ces réunions annuelles. Les deux dernières éditions de la Conférence montrent que les donateurs traditionnels n'ont pas fait d'annonces de contributions, non seulement aux grands fonds et programmes, mais aussi aux autres. Seuls des petits donateurs non traditionnels (c'est-à-dire des pays en développement) saisissent l'occasion de ces réunions annuelles pour annoncer leurs contributions à tous les fonds et programmes, bien qu'ils ne représentent qu'une très faible partie du financement de ces entités.

23. Il convient également de rappeler que, faisant partie de la session ordinaire de l'Assemblée générale, la Conférence d'annonce de contributions est bien en vue et pourrait assurer la plus large participation à tous les États Membres de l'Organisation des Nations Unies. En fait, ils sont nombreux à considérer les mécanismes d'annonces de contributions non seulement comme une activité de mobilisation de flux de ressources, mais aussi comme une manifestation qui

a également un sens politique du fait qu'elle a lieu pendant l'Assemblée. De surcroît, ainsi qu'il est noté au paragraphe 31 de l'annexe à la résolution 32/197 de l'Assemblée générale, considérée sous cet angle, la Conférence pour les annonces de contributions n'épuise pas toutes les options de mobilisation de ressources, mais devrait être considérée sans préjudice des arrangements existants pour mobiliser des fonds supplémentaires en faveur de certains programmes par d'autres mesures ou en faisant appel à d'autres sources, et sous réserve des dispositions prises pour affecter les contributions à des programmes particuliers.

### **III. Les plans de financement pluriannuels et leur volet annonces de contributions**

24. Conformément à la résolution 50/227 de l'Assemblée générale en date du 24 mai 1996 et à la résolution 1997/59 du Conseil économique et social en date du 24 juillet 1997, les fonds et programmes des Nations Unies ont procédé à l'examen de leurs stratégies de financement et mécanismes de mobilisation de ressources. Sur la base du plan de réformes du Secrétaire général de 1997, l'examen a débouché sur le lancement, à titre expérimental, des plans de financement pluriannuels. Les conseils d'administration du PNUD/FNUAP et de l'UNICEF ont fourni des directives en vue de l'élaboration de leurs plans de financement pluriannuels et de leur adoption<sup>7</sup> pour un cycle de quatre ans, afin de pouvoir augmenter leurs ressources de base de manière prévisible, constante et sûre. Le Conseil d'administration du PAM a approuvé ses propres outils de gestion en octobre 2000 avec tous les éléments comparables à ceux des plans de financement pluriannuels, mais sous une dénomination différente.

25. Malgré de légères différences, tous les plans de financement pluriannuels ont ceci en commun qu'ils visent à augmenter les ressources de base et à renforcer la prévisibilité du financement en cherchant à intégrer les objectifs, ressources, budgets et résultats des programmes. Dans le cas du PNUD et du FNUAP, le plan de financement pluriannuel consiste en un cadre axé sur les résultats et un cadre intégré de ressources. Il ne s'agit pas d'un simple mécanisme de mobilisation de ressources, mais d'un outil de gestion stratégique, qui fait appel aux rapports annuels axés sur les résultats et à d'autres outils de gestion afin d'évaluer

l'efficacité stratégique de l'organisation intéressée. Représentant la demande globale d'appui des pays, la formule du plan de financement pluriannuel permet aux États Membres d'examiner les besoins de financement de l'organisation en même temps que l'efficacité et l'impact de ses programmes.

26. Bien que le cadre de financement pluriannuel de l'UNICEF précise ses composantes de manière différente (plan stratégique à moyen terme quadriennal, budget d'appui biennal, rapport analytique annuel du chef de secrétariat, conférence d'annonce de contributions et consultations avec les gouvernements), il vise le même objectif et est fondé sur la même approche que les autres plans de financement pluriannuels.

27. Les plans de financement pluriannuels comportent une réunion annuelle de financement qui n'a cependant pas l'importance de la Conférence annuelle pour les annonces de contributions de l'Assemblée générale, la manière dont les annonces de contributions sont communiquées aux organisations intéressées ne retenant guère l'attention.

#### **Efficacité des plans de financement pluriannuels en tant que mécanismes d'annonces de contributions**

28. En exécutant leurs plans de financement pluriannuels, au moins en 2001, le PNUD, le FNUAP et l'UNICEF ont peut-être empêché un nouveau glissement de leurs ressources ordinaires, encore que les perspectives pour 2002 soient mitigées, le PNUD prévoyant actuellement une légère augmentation de son financement par rapport à 2001<sup>8</sup> et le FNUAP enregistrant une baisse de 12 % de son budget ordinaire.

29. Comme pour la Conférence d'annonce de contributions, l'efficacité des plans de financement pluriannuels ne saurait être évaluée uniquement à partir des tendances que présente le financement des activités opérationnelles, étant donné que ces tendances peuvent représenter des facteurs extérieurs à leur fonctionnement.

30. Les plans de financement pluriannuels ne s'en sont pas moins révélés des mécanismes dynamiques qui ont attiré de très nombreux donateurs dans leurs procédures d'annonces de contributions respectives.

Dans le cas du PNUD, 26 pays ont augmenté leurs contributions en 2001. En 2002, au moins 24 pays ont relevé leurs annonces de contributions au titre des ressources ordinaires, annonçant bien souvent des augmentations soutenues sur deux ou trois ans. Au moins 11 donateurs du Comité d'aide au développement de l'OCDE devraient accroître leurs contributions en monnaie locale en 2002, bien qu'un donateur ait réduit sa contribution cette année. Sur le plan de la prévisibilité du financement, 11 pays ont fait des annonces indicatives de contributions pour 2003 et quatre pour 2004. Dans tous les cas, les montants annoncés pour 2003 et 2004 se situent au moins au même niveau que pour 2002 (sous réserve de l'accord du gouvernement ou du Parlement).

31. S'agissant du FNUAP, le montant total des contributions prévues pour 2002 est de 310,9 millions de dollars, dont des ressources ordinaires à hauteur de 235,9 millions, soit une diminution de 32,8 millions (12 %) par rapport à 2001. Sur les 16 principaux donateurs qui versent au moins 1 million de dollars à cette organisation, deux pays n'ont pas encore fait d'annonce officielle, huit pays ont augmenté le montant de leurs contributions aussi bien en monnaie nationale qu'en dollars des États-Unis, et trois autres ont maintenu leurs contributions au niveau de 2001 en monnaie nationale. Par ailleurs, deux pays ont réduit leur annonce de contribution et un donateur a décidé de retirer sa contribution.

32. Lors de la dernière manifestation d'annonce de contributions de l'UNICEF, qui a eu lieu en janvier 2002, 51 pays ont annoncé une contribution ou ont fait une annonce indicative, dont 20 pays donateurs et 31 pays de programme. Quarante-trois gouvernements ont fait des annonces fermes, dont plus d'un quart ont augmenté leurs contributions en 2002. Sur ces augmentations, huit membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE ont indiqué des hausses et quatre d'entre eux ont augmenté leurs contributions de 7 % ou plus.

33. Le respect des échéanciers s'est également amélioré pour les trois fonds et programmes à la suite de l'adoption des plans de financement pluriannuels.

34. Malgré ces effets positifs des plans de financement pluriannuels, l'inversion de la tendance à la baisse et une légère croissance des ressources ordinaires ou ressources de base des fonds et programmes, les annonces de contributions restent bien

en deçà des objectifs fixés par les conseils d'administration. Le financement au titre des ressources ordinaires doit être considérablement augmenté si l'on veut que les fonds et programmes obtiennent des résultats à la hauteur des problèmes de développement du nouveau millénaire.

35. Il n'empêche que l'introduction des plans de financement pluriannuels représente un premier pas essentiel dans la relance de l'engagement général au financement au titre des ressources ordinaires. Le financement au titre des autres ressources fait manifestement partie intégrante des ressources disponibles et vient compléter à plus d'un titre, sans toutefois les remplacer, des ressources ordinaires insuffisantes, mais l'un des principes fondamentaux des plans de financement pluriannuels est de prendre en compte l'importance fondamentale d'une augmentation soutenue des ressources ordinaires et la nécessité de favoriser des annonces de contributions multiannuelles afin de rendre le financement plus prévisible.

36. Il est sans doute trop tôt pour formuler un jugement définitif sur l'efficacité des plans de financement pluriannuels en matière de collecte de ressources, mais on observe des signes concrets que l'appui politique au système des plans de financement pluriannuels s'intensifie, plusieurs États Membres ayant fait des annonces pluriannuelles et le dialogue entre les États Membres et les fonds et programmes concernés au sujet du financement, des programmes et des résultats allant en s'améliorant.

37. Il convient de noter que tous les fonds et programmes des Nations Unies et la majorité des autres organisations du système des Nations Unies pour le développement n'adoptent pas des plans de financement pluriannuels. De surcroît, la manifestation d'annonce de contributions des différents plans de financement pluriannuels ne concerne que la situation financière d'une organisation et ne se prête pas à un dialogue politique global au sujet du financement des activités opérationnelles de développement de l'ensemble du système des Nations Unies.

#### **IV. Conclusions et recommandations**

38. Au cours de l'examen triennal de 2001 des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies, des opinions divergentes ont été

exprimées quant à la suppression ou au maintien de la Conférence annuelle d'annonce de contributions et à la capacité des plans de financement pluriannuels de la remplacer par leur manifestation d'annonce de contributions. L'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de définir différentes options permettant de remplacer la formule actuelle de la Conférence annuelle d'annonce de contributions.

39. À ce jour, le débat a porté sur deux positions : d'une part, la Conférence annuelle d'annonce de contributions n'est plus un mécanisme acceptable, étant donné qu'elle ne relie pas les annonces de contributions à l'évaluation des programmes de coopération pour le développement ou des résultats pouvant être obtenus grâce à l'utilisation de ces ressources. De ce fait, les plans de financement pluriannuels constitueraient la formule la mieux adaptée. Cette position paraît reposer sur l'hypothèse implicite que la manifestation d'annonce de contributions n'est qu'une procédure de communication d'un engagement financier, communication qui ne doit pas revêtir le même caractère officiel ni faire l'objet de la même publicité que la Conférence d'annonce de contributions.

40. D'autre part, la Conférence d'annonce de contributions présente un intérêt politique dans la mesure où elle peut attirer l'attention des décideurs, des médias ainsi que des groupes d'intérêt tant des pays donateurs que des pays bénéficiaires en donnant lieu à un dialogue au sujet du financement des activités opérationnelles pour le développement du système des Nations Unies. Ces aspects de publicité et de stimulant politique n'accompagnent pas nécessairement les plans de financement pluriannuels actuels, même s'ils présentent des avantages certains en constituant des mécanismes de planification stratégique et de financement pluriannuels pour les diverses organisations.

41. À l'évidence, il faut chercher à concilier ces opinions divergentes en élaborant des formules susceptibles d'englober les deux éléments clefs de la présence politique et de la responsabilité en matière de programmes. En fait, l'action menée récemment par les fonds et programmes des Nations Unies pour encourager des initiatives publiques situant la mobilisation des ressources dans un contexte plus large indique qu'il est possible d'organiser des manifestations ailleurs que dans le contexte des plans de financement pluriannuels afin de sensibiliser les

intéressés à la nécessité de mener une action soutenue pour mobiliser des ressources, que ces manifestations supplémentaires présentent ou non un aspect annonces de contributions. Un exemple caractéristique est la réunion ministérielle que le PNUD a organisée en septembre 2000 en marge du Sommet du Millénaire. La campagne en faveur des objectifs du Millénaire en matière de développement constitue un autre exemple d'initiative présentant une nette dimension de mobilisation des ressources pour le développement, reposant sur la collaboration avec un large éventail de partenaires, dépassant largement le système des Nations Unies, mobilisant leurs engagements et capacités, sensibilisant et mobilisant l'opinion publique en vue d'actions concernant les priorités, les politiques et l'affectation des ressources<sup>9</sup>. Enfin, le suivi de la Conférence internationale sur le financement du développement, tenue à Monterrey, peut ouvrir de nouvelles perspectives à la mobilisation de ressources dans le contexte élargi du financement du développement en vue des activités opérationnelles du système des Nations Unies en faveur du développement.

42. La formule actuelle de la Conférence des Nations Unies pour les annonces de contributions aux activités de développement, appliquée depuis 1979, est manifestement inefficace. En conséquence, l'Assemblée générale pourrait envisager d'autres formules prenant en compte les aspects positifs du mécanisme actuel ainsi que la nécessité d'introduire des moyens de relier la mobilisation des ressources à l'évaluation des résultats.

43. Au cours de l'examen des variantes possibles, les critères ci-après pourraient utilement être pris en compte :

- Les arrangements devraient être planifiés dans le contexte des priorités des Nations Unies (réalisation des objectifs du Millénaire en matière de développement et suivi de l'application des textes issus des grandes conférences des Nations Unies, tels que le Consensus de Monterrey de la Conférence internationale sur le financement du développement<sup>10</sup>) tout en étant reliés à des questions de développement spécifiques.
- Il convient de tenir compte de la nécessité d'adopter une perspective pluriannuelle dans le financement des activités opérationnelles, les préparatifs suivant la pratique de l'établissement

de rapports axés sur les résultats adoptée pour les plans de financement pluriannuels existants.

- Il est indispensable d'assurer une forte présence politique et une publicité efficace, en faisant appel à toutes les parties prenantes des pouvoirs publics, du système des Nations Unies et d'autres secteurs, ainsi qu'un attachement des principaux acteurs à la mobilisation et à l'affectation des ressources.
- Les nouveaux mécanismes ne devraient pas être axés uniquement sur l'annonce de ressources et devraient également assurer l'efficacité des activités opérationnelles pour le développement, en combinant sensibilisation soutenue et démonstration des résultats.
- La participation de responsables des ministères des finances et du développement étant d'une importance capitale, les nouveaux mécanismes devraient être associés aux réunions ministérielles liées à l'Assemblée générale et au Conseil économique et social ou aux réunions de haut niveau organisées par les différents organismes.
- Il conviendrait d'organiser des consultations préalables avec les États Membres, au niveau de l'orientation et au niveau technique, afin de préparer ces manifestations de manière à susciter l'appui à certaines questions prioritaires de développement.
- Les nouveaux mécanismes devraient prendre en compte les besoins de tous les organismes du système des Nations Unies.

44. En ayant ces critères à l'esprit, l'Assemblée générale pourrait envisager les arrangements et mécanismes ci-après.

### **Une série de manifestations d'annonces de contributions au titre des plans de financement pluriannuels, selon un calendrier unique**

45. Une série de sessions distinctes d'annonces de contributions pourrait être organisée dans le cadre des plans de financement pluriannuels pour le PNUD, le FNUAP et l'UNICEF, selon un calendrier unique. Cette manifestation pourrait avoir lieu dans le cadre d'une

réunion conjointe des conseils d'administration du PNUD/FNUAP et de l'UNICEF ou dans le cadre de chacune des réunions des conseils d'administration, selon un calendrier harmonisé. Une quatrième session pourrait être organisée à l'intention des fonds et programmes qui ne disposent pas encore de plans de financement pluriannuels. Cette manifestation d'annonce de contributions continuerait de faire partie intégrante du mécanisme des plans de financement pluriannuels et du dialogue consacré aux résultats des programmes.

46. L'organisation de manifestations d'annonces de contributions dans le cadre des plans de financement pluriannuels selon un calendrier unique, dans le contexte des sessions annuelles des conseils d'administration, permettrait de renforcer l'appui politique des États Membres ainsi que l'appui des grands donateurs, qui ont tendance à annoncer des contributions lorsqu'ils constatent que les ressources sont directement liées à la réalisation de résultats au cours d'une période de plusieurs années.

47. La formule des plans de financement pluriannuels n'a pas encore été adoptée par toutes les organisations, quelques-unes seulement l'ayant adoptée, et l'introduction de la formule proposée devrait encourager d'autres programmes et fonds à adopter ce concept.

48. Il convient de noter que les fonds et programmes ont recours à d'autres opérations de mobilisation de ressources en dehors des plans de financement pluriannuels : convocation de réunions ministérielles ou d'autres rencontres de haut niveau; missions des chefs de secrétariat dans les capitales des pays donateurs; consultations annuelles d'orientation et de programmes avec les donateurs; sensibilisation dans des instances nationales, régionales et internationales.

### **Manifestations de haut niveau faisant appel à la communauté de la coopération internationale pour le développement**

49. La série de manifestations d'annonces de contributions proposée ci-dessus au titre du mécanisme des plans de financement pluriannuels ne devrait pas exclure l'adoption d'autres formules, qui permettrait de renforcer la sensibilisation et l'appui politique à la mobilisation des ressources. **L'Assemblée générale**

**pourrait donc envisager également une ou plusieurs manifestations qui constitueraient une instance de haut niveau, à l'échelle du système des Nations Unies, propice à un débat global sur les questions de coopération pour le développement, le financement des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies et l'impact et l'efficacité de l'aide au développement.** Cette formule permettrait de remanier et de relancer l'objectif initial à la base de la Conférence annuelle d'annonce de contributions, et favoriserait l'élargissement de la participation des États Membres. Elle pourrait constituer une tribune pour un dialogue de haut niveau sur la complémentarité du financement des activités opérationnelles des fonds et programmes des Nations Unies et d'autres sources de financement du développement ainsi que sur leur intégration aux actions de financement du développement menées au niveau national.

50. La participation de hauts représentants des gouvernements et des chefs de secrétariat des fonds et programmes des Nations Unies, comme prévu initialement pour la Conférence d'annonce de contributions, revêtirait une grande importance. Ces manifestations joueraient également un rôle de sensibilisation et contribueraient à susciter l'appui politique voulu au niveau le plus élevé, la société civile ayant elle aussi un rôle à jouer. Ces manifestations seraient fortement médiatisées. Il s'agirait essentiellement de mettre en place un mécanisme efficace offrant une formule plus attrayante afin d'augmenter les contributions volontaires à l'appui des activités opérationnelles. **Les manifestations proposées pourraient être organisées selon l'une ou plusieurs des formules ci-après.**

### **Débat du Conseil économique et social consacré aux activités opérationnelles du système des Nations Unies concernant la coopération internationale pour le développement**

51. Depuis 1995, le Conseil économique et social examine chaque année les progrès accomplis dans l'application de la résolution de l'Assemblée générale relative à l'examen triennal. Certains États Membres estiment que le rôle de contrôle du Conseil économique et social pour ce qui est des ressources des fonds et programmes des Nations Unies devrait être encore

renforcé. En fait, l'Assemblée a chargé le Conseil d'examiner leur situation financière<sup>11</sup>.

52. L'Assemblée générale pourrait envisager de charger le Conseil économique et social de consacrer une session du débat de haut niveau sur les activités opérationnelles du système des Nations Unies concernant la coopération internationale pour le développement à la tenue d'un dialogue de fond sur le financement des activités opérationnelles. Le reste du débat de haut niveau sur les activités opérationnelles pourrait être consacré à un échange de vues de haut niveau sur les questions de la coopération pour le développement, axé sur les politiques, l'efficacité et les résultats des activités opérationnelles. Ce débat combiné consacré aux politiques, aux résultats et aux ressources pourrait aller de pair avec la formule proposée grâce au mécanisme des plans de financement pluriannuels. La tenue d'une manifestation de haut niveau médiatisée consacrée au financement des activités opérationnelles pourrait être propice à la mobilisation de ressources, bien qu'elle ne comporte pas nécessairement d'annonce de contribution au sens classique.

### **Manifestation de haut niveau sur le financement au titre des activités opérationnelles pour le développement dans le contexte de l'Assemblée générale**

53. La formule de l'instauration d'une manifestation de haut niveau sous l'égide de l'Assemblée générale répondrait au désir d'assurer une forte présence politique ainsi que la participation de tous les États Membres. Cette manifestation aurait lieu en marge de l'examen triennal par l'Assemblée des activités opérationnelles du système des Nations Unies pour le développement. Cette formule aurait l'avantage de susciter un regain d'intérêt pour la question des ressources, tout en liant l'examen des questions de financement au débat sur la politique générale de coopération pour le développement et les questions de programmes du système des Nations Unies.

54. Une autre possibilité serait d'envisager d'organiser une manifestation de haut niveau de l'Assemblée générale en marge du dialogue biennal de haut niveau sur le renforcement de la coopération

économique internationale pour le développement par le partenariat. Cette formule présenterait l'avantage de situer l'examen du financement des activités opérationnelles dans le contexte plus large des tendances et de la dynamique du financement du développement. On risque toutefois de surcharger ce dialogue biennal de haut niveau, si bien que cette formule devrait être envisagée dans le contexte de l'examen par l'Assemblée générale du rapport du Secrétaire général (A/57/388) concernant le dialogue de haut niveau sur le renforcement de la coopération économique internationale pour le développement par le partenariat, dont l'Assemblée est saisie à sa session en cours. Les États Membres pourraient également envisager d'examiner la question du financement au titre des activités opérationnelles au cours de l'examen par l'Assemblée du rapport du Secrétaire général (A/57/270) sur l'application de la Déclaration du Millénaire.

55. Les divers mécanismes et formules présentés plus haut ne s'excluent pas mutuellement et l'Assemblée générale voudra peut-être choisir un ou plusieurs de ces mécanismes pour tenir compte des préférences générales des États Membres, afin d'arrêter une formule plus efficace pour remplacer le mécanisme actuel d'annonce de contributions.

#### Notes

<sup>1</sup> À quelques légers changements près, une vingtaine de fonds et programmes font l'objet de contributions des donateurs au titre de la Conférence des Nations Unies pour les annonces de contributions aux activités de développement. Lors de la dernière conférence, tenue en 2001, les fonds et programmes ci-après ont reçu des contributions : Programme des Nations Unies pour le développement, Fonds des Nations Unies pour l'enfance, Fonds des Nations Unies pour la population, Programme alimentaire mondial, Fonds d'équipement des Nations Unies, Fonds de développement des Nations Unies pour la femme, Fonds bénévole spécial pour les Volontaires des Nations Unies, Fonds d'affectation spéciale des Nations Unies pour l'Institut international de recherche et de formation pour la promotion de la femme, Fonds des Nations Unies pour l'habitat et les établissements humains, Programme des Nations Unies pour l'environnement, Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, Fonds du Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues, Fonds des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale, Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche, Office de secours et

de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, Fonds de contributions volontaires des Nations Unies pour les victimes de la torture, Fonds d'affectation spéciale pour l'appui aux activités du Centre pour les droits de l'homme, Fonds d'affectation spéciale des Nations Unies pour la deuxième Décennie des transports et des communications en Afrique, Fonds d'affectation spéciale des Nations Unies pour le développement de l'Afrique et Fonds des Nations Unies pour la lutte contre la désertification et la sécheresse. Certains de ces fonds sont administrés directement par le Programme des Nations Unies pour le développement.

<sup>2</sup> La Conférence (Organisation des Nations Unies – Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture) pour les annonces de contributions au Programme alimentaire mondial a lieu tous les deux ans, après la Conférence des annonces de contributions aux autres fonds et programmes des Nations Unies, et est convoquée par le Secrétaire général, en collaboration avec le Directeur général de la FAO. (Voir par exemple le paragraphe 3 de la résolution 50/127 de l'Assemblée générale en date du 20 décembre 1995.)

<sup>3</sup> Voir par exemple les rapports du Secrétaire général A/48/940 et A/49/834.

<sup>4</sup> Contre 124 pays en 1997, 95 en 1998 et 93 en 1999 et 2000.

<sup>5</sup> États-Unis d'Amérique, Norvège, Nouvelle-Zélande et Suède.

<sup>6</sup> Voir note 1.

<sup>7</sup> La décision 98/23 du Conseil d'administration du PNUD/FNUAP (voir *Documents officiels du Conseil économique et social, 1998, Supplément No 16* (E/1998/36), annexe I) énonçait les principes de base et l'objet de la stratégie de financement de base et sa décision 99/1 (*ibid., 1999, Supplément No 15* (E/1999/35), annexe I) est venue renforcer la décision antérieure en encourageant le PNUD à élaborer les éléments intégrés du plan de financement pluriannuel. De même, le plan de financement pluriannuel du FNUAP a été élaboré par le Conseil d'administration du PNUD/FNUAP dans ses décisions 98/24 (*ibid., 1998, Supplément No 16* (E/1998/36), annexe I) et 99/5 (*ibid., 1999, Supplément No 15* (E/1999/35), annexe I). Pour des renseignements complémentaires au sujet de l'origine des plans de financement pluriannuels et de la stratégie de mobilisation du PAM, on se reportera au rapport du Secrétaire général (A/56/70-E/2001/58) intitulé « Progrès accomplis dans l'application des plans de financement pluriannuels et évaluation de l'impact du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement ».

<sup>8</sup> Le montant total des recettes du PNUD et de ses fonds et programmes associés a augmenté de 220 millions de

dollars, soit 9 %, en 2001, passant à 2,6 milliards de dollars, record historique. Pour la première fois, les recettes ont enregistré une augmentation, toutes sources confondues. Les ressources ordinaires ou ressources de base ont inversé leur tendance à la baisse qui durait depuis sept ans, augmentant de quelque 3 % pour passer à 652 millions de dollars. Le cofinancement par des tiers, qui comprend des fonds provenant des pays du Comité d'aide au développement de l'OCDE et d'autres parties, dont la Commission européenne, au titre des programmes et projets, a augmenté de 19 %, le montant total des contributions de donateurs au PNUD atteignant ainsi 1,3 milliard de dollars. La participation aux coûts des pays de programme, qui comporte les ressources que les pays de programme chargent le PNUD de gérer pour financer leurs propres programmes de développement, a augmenté également, de 14 %, pour passer à 1,1 milliard de dollars.

<sup>9</sup> Cette campagne vient compléter l'action menée spécifiquement pour mobiliser des ressources au titre des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies et, étant donné le rôle de plus en plus important que joue le système en aidant les pays en développement à poursuivre les objectifs du Millénaire en matière de développement, le lien entre ces deux types d'opérations de mobilisation ne fait aucun doute.

<sup>10</sup> *Rapport de la Conférence internationale sur le financement du développement, Monterrey (Mexique), 18-22 mars 2002* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.02.II.A.7), chap. I, résolution 1, annexe.

<sup>11</sup> Voir le paragraphe 11 de l'annexe I de la résolution 50/227 de l'Assemblée générale.