



**Assemblée générale
Conseil économique et social**

Distr. générale
15 juillet 2005
Français
Original : anglais

[Suite]

Assemblée générale
Soixantième session
Points 59 et 131 de l'ordre du jour provisoire*
Activités opérationnelles de développement
Corps commun d'inspection

Conseil économique et social
Session de fond de 2005
29 juin-27 juillet 2005
Point 3 de l'ordre du jour
**Activités opérationnelles du système
des Nations Unies au service
de la coopération internationale
pour le développement**

**Mesures pour améliorer la performance globale
du système des Nations Unies à l'échelle des pays,
première partie : bref historique de la réforme
des activités du système des Nations Unies
dans le domaine du développement**

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de faire tenir aux membres de l'Assemblée générale le rapport du Corps commun d'inspection intitulé « Mesures pour améliorer la performance globale du système des Nations Unies à l'échelle des pays, première partie : bref historique de la réforme des activités du système des Nations Unies dans le domaine du développement » (JIU/REP/2005/2).

* A/60/150.



JIU/REP/2005/2 (Part I)

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

**QUELQUES MESURES POUR AMÉLIORER
L'ACTION DU SYSTÈME DES NATIONS UNIES
DANS LES PAYS**

Première partie

**BREF HISTORIQUE DE LA RÉFORME DANS
LE DOMAINE DU DÉVELOPPEMENT**

Rapport établi par

Doris Bertrand

Corps commun d'inspection



Nations Unies, Genève, 2005

Conformément au paragraphe 2 de l'article 11 du Statut du Corps commun d'inspection, le présent rapport a été «mis au point après consultation entre les inspecteurs, de façon que les recommandations formulées soient soumises au jugement collectif du Corps commun».

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Principaux sigles et acronymes		iv
RÉSUMÉ	A – K	vi
INTRODUCTION.....	1 – 9	1
I. BREF HISTORIQUE DE LA RÉFORME DANS LE DOMAINE DU DÉVELOPPEMENT	10 – 38	4
A. Première phase: 1945-1966	11	4
B. Deuxième phase: 1966-1997	12 – 31	4
C. Troisième phase: La réforme de 1997.....	32 – 35	9
D. Nouvelles tendances dans le domaine de la coopération pour le développement.....	36 – 38	10
ANNEXE		
List of some reform proposals since 1978.....		12

PRINCIPAUX SIGLES ET ACRONYMES

CAD	Comité d'aide au développement (OCDE)
CCS	Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (a remplacé le CAC)
CE	Commission européenne
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
DAES	Département des affaires économiques et sociales (ONU)
EPIN	Évaluation de la politique et des institutions nationales (Banque mondiale)
FMI	Fonds monétaire international
GNUD	Groupe des Nations Unies pour le développement
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PAM	Programme alimentaire mondial
PEAT	Programme élargi d'assistance technique
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement

PRINCIPAUX SIGLES ET ACRONYMES

CAD	Comité d'aide au développement (OCDE)
CCS	Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (a remplacé le CAC)
CE	Commission européenne
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
DAES	Département des affaires économiques et sociales (ONU)
EPIN	Évaluation de la politique et des institutions nationales (Banque mondiale)
FMI	Fonds monétaire international
GNUD	Groupe des Nations Unies pour le développement
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PAM	Programme alimentaire mondial
PEAT	Programme élargi d'assistance technique
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement

RÉSUMÉ

A. Évalué d'après les niveaux de financement, le rôle de l'ONU et de ses fonds, programmes et institutions spécialisées dans le développement international semble limité: la contribution de base des États Membres à l'aide publique au développement (APD) n'est que de 4 milliards 705 millions de dollars des États-Unis – sur un total de 69 milliards, d'après les dernières données publiées¹ – ce qui représente moins de 7 % de l'APD nette, non compris les sommes à la disposition des institutions de Bretton Woods pour des prêts et une assistance sous forme de dons. L'atout du système des Nations Unies dans le domaine du développement réside dans sa capacité de promouvoir une action globale axée sur l'être humain, en défendant des valeurs comme l'universalité, le multilatéralisme, la neutralité, l'objectivité et la souplesse, et d'utiliser les dons avec flexibilité dans l'intérêt des pays partenaires². L'utilité de son assistance technique et de ses activités opérationnelles, menées dans 135 pays, tient à son aptitude à relier les objectifs nationaux et les objectifs internationaux, et ce aussi bien au stade des conseils qu'à celui de l'action concrète. La coopération du système des Nations Unies pour le développement n'est subordonnée à aucune condition, en ce sens qu'il ne s'agit pas d'acquérir une influence ou un pouvoir pour servir les intérêts des donateurs. Il faut en particulier saluer l'ONU pour avoir défini un programme international de développement et rallié des partenaires autour de son exécution, grâce à la tenue de conférences internationales, à l'élaboration de plans d'action et en particulier au Sommet et à la Déclaration du Millénaire. Elle a pu conclure des alliances avec des partenaires solides – comme les membres du Comité d'aide au développement (CAD)³ de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et les institutions de Bretton Woods – pour aider les pays en développement à lutter contre l'inégalité et la pauvreté, et n'a cessé de plaider en faveur d'une augmentation des ressources pour le développement.

B. «À l'heure où s'exercent des pressions croissantes en faveur d'un appui collectif efficace à des stratégies et systèmes véritablement pris en main par la population locale, avec des programmes sectoriels et un soutien budgétaire renforcés» pour exécuter le programme international de développement et atteindre, notamment, les objectifs de développement du Millénaire, «la cohérence du système des Nations Unies sur le terrain apparaît plus que jamais essentielle». Les fonds, programmes et institutions spécialisées des Nations Unies qui œuvrent au développement «doivent trouver leur place dans une architecture en pleine évolution»⁴.

¹ Richard Manning, «2004 Development Co-opération Report», OCDE, 2005, vol. 1. Les derniers chiffres de l'APD portent sur l'année 2003. Selon des renseignements reçus de la Direction du développement de l'OCDE, les contributions versées pour le développement aux institutions de Bretton Woods sont moins importantes que celles qui sont allouées au système des Nations Unies parce que ces institutions utilisent aussi l'argent que leur rapportent leurs activités de prêt et, dans le cas de la BIRD, des fonds empruntés sur les marchés internationaux de capitaux. L'APD mise à la disposition de la Banque mondiale et du FMI par les pays membres du CAD s'est chiffrée en tout à 3,7 milliards de dollars des États-Unis en 2003. Le total brut des prêts consentis par ces institutions a cependant été beaucoup plus élevé: 10,6 milliards de dollars pour la BIRD (à des conditions non libérales), 6,9 milliards pour l'IDA (à des conditions libérales) et 1,2 milliard pour le FMI (apports à des conditions libérales seulement, dans le cadre de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance et de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés). D'après les données préliminaires sur l'APD nette de 2004, celle-ci a considérablement augmenté, passant à 78,6 milliards de dollars, dont 25,1 milliards (31,9 %) d'origine multilatérale.

² «Examen triennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies», rapport du Secrétaire général, 28 mai 2004, par. 11 et 17. Dans sa dernière résolution sur l'examen triennal (A/RES/59/250 du 17 décembre 2004), l'Assemblée générale a réaffirmé que «les activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies doivent avoir pour caractéristiques fondamentales, entre autres, l'universalité, le financement volontaire et à titre gracieux, la neutralité et le multilatéralisme, ainsi que la capacité de répondre avec souplesse aux besoins des pays bénéficiaires ... au profit des pays bénéficiaires, à leur demande et conformément à leurs propres politiques et priorités de développement» (sect. I (Introduction), par. 2).

³ Pour la composition actuelle du CAD, voir le site Web <http://www.oecd.org/dac>.

⁴ Richard Manning, «ODA Trend and Implications for the United Nations system at Country level», lettre datée

Le système des Nations Unies a du pain sur la planche s'il veut arriver, comme il doit le faire, à répondre de façon cohérente aux besoins prioritaires des pays partenaires en tenant compte de l'action menée par tous les autres grands acteurs du développement. Il faudra que les organismes des Nations Unies engagent un débat transparent entre eux et aussi avec d'autres acteurs importants comme les institutions de Bretton Woods, les donateurs bilatéraux et les acteurs régionaux, pour préciser le rôle de chacun en fonction des avantages comparatifs respectifs.

C. L'exécution du programme de développement convenu demeure entravée par l'existence d'une multitude d'acteurs différents (bilatéraux, régionaux et multilatéraux) qui n'ont pas les mêmes structures de décision ni les mêmes politiques, procédures, dispositions institutionnelles et modes de gestion, sans parler des nombreuses organisations non gouvernementales (ONG) nationales et internationales qui participent aussi à la coopération internationale pour le développement. Les organismes des Nations Unies, avec toute une variété d'organes directeurs, de projets d'assistance technique, de mécanismes d'exécution des programmes et de systèmes de contrôle, ne sont pas toujours des modèles de cohérence et de rigueur.

D. On a vite compris la nécessité de remédier aux problèmes posés par la diversité des structures. Depuis 50 ans, toutes sortes de commissions, de groupes spéciaux et de groupes d'experts ou de personnalités, ainsi que de nombreux universitaires, se sont efforcés de réformer le système des Nations Unies en général et ses activités de développement en particulier, en vue de les rendre plus efficaces, et en ont mis en lumière les lacunes. Nombre de leurs rapports et de leurs recommandations sont toujours d'actualité – tant l'analyse de la situation que les mesures correctives envisagées demeurent valables – aussi avons-nous indiqué dans la première partie du présent rapport et dans son annexe les principales propositions de réforme et plus particulièrement celles qui concernent le développement.

E. La situation a changé en 1997, lorsque le Secrétaire général de l'ONU a présenté son programme de réformes et que les institutions de Bretton Woods se sont lancées dans des transformations parallèles⁵, rencontrant dans les deux cas un terrain plus fertile. Le fait que la communauté internationale a décidé d'axer prioritairement son programme de développement sur la lutte contre la pauvreté a contribué au renforcement des partenariats existants et ouvert de nouvelles possibilités dans ce domaine, et a favorisé une coopération plus étroite pour la définition des orientations, la planification et l'exécution des activités.

F. On s'est aussi déjà demandé si l'architecture du système était adaptée aux tâches qui étaient les siennes dans un contexte international en pleine évolution⁶, et des solutions ont été proposées. Il est peu probable que la communauté internationale entreprenne dans un proche avenir de revoir fondamentalement l'architecture actuelle des organisations internationales et des organismes des Nations Unies (représentés au Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination, dont font partie les institutions de Bretton Woods). Elle ne semble pour l'instant pas décidée à s'attaquer au problème. Mais les choses pourraient changer et, le moment venu, il faudra que les États Membres aient facilement accès aux propositions de réforme qui ont déjà été faites, ainsi qu'il est recommandé dans le présent rapport.

du 18 octobre 2004, adressée à la Vice-Secrétaire générale, M^{me} Louise Fréchette, en vue du séminaire de réflexion tenu en octobre par le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS).

⁵ Ce programme a été décrit en détail dans le rapport du CCI intitulé «L'ONU et la méthode fondée sur les résultats: mise en œuvre de la Déclaration du Millénaire», (JIU/REP/2002/2, Genève, 2002, deuxième partie, sect. A, «Réformes entreprises par l'Organisation des Nations Unies», par. 84 à 87, et sect. B, «Réformes entreprises parallèlement par les institutions de Bretton Woods», par. 88 à 92).

⁶ Il en a aussi été question récemment dans le rapport du Secrétaire général intitulé «Application de la Déclaration du Millénaire» (A/58/323, 2 septembre 2003, par. 31).

G. On ne touchera sans doute pas de sitôt à des points essentiels comme les relations entre les institutions spécialisées et le reste du système des Nations Unies pour le développement, et il est peu probable que les mandats et les structures de direction des organismes soient fondamentalement modifiés. La question qui se pose est donc de savoir comment définir plus clairement les rôles respectifs des fonds, programmes et institutions spécialisées des Nations Unies dans le développement et l'assistance technique, pour organiser les relations de travail de tous les éléments du système, y compris les institutions de Bretton Woods, de façon à maximaliser l'efficacité en matière de planification, de programmation et d'exécution des activités dans l'intérêt des pays partenaires, en particulier sur le terrain. Il est déjà admis que le point de départ de la réforme du système à l'échelon des pays doit être un programme commun cohérent qui soit fermement ancré dans les priorités nationales et qui réponde aux besoins nationaux⁷.

H. Compte tenu des nouvelles tendances qui se font jour dans le domaine du développement, le présent rapport traite de certains aspects des activités opérationnelles du système des Nations Unies, et en particulier de l'action menée à l'échelon des pays, et présente des recommandations visant à accroître leur efficacité. Certaines de ces questions ont déjà été soulevées dans d'autres contextes et les propositions faites ont même reçu un accueil favorable, mais n'ont pas été pleinement mises en œuvre sur le terrain. De l'avis de l'Inspectrice, les conclusions et les recommandations présentées dans ce rapport peuvent contribuer aux transformations préconisées par le CCS lors de son séminaire de réflexion de 2004, car elles vont dans le sens des analyses et des résolutions récentes⁸.

I. En raison des limites fixées pour le nombre de pages, ce rapport est présenté en deux parties. La première fait l'historique de la réforme du système, en mettant l'accent sur les activités opérationnelles. La deuxième traite des questions suivantes et contient des recommandations visant à améliorer la situation:

- Promotion du partenariat pour améliorer l'analyse, la planification, l'exécution des programmes et les résultats;
- Simplification et harmonisation des procédures;
- Rationalisation de la présence sur le terrain;
- Suivi des progrès des activités opérationnelles pour le développement;
- Amélioration de la transparence.

J. Les première et deuxième parties forment un tout et doivent être lues ensemble. Chacune contient des recommandations distinctes.

K. Le présent rapport ne traite pas des activités du système des Nations Unies dans les pays en transition entre la phase des secours et celle du développement, qui ont été examinées par le Groupe de travail commun (Groupe des Nations Unies pour le développement/Comité exécutif pour les affaires humanitaires) sur les questions relatives à la transition et étudiées dans le rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement⁹. Signalons

⁷ «Towards a more effective United Nations at the Country Level», résumé du séminaire de réflexion tenu par le CCS le 29 octobre 2005, New York, p. 4.

⁸ Les réformes s'inscrivent dans un contexte en constante évolution, tout rapport sur la question comporte forcément des omissions ou des éléments qui datent. Les recherches menées pour le présent rapport ont été arrêtées en février 2005.

⁹ «Un monde plus sûr: Notre affaire à tous», rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement (A/59/565, 2 décembre 2004) et «Background Note for the Joint Meeting of the

cependant que, dans ces pays, l'ONU et les institutions de Bretton Woods collaborent étroitement et efficacement à des analyses, à la planification axée sur les résultats, à la mobilisation de ressources et à la gestion des fonds, expérience dont on peut tirer des enseignements très utiles pour la collaboration en faveur d'autres pays.

RECOMMANDATION DE LA PREMIÈRE PARTIE

Mémoire institutionnelle de l'histoire de la réforme du système des Nations Unies

Recommandation 1

L'Assemblée générale devrait prier le Secrétaire général d'afficher sur le site Web de l'ONU (<http://www.un.org>) la liste de toutes les propositions faites à ce jour pour réformer le système des Nations Unies. Cet inventaire pourrait s'inscrire dans le projet concernant l'histoire intellectuelle de l'Organisation des Nations Unies (voir le paragraphe 28).

INTRODUCTION

1. «La plupart des citoyens du monde voient l'utilité, la capacité et l'efficacité de l'ONU en fonction de l'expérience qu'ils ont du personnel et des activités de l'Organisation dans leur pays d'origine¹⁰.» Le succès des efforts de développement dépend de la capacité de la communauté internationale des donateurs d'interagir plus efficacement à l'échelon des pays et d'obtenir des résultats dont profite la population. Les organismes des Nations Unies, qui ont tous adopté une méthode de gestion axée sur les résultats, doivent impérativement collaborer et coordonner leurs activités en se montrant plus entreprenants, afin que leur action dans les pays soit plus fructueuse. L'amélioration de l'assistance aux pays en développement partenaires passe par une plus grande cohésion dans le fonctionnement des mécanismes de coopération du système à l'échelon national.

2. Il y a déjà longtemps que l'on cherche à améliorer la coopération pour pouvoir répondre aux nombreux besoins urgents des pays en développement, et les rapports analytiques ainsi que les propositions de réforme ne manquent pas, comme on le verra, au chapitre premier du présent document. Ce qui est nouveau, c'est une volonté apparemment plus ferme de s'attaquer aux problèmes définis dans le programme de réformes lancé par le Secrétaire général en 1997.

3. Ce programme de réformes, les très nombreuses résolutions adoptées dans le cadre de la revitalisation du Conseil économique et social de l'ONU, l'examen triennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies, ainsi que les documents issus de grandes conférences (comme le Consensus de Monterrey)¹¹ soulignent tous la nécessité d'améliorer la coopération, la coordination, l'interaction, la synergie, la cohérence et la rigueur au sein du système des Nations Unies. La Déclaration du Millénaire a repris et développé cet appel, l'étendant à d'autres membres du système représentés au CCS¹², en vue de renforcer l'assistance fournie aux États Membres pour les aider à atteindre les ambitieux objectifs de développement du Millénaire. Un des buts déclarés du «plan de campagne» du Secrétaire général¹³ est d'améliorer la coopération entre les membres du CCS et d'autres organes multilatéraux et d'accroître la cohérence de leur action.

4. La **Déclaration de Rome sur l'harmonisation**, adoptée au début de 2003 par les responsables des institutions multilatérales et bilatérales de développement et les représentants du Fonds monétaire international (FMI), des autres institutions financières multilatérales et des pays partenaires, précise bien que l'harmonisation des politiques, procédures et pratiques opérationnelles de ces institutions avec celles des pays partenaires est essentielle pour accroître l'efficacité de l'aide au développement, et établit un programme d'action ainsi qu'un calendrier pour l'examen des progrès (2005). Les participants au **Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide: harmonisation, alignement et résultats**, tenu à Paris du 28 février au 2 mars 2005, ont constaté que des progrès considérables avaient été réalisés par les institutions donatrices multilatérales et bilatérales, mais ont reconnu qu'il restait encore beaucoup à faire pour donner effet concrètement aux engagements pris et pour mieux aligner les politiques et procédures sur celles des pays partenaires, de façon à accélérer la réalisation des objectifs de développement du Millénaire. La **Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement**, adoptée en

¹⁰ «Renforcer l'ONU: Un programme pour aller plus loin dans le changement», rapport du Secrétaire général (A/57/387, 9 septembre 2002, par. 116).

¹¹ «Rapport de la Conférence internationale sur le financement du développement» (A/CONF.198/11, Mexique, mars 2002, annexe de la résolution intitulée «Consensus de Monterrey issu de la Conférence internationale sur le financement du développement», par. 43).

¹² Pour la composition du CCS, voir le site <http://ceb.unsystem.org/membership.htm>.

¹³ «Plan de campagne pour la mise en œuvre de la Déclaration du Millénaire», rapport du Secrétaire général (A/56/326, 6 septembre 2001, objectif: «Garantir une plus grande cohérence des politiques et améliorer la coopération entre l'Organisation des Nations Unies, ses organismes, les institutions de Bretton Woods et l'Organisation mondiale du commerce ainsi que d'autres organismes multilatéraux», par. 291).

mars 2005, réaffirme la volonté des intéressés de «mener des actions ambitieuses, se prêtant à un suivi, afin de réformer [les] modalités d'acheminement et de gestion de l'aide».

5. Il n'est pas prévu pour le moment de toucher à des points essentiels comme les relations entre les institutions spécialisées et le reste du système des Nations Unies pour le développement. Comme les mandats et les structures de direction ne seront pas fondamentalement modifiés, la question qui se pose est de savoir comment organiser les relations de travail entre tous les éléments du système, y compris les institutions de Bretton Woods, de façon à optimiser l'analyse, la programmation et l'exécution des activités sur le terrain, dans l'intérêt des pays partenaires.

6. Le présent rapport du Corps commun d'inspection (CCI) traite des progrès accomplis et, le système n'en étant «qu'au tout début d'une longue marche vers "l'unité d'intention et d'action" que les États Membres attendent de lui»¹⁴, des mesures qui peuvent l'aider à atteindre plus rapidement ce but.

7. Le CCI a pour tâche d'étudier les moyens d'accroître l'efficacité et l'efficience du système des Nations Unies et d'utiliser les fonds le plus rationnellement possible. Aux termes de l'article 5 de son Statut¹⁵, les inspecteurs «apportent un point de vue indépendant par le moyen d'inspections et d'évaluations visant à améliorer la gestion et les méthodes et à assurer une plus grande coordination entre les organisations». Le Corps commun a déjà consacré des rapports à ces questions, dont les plus récents sont les suivants: «Coordination des cadres de politique générale et de programmation en vue de l'instauration d'une coopération pour le développement plus efficace» (1996)¹⁶, «Renforcement de la représentation locale du système des Nations Unies» (1997)¹⁷ et «L'ONU et la méthode fondée sur les résultats: mise en œuvre de la Déclaration du Millénaire» (2002)¹⁸.

8. Pour l'établissement de ce rapport, l'Inspectrice a analysé la documentation de l'ONU, y compris des études internes et externes, et a mis à profit l'expérience qu'elle avait acquise à l'occasion de missions effectuées sur le terrain pour la préparation du rapport du CCI intitulé «Assurer l'accès universel à l'enseignement primaire, objectif fixé dans la Déclaration du Millénaire»¹⁹. Lors de ces missions, elle a pu discuter de la coordination de l'aide ainsi que de questions de simplification et d'harmonisation dans un contexte opérationnel concret, et échanger des vues avec des fonctionnaires des pays d'accueil, les coordonnateurs résidents et les représentants des équipes de pays des Nations Unies, de missions d'aide bilatérale, des institutions de Bretton Woods et de la Commission européenne (CE). Elle s'est également entretenue avec les représentants de certains organismes des Nations Unies ainsi qu'avec des fonctionnaires du Département des affaires économiques et sociales de l'ONU.

¹⁴ A/59/85-E/2004/68, op. cit., Résumé.

¹⁵ Le Statut du Corps commun d'inspection, approuvé par l'Assemblée générale dans sa résolution 31/192 du 22 décembre 1976, peut être consulté sur le site Web <http://www.unsystem.org/jiu>.

¹⁶ «Coordination des cadres de politique générale et de programmation en vue de l'instauration d'une coopération pour le développement plus efficace», rapport du Corps commun d'inspection, (JIU/REP/96/3, Genève, 1996).

¹⁷ «Renforcement de la représentation locale du système des Nations Unies», rapport du Corps commun d'inspection (JIU/REP/97/1, Genève, 1997).

¹⁸ JIU/REP/2002/2, op. cit.

¹⁹ «Assurer l'accès universel à l'enseignement primaire, objectif fixé dans la Déclaration du Millénaire: Nouveaux défis à relever dans le cadre de la coopération pour le développement», rapport du Corps commun d'inspection (JIU/REP/2003/5, Genève, 2003). Les pays où l'Inspectrice s'est rendue étaient l'Afrique du Sud, l'Éthiopie et le Pérou.

9. L'Inspectrice sait gré à tous ces interlocuteurs de leur précieux concours. Leurs suggestions et leurs idées lui ont été très utiles pour la mise au point du rapport sous sa forme définitive. Les observations reçues témoignent de la diversité des vues sur les questions considérées, qui tient à des obstacles réels ou apparents liés aux mandats, à la gestion ou aux structures. L'Inspectrice remercie tout particulièrement son assistant de recherche, M. Hervé Baudat.

I. BREF HISTORIQUE DE LA RÉFORME DANS LE DOMAINE DU DÉVELOPPEMENT

10. Dans le présent rapport, on a distingué trois phases de la réforme dans le domaine de la coopération pour le développement.

A. Première phase: 1945-1966

11. C'est la période qui a suivi immédiatement la création de l'ONU. À ce moment-là, «on imaginait mal ... que la nouvelle organisation entreprendrait une action concrète à long terme dans le domaine du développement. Les opérations de développement étaient également reléguées à la deuxième place par les fondateurs des diverses institutions spécialisées créées à peu près à la même époque pour encourager une coopération internationale de caractère sectoriel dans des domaines tels que l'agriculture, l'éducation, la santé et l'aviation civile»²⁰. C'est en 1948 que l'Assemblée générale a décidé, par sa résolution 200 (III), d'élargir les activités de l'ONU dans ce domaine, en autorisant «le Secrétaire général de l'Organisation à effectuer des opérations d'assistance technique en plus des programmes déjà entrepris par les institutions spécialisées»²¹. Un grand pas en avant a été fait dans la coopération pour le développement avec l'établissement, en 1949, du Programme élargi d'assistance technique (PEAT), financé – comme devraient l'être plus tard le Fonds spécial (créé en 1958) et le PNUD – par des contributions volontaires annoncées chaque année. Ce fut là une nouvelle occasion de rouvrir le débat entre partisans de la centralisation et tenants de la décentralisation, à propos du rôle des institutions spécialisées dans le nouveau programme. Ce débat n'est pas entièrement clos, les institutions spécialisées ayant été créées en tant qu'organismes autonomes et les tentatives faites par la suite pour réformer ce statut n'ayant pas changé grand-chose²². La création de nouvelles organisations et de nouveaux fonds, notamment du Programme alimentaire mondial (PAM) en 1961 et de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) en 1964, a rendu la gouvernance plus complexe encore.

B. Deuxième phase: 1966-1997

12. Cette phase a été caractérisée par de nombreux efforts pour reformer le système des Nations Unies en vue d'accroître l'efficacité et l'efficience de la coopération pour le développement en général, et de l'assistance technique en particulier, dans l'intérêt d'un nombre croissant de nations venant d'accéder à l'indépendance.

13. Il est très instructif de se reporter à certaines études faites au cours des 40 dernières années, en vue de réformer et de rationaliser la coopération pour le développement et, plus spécialement, le système des Nations Unies pour le développement²³. On constate que nombre de questions qui préoccupent toujours la communauté internationale y étaient déjà traitées. On est tenté de penser

²⁰ Sir Robert Jackson, «Étude de la capacité du système des Nations Unies pour le développement» (l'«étude de la capacité»), Genève, 1969, vol. II, partie II, chap. 2, sect. III: «L'évolution des structures de l'ONU pour l'assistance au développement», par. 9 et 10.

²¹ Ibid., par. 18.

²² Pour une histoire détaillée de la coopération pour le développement (l'évolution des relations entre le PNUD et les institutions spécialisées, les notions de représentant résident et de programmation par pays, etc.), voir Sir Robert Jackson, op. cit., vol. II, chap. 2, sect. III: «L'évolution des structures de l'ONU pour l'assistance au développement», et Joachim Mueller, «Reforming the United Nations: The Quiet Revolution», Kluwer Law International, vol. IV, La Haye, 2001, partie I, chap. 1.2: «Focus on development», 1967-1970, p. 9 et suiv.

²³ Pour un historique intéressant du cadre conceptuel de l'aide au développement et du débat entre les partisans de la centralisation et ceux de la décentralisation, voir Sir Robert Jackson, op. cit., vol. II, chap. 2, «Les vingt-cinq premières années».

que si certaines des recommandations faites dans ces études avaient été suivies plus tôt, le bilan de l'ONU dans le domaine du développement serait sans doute meilleur. **Ce coup d'œil en arrière montre aussi que la mémoire institutionnelle de la communauté internationale est courte.**

14. La pléthore de rapports et de commissions énumérés dans l'annexe illustre **la tentation constante de repartir de zéro, de créer des nouvelles commissions et de nouveaux groupes d'experts ou de personnalités** chargés de lancer de nouvelles idées et de dresser de nouveaux plans, au lieu de se reporter à des travaux antérieurs qui – considérés avec du recul, compte tenu de l'évolution et des revirements de la communauté internationale – sont toujours valables et dont on pourrait s'inspirer utilement. Cela vaut en particulier pour deux rapports, publiés l'un et l'autre à la fin des années 60.

15. Le premier, intitulé «Vers une action commune pour le développement du tiers monde»²⁴ (le «rapport Pearson»), a été établi par la Commission du développement international (la «Commission Pearson») ²⁵, sous la direction de L. B. Pearson, ex-Premier Ministre du Canada. Ce rapport mérite aussi d'être relu à la lumière des conclusions de la Conférence internationale sur le financement du développement, tenue à Monterrey (Mexique) en 2002. Une grande partie de ce qui a été dit à Monterrey a pour source le rapport Pearson.

16. Le rapport Pearson a déjà remarquablement traité des liens entre le commerce, la dette, le financement et les techniques nécessaires pour créer des conditions propices au développement et à la réduction de la pauvreté. La **Commission Pearson**, déplorant les piètres résultats obtenus par le mécanisme international d'aide malgré sa croissance considérable, a souligné la nécessité de rendre ce mécanisme plus cohérent et a examiné des questions intéressantes l'ensemble du système des Nations Unies, y compris les institutions de Bretton Woods. La Banque mondiale et le FMI ont été appelés à unifier leurs évaluations par pays et à fournir des conseils cohérents. D'après le rapport Pearson, le système des Nations Unies souffrait d'une prolifération d'organismes, qui avait entraîné un éparpillement des efforts à l'échelon des pays. Il était donc urgent d'améliorer la coordination. La recommandation tendant à ce que «la Banque mondiale tienne une conférence en 1970 pour étudier la création de meilleurs mécanismes de coordination, établisse des estimations fiables des besoins d'aide et procède à un examen équilibré et impartial des politiques et programmes d'aide des donateurs»²⁶ n'a pas été mise en œuvre, mais elle demeure valable, ne serait-ce que pour déterminer si les conseils stratégiques fournis par ces institutions donnent des résultats escomptés au niveau national. **Il apparaît particulièrement important d'organiser de telles réunions d'examen stratégique dans l'optique de la réduction de la pauvreté et de la faim, objectif énoncé dans la Déclaration du Millénaire**²⁷.

17. Les États membres du Groupe de la Banque mondiale n'ont pas mis beaucoup d'empressement à appliquer les propositions ambitieuses et novatrices de la Commission Pearson.

18. Le deuxième rapport, intitulé «Étude de la capacité du système des Nations Unies pour le développement» (l'«étude de la capacité» ou le «rapport Jackson») et publié en 1969, porte sur le rôle du système des Nations Unies pour le développement proprement dit²⁸. C'est parce que ce

²⁴ Joachim Mueller, op. cit. Il est question de la Commission du développement international (Commission Pearson, 1969) dans le volume I-III, partie I, chap. 2.1 et partie III.4.

²⁵ Créée en 1967 sur l'initiative du Président de la Banque mondiale.

²⁶ Joachim Mueller, op. cit., vol. IV, partie I, chap. 1.2: «Focus on development», 1967-1970, p. 10.

²⁷ L'auteur a relancé cette idée fondamentale, en l'adaptant à l'évolution de la situation, dans la Recommandation 4 d'un rapport du Corps commun d'inspection (JIU/REP/2002/2, op. cit., par. 130 et suiv.).

²⁸ Un troisième rapport, intitulé «La deuxième Décennie pour le développement» mérite également d'être réexaminé. D'après Sir Robert Jackson, il fournit aux gouvernements «tous les éléments voulus pour procéder à une révision d'ensemble de leurs politiques». Avant-propos, p. xii.

système demeurait fragmenté et que son efficacité pâtissait de la pléthore d'institutions spécialisées autonomes, d'organisations semi-indépendantes, d'organismes et de fonds, que le Conseil d'administration du PNUD a demandé à Sir Robert Jackson de faire cette étude pour «évaluer, tout d'abord, la capacité du système des Nations Unies d'utiliser de façon efficace les ressources actuelles du Programme des Nations Unies pour le développement et, ensuite, son aptitude à mettre en œuvre un programme dont l'ampleur devrait à peu près doubler dans les cinq années à venir»²⁹. Ces deux rapports sont absolument remarquables par l'étendue et la profondeur de leur analyse et par la perspicacité de leurs recommandations, dont beaucoup demeurent pleinement valables 40 ans plus tard³⁰.

19. Le mandat et les méthodes de l'étude de la capacité³¹ soulignent la nécessité d'harmoniser les diverses démarches des institutions spécialisées afin que le programme pris dans son ensemble ait un impact maximal. «Il est apparu que la résolution 2188 (XXI) de l'Assemblée générale énonçait des principes qui constituent d'excellents objectifs pour l'ensemble du système. Tous les États Membres pourraient en faire leur profession de foi³².» Ces principes sont toujours d'actualité.

20. Le système des Nations Unies pour le développement est décrit comme une «machine»: «Cette “machine” a aujourd'hui une personnalité qui lui est propre et sa puissance est si grande qu'on ne peut se défendre de demander: “Qui est aux commandes?”». Le système n'a pas «de véritable “tête” – aucun organisme central de coordination – qui pourrait exercer une autorité réelle»³³. L'étude souligne la nécessité de remédier à ces défauts pour que l'ONU conserve sa crédibilité. Parmi les problèmes recensés, on citera: des problèmes de gestion, les rivalités entre les institutions spécialisées et entre les divers organismes, des obstacles administratifs, une division du travail floue et des facteurs d'inefficacité. Dans un rapport présenté en 2004 au Conseil économique et social, c'est-à-dire 35 ans plus tard, le Secrétaire général a déclaré ce qui suit: «La coopération des Nations Unies pour le développement fait toujours face à une multitude de structures, d'institutions et de centres de décision dispersés et complexes au niveau des pays. La nécessité d'assurer une cohésion, une harmonisation et une coordination reste donc une considération primordiale³⁴.»

21. L'Étude de la capacité présente des recommandations d'une vaste portée en vue de rationaliser les activités de développement du système des Nations Unies, y compris y compris celle du PNUD, ainsi que le rôle du Conseil économique et social (qui devrait devenir un centre

²⁹ Sir Robert Jackson, op. cit., vol. I, chapitre premier, par. 1.

³⁰ Les conclusions de la Commission Pearson et de Sir Robert Jackson au sujet des mêmes problèmes sont très proches, bien que chacun ait travaillé de son côté. Dans une lettre adressée le 30 septembre 1969 par Sir Robert Jackson au Président du Conseil d'administration du PNUD, M. Agha Shahi, le terme «capacité» est défini comme «l'aptitude à obtenir des résultats efficaces pour le développement» (Étude de la capacité, Considérations d'ordre général, vol. I, par. 7).

³¹ Étude de la capacité, op. cit., vol. II, partie V, appendice 1.

³² Ibid., vol. I, Considérations d'ordre général, par. 8. Ces principes sont les suivants: «i) la concentration maximale des ressources, aux niveaux actuels et à des niveaux supérieurs, sur les programmes présentant un intérêt direct pour les États Membres; ii) une action souple, rapide et efficace, pour répondre aux besoins particuliers des différents pays et régions, déterminés par les intéressés eux-mêmes, dans les limites des ressources disponibles; iii) le maintien à un niveau minimal des charges grevant les ressources administratives des États Membres de l'Organisation des Nations Unies ou membres des organisations qui lui sont reliées; iv) l'évolution d'un système intégré de planification à long terme sur une base programmée; v) l'établissement de procédures systématiques d'évaluation de l'efficacité des activités opérationnelles et de recherche.»

³³ Ibid., vol. I, Avant-propos, p. xiii. «Autrement dit, la machine dans son ensemble est devenue impossible à diriger, au sens propre des termes. En conséquence, elle se ralentit et s'alourdit toujours plus, tel un monstrueux animal préhistorique.»

³⁴ A/59/85-E/2004/68, op. cit., par. 29.

d'orientation pour le renforcement du système, chargé de superviser et de coordonner efficacement les travaux des institutions spécialisées) et la coordination interinstitutions.

22. Sir Robert Jackson s'opposait aux solutions toutes faites et plaidait déjà en faveur de la prise en charge par les bénéficiaires, du partenariat de la gestion axée sur les résultats – politique qui n'a été adoptée que tout récemment par les organismes des Nations Unies. Il proposait des mesures pour remédier aux problèmes suivants: carences dans la planification générale et la planification par pays ainsi dans l'établissement des priorités; retards dans l'exécution des projets; insuffisance du suivi; pas d'évaluation des résultats; personnel ne possédant pas les compétences requises et manque de formation; insuffisance de l'effectif de la représentation sur le terrain; techniques de gestion dépassées et systèmes d'information laissant à désirer. L'étude de la capacité, qui présentait des critiques dans un esprit constructif, a été mieux accueillie par les États Membres que le rapport Pearson. Certaines de ses principales recommandations ont été appliquées immédiatement. D'autres ont été mises en œuvre plus tard, comme celles qui concernaient l'établissement d'un nouveau système de programmation par pays fondé sur les chiffres indicatifs de planification, et la nomination de représentants résidents du PNUD (qui sont devenus plus tard des coordonnateurs résidents). L'Assemblée générale, dans sa résolution 32/197 du 20 décembre 1977, a suivi la recommandation de créer un poste de directeur général des activités opérationnelles.

23. Le succès des réformes a été limité par ce que Sir Robert avait déjà défini comme un manque de coordination et de cohérence de la part des États Membres qui, souvent, soutenaient des propositions contradictoires dans les organes de direction des différentes institutions spécialisées. La situation n'a pas changé.

24. La principale recommandation, visant à asseoir solidement le rôle du PNUD en tant que mécanisme central de financement de la coopération technique et des activités de préinvestissement pour l'ensemble du système des Nations Unies, n'a été que partiellement suivie. Peu à peu, des fonds d'affectation spéciale, des programmes de coopération technique et des sources de financement extrabudgétaire ou supplémentaire des organismes des Nations Unies ont été établis. Faute d'appui homogène de la part des donateurs, le PNUD a vu progressivement s'effriter sa fonction de centre de financement et de coordination, chargé de réunir les fonds destinés à l'aide au développement et de les distribuer ensuite aux institutions spécialisées pour l'exécution d'activités dans leurs domaines de compétence respectifs.

25. La résistance au changement et à l'idée d'établir un solide mécanisme de coordination du système des Nations Unies pour le développement venait également des pays en développement. Ceux-ci pensaient – et certains d'entre eux semblent être toujours de cet avis – qu'il serait plus facile d'agir sur un système morcelé et de l'utiliser à leur profit.

26. Parmi les autres documents qui méritent d'être signalés, on citera le rapport établi en 1975 par le Groupe d'experts pour l'étude de la structure du système des Nations Unies, qui s'intitule «**Nouvelle structure des Nations Unies pour la coopération économique internationale**» (le «rapport Gardner», du nom du Président du Groupe d'experts). Le Groupe a recommandé l'établissement d'une autorité des Nations Unies pour le développement, chargée de regrouper les fonds pour la coopération technique et les activités de préinvestissement. Par sa résolution 3362 (S-VII) du 16 septembre 1975, l'Assemblée générale a créé le **Comité spécial de la restructuration des secteurs économique et social du système des Nations Unies**, qui a exercé ses fonctions pendant deux ans. Ses recommandations ont été adoptées par l'Assemblée en 1977 dans la résolution 32/197. Cette résolution reprenait certaines des propositions de réforme déjà mentionnées, notamment celles du rapport Gardner, bien que sous une forme diluée, mais ne retenait pas l'idée d'une autorité des Nations Unies pour le développement.

27. Le rapport intitulé «**Nord-Sud: un programme de survie**» (le «**rapport Nord-Sud**» ou «**rapport Brandt**», du nom de l'ex-Chancelier de la République fédérale d'Allemagne, qui présidait la **Commission indépendante sur les problèmes de développement international** établie en septembre 1977) incite également à la réflexion. Il contient des propositions de réforme ambitieuses – adoption de nouvelles procédures de décision, de nouvelles structures et d'une politique globale en matière de développement – qui ont été bien accueillies mais, pour finir, ont subi le même sort de tant d'autres auparavant. L'appel en faveur de l'organisation d'un sommet des dirigeants du monde a abouti à la Réunion de Cancún en 1981, sur l'initiative du Chancelier fédéral de l'Autriche, M. Bruno Kreisky, mais, pour reprendre les termes de M. Brandt, il ne s'agissait là que d'«un événement isolé»³⁵. Maints autres rapports ont été publiés pendant cette période, qui contenaient des recommandations très intéressantes³⁶. On citera en particulier les **projets des pays nordiques concernant le système des Nations Unies et le développement (1991)**³⁷ et la **réforme du système des Nations Unies (1996)**³⁸, qui ont sensiblement influé sur les réformes récentes dans les secteurs économique et social – parce qu'ils étaient établis et soutenus par les pays nordiques, qui jouissent d'une très bonne réputation dans le domaine de la coopération pour le développement en raison de leurs niveaux de financement, de leur volonté d'améliorer la qualité de l'aide, de leur respect du principe de la prise en charge par la population locale et de leurs efforts en faveur d'une action cohérente³⁹. Ces rapports expliquent en détail pourquoi il est urgent de réformer l'ONU en général et son système de développement en particulier. Ils analysent et continuent à déplorer le morcellement du système tant au Siège que sur le terrain, ce qui l'a empêché d'atteindre une masse critique en ce qui concerne les moyens financiers, les effectifs et les capacités de recherche⁴⁰.

28. On voit donc que nombre de questions soulevées et de recommandations formulées dans les rapports antérieurs demeurent tout à fait d'actualité et méritent d'être réexaminées. La chose est cependant difficile car la **mémoire institutionnelle dans ce domaine est faible et les renseignements sont dispersés**. Il n'est actuellement pas possible de puiser les renseignements requis à une seule source. Il semble aller de soi que l'Organisation devrait garder systématiquement en mémoire l'histoire de ses réformes, d'autant plus que de nombreuses propositions dans ce domaine reposent sur les travaux de commissions intergouvernementales, de

³⁵ Joachim Mueller, op. cit., vol. IV, p. 16.

³⁶ Voir l'annexe du présent rapport pour la liste des propositions de réforme.

³⁷ «Questions touchant la réforme du système des Nations Unies dans les domaines économique et social – perspective des pays nordiques», rapport final du projet des pays nordiques sur la réforme du système des Nations Unies, Stockholm, 1991.

³⁸ Renforcement du système des Nations Unies dans les domaines économique et social.

³⁹ Le Danemark a publié le premier d'une série de rapports sur sa contribution à l'établissement d'un partenariat mondial pour le développement (objectif 8 de la Déclaration du Millénaire), qui traiteront de questions liées au développement: commerce, aide, investissement étranger et autres flux de capitaux, migrations, transfert de connaissances et de technologie, environnement, etc. D'autres pays membres du CAD, comme l'Allemagne, la Belgique, le Canada, la Finlande, la Norvège, les Pays-Bas et la Suède, envisagent de suivre la même démarche. En janvier 2004, la Suède a adopté une loi sur la «politique intégrée de développement global», qui prévoit d'aligner la politique du pays en matière d'aide, de commerce, d'agriculture, d'environnement, de migrations et de sécurité, entre autres domaines, sur les objectifs de réduction de la pauvreté et de promotion d'un développement durable. Ces questions sont actuellement examinées par le CAD ainsi que par des groupes de réflexion privés et des instituts de recherche comme le Center for Global Development et le Forum économique mondial. Voir «Global Monitoring Report 2004 Policies and Actions for Achieving the Millennium Development Goals and Related Outcomes», Banque mondiale, 2004, Improving Policy Coherence for Development, p. 14 et suiv. Le Center for Global Development a établi un «indicateur d'engagement en faveur du développement». Voir le site Web <http://www.foreignpolicy.com>, Foreign Policy Journal, numéro de mai/juin 2003, et le site <http://www.cgdev.org/rankingtherich/home.html> pour l'indice de 2004.

⁴⁰ Projet des pays nordiques, op. cit., 1991, p. 18.

commissions d'experts, ainsi que de groupes spéciaux créés en application de résolutions de l'Assemblée générale et financés par le budget ordinaire et des contributions extrabudgétaires. Il serait également sage **de dresser un inventaire complet des travaux correspondants et de leurs résultats**. Comme les États Membres poursuivront sans doute la réforme du système des Nations Unies, il serait utile de leur fournir une liste exhaustive qui puisse être facilement consultée sous forme électronique. Cet **inventaire de toutes les propositions anciennes ou récentes visant à réformer l'ensemble du système** pourrait s'inscrire dans le projet concernant l'histoire intellectuelle de l'ONU, que doit mettre en œuvre le Département de l'information en coopération avec les autres organismes des Nations Unies. Il incomberait au Secrétariat de l'ONU de mobiliser une assistance complémentaire en concluant des partenariats avec des universités et des instituts de recherche, et de lever des fonds pour ce projet. **Les informations rassemblées offriront matière à réflexion aux États Membres pour poursuivre les réformes engagées ou adopter un programme plus ambitieux dans ce domaine**. Cet historique de la réforme du système des Nations Unies, affiché sur un site Web, serait également utile pour informer le public de la complexité des questions qui se posent et de tout le travail de réflexion qui a déjà été fait. Cela aiderait aussi les chercheurs, qui continuent à s'intéresser à l'ONU et à son histoire. **Voir la Recommandation 1.**

29. On dispose déjà d'un **riche fonds d'idées et de propositions pour revitaliser le système des Nations Unies** et lui permettre de répondre à des demandes croissantes dans les domaines politique, économique et social, dont on a enfin reconnu l'interdépendance, et de contribuer au développement ainsi qu'à la réduction de l'inégalité et de la pauvreté. **De nombreuses propositions de réforme partent du principe que l'heure est venue de revoir l'architecture même du système et les mandats des différents organismes qui le composent, et qu'il ne faut pas se contenter d'apporter de légères retouches çà et là (qui ne seraient que du «bricolage» ou des solutions de fortune) car le système ne s'en porterait pas mieux.** L'Inspectrice partage cette opinion quant au fond.

30. Des progrès ont certes été accomplis au cours des 50 dernières années, mais il y a encore du chemin à faire pour atteindre les objectifs du programme de réformes lancé par le Secrétaire général Kofi Annan dès son entrée en fonctions, en 1997. Ce programme ne touche pas à l'architecture fondamentale du système ni aux arrangements institutionnels entre les organismes, mais s'appuie sur certaines propositions antérieures auxquelles le Secrétaire général a conféré une valeur et une importance nouvelles.

31. Les réformes du Secrétaire général portent sur de nombreux domaines. Le présent rapport traite uniquement celles qui concernent le développement et sont considérées comme essentielles pour pouvoir aller de l'avant. Elles ont trait principalement à la qualité de l'aide, car de l'avis général, la communauté internationale doit accorder autant d'attention à ses aspects qualitatifs qu'à ses aspects quantitatifs.

C. Troisième phase: La réforme de 1997

32. Il serait difficile d'évaluer les progrès des activités opérationnelles de l'ONU sans évoquer le vaste programme mis en œuvre en 1997 par le Secrétaire général pour réformer l'ONU en profondeur, programme qui a beaucoup influé sur ces activités. Dans son rapport intitulé «Rénover l'Organisation des Nations Unies: Un programme de réformes» (A/51/950), présenté le 16 juillet 1997 à l'Assemblée générale des Nations Unies, le Secrétaire général a exposé des mesures visant à rénover et à revitaliser l'Organisation pour lui permettre de s'acquitter de sa mission historique et de faire face efficacement aux multiples tâches qui l'attendent. Il s'agit de mettre en place une nouvelle structure de direction et de gestion et d'instaurer ainsi des pratiques permettant une plus grande concertation, une plus grande cohérence des efforts et une plus grande souplesse pour atteindre les objectifs fixés par les grandes conférences internationales, en particulier ceux de la Déclaration du Millénaire. L'accent est mis sur les questions économiques et

les problèmes de développement, avec la création de comités exécutifs dans les domaines de la paix et de la sécurité, des affaires économiques et sociales, de la coopération pour le développement et des affaires humanitaires (qui doivent tous également se pencher sur les questions relatives aux droits de l'homme).

33. Le Secrétaire général a décidé que le Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD) assumerait les fonctions de Comité exécutif chargé de la coopération pour le développement⁴¹ et dirigerait la réforme des activités de développement de l'ONU. Le GNUD, qui regroupe les programmes, fonds et institutions des Nations Unies s'occupant du développement et d'activités connexes, a pour rôle de promouvoir et faciliter la définition d'orientations et la prise de décisions en commun ainsi que la coordination des programmes entre tous les organismes des Nations Unies œuvrant au développement. Il s'agit de mieux cibler la contribution qu'apporte chaque membre à la réalisation des objectifs généraux de l'ONU, pour accroître l'efficacité en matière de gestion. Le Groupe s'efforce aussi d'établir des partenariats efficaces avec les institutions de Bretton Woods et d'autres organisations s'occupant de développement⁴².

34. Le programme de réformes du Secrétaire général prévoit aussi le renforcement des opérations à l'échelon des pays, pour améliorer la cohérence des politiques et des programmes. L'établissement du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement et des bilans communs de pays, ainsi que la création du GNUD et de son bureau⁴³, figurent parmi les principaux résultats des réformes entreprises en 1997.

35. Le GNUD a dressé un plan pour faire avancer les réformes du Secrétaire général dans des domaines comme la coordination des programmes, l'harmonisation des procédures, le renforcement du système des coordonnateurs résidents et la rationalisation des pratiques et services administratifs. Ces questions seront examinées dans la deuxième partie du présent rapport, qui traite aussi de la suite donnée aux recommandations des deux rapports du CCI dont il a été question dans l'introduction: «**Coordination des cadres de politique générale et de programmation en vue de l'instauration d'une coopération pour le développement plus efficace**» (JIU/REP/96/3) et «**Renforcement de la représentation locale du système des Nations Unies**» (JIU/REP/97/1).

D. Nouvelles tendances dans le domaine de la coopération pour le développement

36. Le choix des questions examinées dans la deuxième partie du présent rapport tenant compte des nouvelles tendances de la coopération pour le développement, qui influenceront sur l'ONU et ses

⁴¹ Le GNUD a été constitué en tant que mécanisme de coordination pour l'application du programme de réformes du Secrétaire général (résolution 52/12B). Avec la participation de l'UNESCO et de la FAO depuis 2001, et de l'OIT et de l'ONUDI depuis 2002, il comprend désormais tous les organismes ayant des missions résidentes dans les pays. La Banque mondiale participe à ses travaux en qualité d'observateur. Les membres du GNUD sont actuellement les suivants: FNUAP, UNICEF, PAM, PNUD, HCDH, PNUE, OMS, UNESCO, FAO, ONUDI, OIT, DAES, Département de l'information, UNOPS, ONUSIDA, CNUCED, ONU-Habitat, UNIFEM, ONUDC, HCR, Bureau du Haut Représentant pour les pays les moins avancés, les pays en développement sans littoral et les petits États insulaires en développement, FIDA, commissions régionales. Observateurs: Représentant spécial du Secrétaire général pour les enfants et les conflits armés, FNUPI, Bureau de la coordination des affaires humanitaires, Porte-parole du Secrétaire général, Directeur du bureau du Vice-Secrétaire général et Banque mondiale.

⁴² «A Framework for Change», rapport du Groupe des Nations Unies pour le développement, p. 2. Voir aussi le site Web <http://www.undg.org/>.

⁴³ Le Bureau du Groupe des Nations Unies pour le développement a été créé à la fois pour servir de secrétariat au Groupe et à son comité exécutif et pour appuyer le système de coordonnateurs résidents financé et géré par le PNUD. L'essentiel de ses ressources est fourni par le PNUD, et les autres membres du Comité exécutif (comme l'UNICEF, le FNUAP et le PAM) détachent auprès de lui de hauts fonctionnaires. Pour de plus amples renseignements sur la structure du Bureau du GNUD, on consultera le site Web <http://www.undg.org/>.

activités opérationnelles, il apparaît utile de décrire succinctement ces tendances. Le bref exposé qui suit est fondé sur les opinions personnelles de l'actuel Président du CAD, présentées au CCS à la fin de 2004⁴⁴.

- Le volume de l'APD devrait encore augmenter pour atteindre 100 milliards de dollars des États-Unis. En 2010 (aux prix de 2003), la part de l'assistance acheminée par l'intermédiaire des institutions multilatérales demeurant plus ou moins stable (30 %). La part du système des Nations Unies pourrait même reculer par rapport à celle des institutions financières internationales⁴⁵.
- On peut s'attendre à une augmentation sensible de l'aide à l'Afrique subsaharienne, en particulier aux pays qui obtiennent les meilleurs résultats d'après les évaluations de la politique et des institutions nationales réalisées par la Banque mondiale (EPIN). Cette aide sera sans doute fournie de façon pragmatique, notamment sous forme de transferts (sectoriels ou non) au budget des pays partenaires et liée aux éventuelles stratégies de réduction de la pauvreté.
- La communauté des donateurs exercera des pressions croissantes en faveur d'une plus grande harmonisation et d'un meilleur alignement⁴⁶, en vue d'accroître l'efficacité et l'efficience.

37. Cette augmentation des «pressions en faveur d'un ferme appui collectif à des stratégies et des systèmes véritablement pris en charge par la population locale, avec un renforcement des programmes sectoriels et de l'appui budgétaire pour atteindre les objectifs de développement du Millénaire», également préconisée dans le rapport de 2005 sur le projet relatif aux objectifs du Millénaire⁴⁷, doit conduire les organismes des Nations Unies à rechercher une plus grande cohérence dans leurs activités, en particulier sur le terrain, afin de conserver leur crédibilité et de mobiliser de nouveaux fonds. Un nombre croissant de donateurs bilatéraux s'orientent de plus en plus vers l'appui sectoriel et budgétaire, aussi est-il indispensable que les organismes du système revoient les politiques et procédures actuelles pour pouvoir s'adapter à ces nouvelles modalités de partenariat. Les partenariats avec d'autres acteurs internationaux du développement sont appelés à jouer un rôle essentiel.

38. Il est donc important que le système des Nations Unies améliore la qualité de ses partenariats avec d'autres acteurs internationaux du développement en vue de renforcer la cohérence de la planification et des programmes à l'échelon des pays.

⁴⁴ «ODA Trends and Implications for the United Nations system at Country Level», note RM (04) 109 établie par le Président du CAD, Richard Manning, pour le séminaire de réflexion du CCS tenu en octobre 2004. Cette note présente «des opinions personnelles et n'engage en rien les membres du CAD».

⁴⁵ Compte non tenu des nouveaux engagements que pourraient prendre les gouvernements qui pour l'instant ne se sont pas engagés au-delà de 2006, et des contributions qui pourraient provenir de sources nouvelles et novatrices de financement comme des taxes mondiales ou la Facilité de financement international.

⁴⁶ «ODA Trends and Implications...» op. cit. Au niveau politique, le Comité du développement a engagé ses membres à «traduire les accords [sur l'harmonisation, l'alignement, la simplification des conditions, la gestion axée sur les résultats et l'utilisation des systèmes nationaux, lorsqu'il y a lieu] par des engagements clairs avec un calendrier précis» et a préconisé «la mise au point d'indicateurs et de critères pour suivre la participation de tous les partenaires à cet effort au niveau des pays».

⁴⁷ Voir la note 31 de la deuxième partie et «Investir dans le développement – plan pratique pour réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement», Projet Objectifs du Millénaire des Nations Unies, 2005, résumé.

ANNEX

Most of the important reform proposals since 1978 can be found in:

- (1) Mueller, Joachim (ed.). **Reforming the United Nations: New Initiatives and Past Efforts**, The Hague, Kluwer Law International, 1997, Vol. I to III. and **Reforming the United Nations: The Quiet Revolution**, The Hague, Kluwer Law International, 2001, Vol. IV. These volumes provide the texts of most reports and for most of them a description of their content.

List of some reform proposals since 1978, in date order:

- (2) United States. Congress. Senate. Committee on Foreign Relations. **Proposals for United Nations reform: report pursuant to section 503 of the Foreign relations authorization act, fiscal year 1978 (Public law 95-105) to the Committee on Foreign Relations, United States Senate**. Washington D.C., U.S. Government Printing Offices, 1978 (President Jimmy Carter Report).
- (3) Independent Commission on Disarmament and Security Issues. **Common Security: A Blueprint for Survival**. New York, Simon and Schuster, 1982 (Palme Report).
- (4) **A world without a United Nations - What would happen if the United Nations shut down?** Washington, D.C., The Heritage Foundation 1984.
- (5) Nerfin, Marc. **The future of the United Nations System: Some questions on the occasion of an anniversary**. Development Dialogue, 1985:1.
- (6) Joint Inspection Unit of the United Nations System. **Some reflections on reform of the United Nations**. Prepared by Maurice Bertrand. Geneva, 1985 (JIU/REP/85/9).
- (7) United Nations. **Report of the Group of High-level Intergovernmental Experts to Review the Efficiency of the Administrative and Financial Functioning of the United Nations**, 1986. This "Group of 18" was chaired by Ambassador T. Vraalsen.
- (8) World Commission on Environment and Development. **Our Common Future**. New York, Oxford University Press, 1987 (Brundtland Report).
- (9) Fromuth, Peter J. (ed.). **A Successor Vision: The United Nations of Tomorrow**", New York United Nations Association of the United States of America (UNA-USA), 1988.
- (10) Independent Commission of the South on Development Issues. **The Challenge to the South: The Report of the South Commission**. Oxford University Press, 1990 (Nyerere Report).
- (11) **The United Nations in Development: Reform Issues in the Economic and Social Fields; A Nordic Perspective**. The Nordic United Nations Project, 1991.
- (12) **Common Responsibilities in the 1990's: The Stockholm Initiative on Global Security and Governance**. (Stockholm Initiative Report) Stockholm, PMO, 1991.
- (13) Society for International Development North South Roundtable. **Strengthening the United Nations for the 1990s**. New York, The Roundtable, 1991.
- (14) Stanley Foundation. **The United Nations: Structure and leadership for a new era**. Report of the 22nd United Nations Issues Conference, Muscatine, Iowa, Stanley Foundation, 1991.
- (15) Wilenski, Peter. **Five Major Areas of Reform**, New York, 1991.
- (16) United Nations. **An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping**, report of the Secretary-General, Mr. Boutros Boutros-Ghali, New York, 1992.
- (17) United Nations, **Enhancing International Co-operation for Development: The Role of the United Nations**, report of the Secretary-General Mr. Boutros Boutros-Ghali, New York, 1992.
- (18) South Centre. **The United Nations at a Critical Crossroads: Time for the South to Act**. Geneva, 1992.
- (19) United States Commission on Improving the Effectiveness of the United Nations. **Defining Purpose: The United Nations and the Health of Nations**. Final Report of the United

- States Commission on Improving the Effectiveness of the United Nations. Washington, D.C., 1993.
- (20) Ford Foundation (Ogata/Volcker Group). **Financing an Effective United Nations**. Report of the Independent Advisory Group on United Nations Financing. New York, Ford Foundation, 1993.
 - (21) Childers, Erskine and Urquhart, Brian. **Renewing the United Nations System**. Uppsala, Sweden, Dag Hammarskjöld Foundation, 1994.
 - (22) United Nations. **An agenda for development**, and **An agenda for development: recommendations** both reports of the Secretary-General, Mr. Boutros Boutros-Ghali, New York, 1994.
 - (23) Commission on Global Governance. **Our Global Neighbourhood**. The Report of the Commission on Global Governance. Co-chaired by Ingvar Carlsson and Shridath Ramphal, New York, Oxford University Press, 1995.
 - (24) Independent Working Group on the Future of the United Nations. **The United Nations in its second half-century**. Co-chaired by Moeen Qureshi and Richard von Weizsäcker. New York, Ford Foundation, 1995.
 - (25) Russett, Bruce and Kennedy, Paul. **Reforming the United Nations**, Foreign Affairs, Vol. 74, No. 5, September 1995, pp. 56-71.
 - (26) Huefner, Klaus, (ed.). **Agenda for Change: New tasks for the United Nations**. Opladen, Germany, Leske + Budrich, 1995.
 - (27) Urquhart, Brian and Childers, Erskine. **A World in Need of Leadership: Tomorrow's United Nations; A Fresh Appraisal**. 2nd ed. Uppsala, Sweden, Dag Hammarskjöld Foundation, 1996.
 - (28) Urquhart, Brian and Childers, Erskine. **Towards a More Effective United Nations: two studies**. Uppsala, Sweden, Dag Hammarskjöld Foundation, 1996.
 - (29) **Multilateralism and United Nations reform**. Summit of the G7, Lyon, 27-29 June 1996.
 - (30) **For a strong and democratic United Nations: A South perspective on UN reform**. Geneva, South Centre, 1996.
 - (31) United Nations. **Report of the Open-ended High-level Working Group on the Strengthening of the United Nations System**, New York, 1996. This Group was called the "Essy Group" after the President of the General Assembly.
 - (32) Bureau of International Organization Affairs. United States Department of State. **U.S. Views on Reform Measures Necessary for Strengthening the United Nations System**. Washington D.C., 20 February 1996, http://www.state.gov/www/issues/un_reform.html.
 - (33) Nordic U.N. Project. **Strengthening the United Nations in the Economic and Social Fields**. December 1997, a follow up of the reform initiatives of 1988 and 1991.
 - (34) United Nations. **Management and Organizational Measures and Renewing the United Nations: A Programme for Reform**, both reports of the Secretary-General, Mr. Kofi A. Annan, New York, 1997.
 - (35) Bertrand, Maurice and Warner, Daniel (ed.). **A New Charter for a Worldwide Organization?** The Hague, Kluwer Law International, 1997.
-