



Assemblée générale Conseil économique et social

Distr. générale
6 juin 2005
Français
Original: anglais

Assemblée générale
Soixantième session
Point 59 de la liste préliminaire*
Activités opérationnelles de développement

Conseil économique et social
Session de fond de 2005
New York, 29 juin-27 juillet 2005
Point 3 a) de l'ordre du jour provisoire**
**Activités opérationnelles du système
des Nations Unies au service
de la coopération internationale
pour le développement : suite donnée
aux recommandations de politique générale
de l'Assemblée générale et du Conseil**

Formules et modalités de financement des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies***

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Le présent rapport est soumis en application du paragraphe 24 de la résolution 59/250 de l'Assemblée générale, en date du 22 décembre 2004, dans laquelle l'Assemblée a prié le Secrétaire général de lui présenter, par l'intermédiaire du Conseil économique et social à sa session de fond de 2005, un rapport étudiant les diverses formules permettant d'accroître le financement des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies et recherchant les moyens de renforcer la prévisibilité, la stabilité à long terme et la viabilité du financement des activités de coopération pour le développement entreprises par le système des Nations Unies, sans renoncer aux avantages présentés par les modalités de financement actuelles. Il complète le rapport du Secrétaire général intitulé « Données statistiques globales sur les activités opérationnelles de développement pour 2003 »

* A/60/50 et Corr.1.

** E/2005/100.

*** La présentation du présent rapport a été retardée afin que divers organismes puissent être consultés de manière approfondie.



(E/2005/57-A/60/74). Il ne traite pas du financement des diverses institutions, mais a plutôt pour but de susciter un débat sur les modalités de financement des activités opérationnelles du système dans son ensemble, ce qui constitue une des clefs de voûte des travaux visant à favoriser la mise en œuvre du programme de développement mondial qui s'est dégagé des conférences et réunions au sommet organisées par les Nations Unies, à laquelle la réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale en septembre 2005 devrait donner une nouvelle impulsion.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Contexte	1–16	3
II. Financement des activités de coopération du système des Nations Unies pour le développement : tendances et problèmes.	17–43	6
A. Tendances générales du financement.	17-20	6
B. Ressources ordinaires/de base : plans de financement pluriannuels et contributions mises en recouvrement	21–23	7
C. Deux modèles de financement possibles : le Fonds international de développement agricole et le Programme des Nations Unies pour l'environnement	24–28	8
D. Solution à court terme : l'augmentation des fonds supplémentaires et ses conséquences	29–43	9
III. Perspectives : problèmes et solutions	44–71	12
A. Financement des activités de coopération du système des Nations Unies pour le développement : un droit ou une solution aux problèmes de développement?.	44–45	12
B. Définition des besoins de financement	46–53	12
C. Approches sectorielles et appui budgétaire : conséquences pour le financement des organismes des Nations Unies chargés du développement	54–56	14
D. Modalités de financement : financement volontaire, quotes-parts et reconstitutions négociées des ressources.	57–65	14
E. Vers une conclusion du financement à l'échelle du système	66–71	17
IV. Conclusions	72–79	19

I. Contexte

1. Le financement des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies devrait être examiné eu égard aux problèmes de développement auxquels se heurte actuellement la communauté internationale.

2. Dans le rapport qu'il a établi en vue du débat de haut niveau du Conseil économique et social à sa session de 2005 (E/2005/56), le Secrétaire général a souligné qu'il fallait mobiliser tout le système des Nations Unies autour de la réalisation du vaste programme de développement des Nations Unies, dont les objectifs du Millénaire font partie intégrante et sont un volet déterminant.

3. Le système des Nations Unies continue de jouer un rôle prépondérant sur le plan intellectuel dans le domaine du développement. Il parvient ainsi à fournir des services uniques en leur genre aux pays en développement, grâce à l'expérience pratique qu'il a acquise dans les pays, aux compétences spécialisées de ses structures et de son personnel, aux caractéristiques fondamentales de ses opérations (c'est-à-dire leur universalité, leur financement volontaire et à titre gracieux, leur neutralité et leur multilatéralisme), à sa souplesse et au fait qu'il respecte et appuie l'appropriation des programmes par les pays. De par ces caractéristiques, le système est particulièrement à même de prêter assistance aux gouvernements pour qu'ils parviennent à utiliser efficacement l'aide extérieure au développement. Il est également prévu que le système des Nations Unies joue un rôle moteur, en particulier en soutenant les capacités de développement nationales. Il est toutefois impératif de le doter de ressources suffisantes pour qu'il puisse s'acquitter efficacement de ses tâches essentielles en matière de développement, ce qui permettrait aux pays en développement et à la communauté internationale de tirer pleinement parti de sa contribution.

4. Dans la Déclaration du Millénaire, faite en l'an 2000, les dirigeants politiques ont manifesté leur foi dans la capacité de l'humanité à accomplir, dans les années à venir, des progrès mesurables en ce qui concerne la paix, la sécurité, le désarmement, le respect des droits de l'homme, la démocratie et la gouvernance. Le sommet de septembre 2005 leur offrira une occasion unique de réaffirmer les objectifs pour le développement fixés il y a cinq ans de s'engager à les réaliser et de résolument s'efforcer de promouvoir une même vision des priorités communes en matière de développement qui s'est dégagée du vaste cadre normatif élaboré au fil des conférences et réunions au sommet des Nations Unies organisées ces 15 dernières années.

5. Dans son rapport sur l'application de la Déclaration du Millénaire, présenté dans le cadre des préparatifs du sommet de septembre 2005 et intitulé « Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous » (A/59/2005), le Secrétaire général a engagé tous les pays en développement où la misère existe à adopter, en 2006 au plus tard, une stratégie nationale détaillée afin que les objectifs du Millénaire pour le développement puissent être atteints en 2015 au plus tard. Il a également invité tous les pays développés ne l'ayant pas encore fait à se fixer un calendrier pour parvenir au plus tard en 2015 à l'objectif de 0,7 % du revenu national brut arrêté pour l'aide publique au développement (APD), à procéder à de premières augmentations importantes au plus tard en 2006 et à atteindre au moins le chiffre de 0,5 % du revenu national brut en 2009.

6. Le partenariat mondial en faveur du développement évoqué dans la Déclaration du Millénaire et prôné dans le Consensus de Monterrey issu de la Conférence internationale sur le financement du développement (2002) repose sur le partage des responsabilités et des obligations entre tous les acteurs – les gouvernements, les organismes des Nations Unies, les institutions financières internationales, le secteur privé et la société civile – qui doivent collaborer à la réalisation des objectifs de développement convenus. Le Secrétaire général a instamment engagé tous les États Membres et les autres acteurs du développement, notamment les organismes des Nations Unies, à appliquer à une plus grande échelle les mesures qui permettront de rendre ce programme mondial réellement opérationnel et capable de donner des résultats concrets.

7. Il est donc nécessaire non seulement de faire de gros efforts à l'échelon national, mais aussi d'accroître l'aide internationale. Il faudra mobiliser, aux niveaux requis, tous les types de ressources consacrées au développement, qu'elles soient nationales ou internationales, publiques ou privées, financières ou humaines, technologiques ou organisationnelles.

8. Ce partenariat mondial offre quelques perspectives encourageantes. Dans l'ensemble du monde en développement, réformes politiques et amélioration de la gouvernance sont devenus des mots d'ordre. En outre, le montant global de l'APD a augmenté récemment, atteignant 78,6 milliards de dollars (soit 0,25 % du revenu national des pays donateurs) en 2004, ce qui est encourageant, en particulier après plusieurs années de baisse. Toutefois, le montant de cette aide reste toujours en deçà du chiffre atteint à la fin des années 80 (0,33 %) et a fortiori de l'objectif à long terme de 0,7 %¹. Ce résultat insatisfaisant est dû en grande partie aux fluctuations monétaires, à l'annulation des dettes et aux dépenses engagées dans les domaines de la sécurité et des secours d'urgence. En plus des cinq pays qui atteignent ou dépassent actuellement l'objectif de 0,7 %, sept donateurs se sont engagés à atteindre ce chiffre avant 2015. En outre, en mai 2005, l'Union européenne a annoncé avoir décidé de fixer un nouvel objectif intermédiaire pour 2010 (0,56 %), afin de parvenir à 0,7 % d'ici à 2015. Cette décision représente un financement supplémentaire de 20 milliards d'euros d'ici à 2010.

9. Dans le rapport mentionné ci-dessus, le Secrétaire général a fait observer que, même si le moyen le plus direct d'accroître le volume de l'aide publique au développement était de majorer la part affectée à l'aide dans les budgets nationaux des pays donateurs, il valait certainement la peine d'étudier les nouvelles modalités qui permettraient d'augmenter le financement du développement². À l'initiative de l'Allemagne, du Brésil, du Chili, de l'Espagne et de la France, un menu d'options a été élaboré³. Dans ce même cadre général, dans son rapport destiné à la réunion plénière de haut niveau qui se tiendra en septembre 2005, le Secrétaire général a appuyé le lancement du mécanisme international de financement proposé par le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, instrument temporaire qui cesserait de financer les nouvelles opérations au bout de 15 ans et comporterait une période de 15 années supplémentaires pour le remboursement de tous les emprunts contractés.

10. À elle seule, une augmentation – même conséquente – de l'APD ne suffira pas pour réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement. En parallèle, il faut s'attacher à améliorer la qualité et les prestations, à utiliser les ressources de manière plus efficace, à simplifier et à harmoniser les processus opérationnels et à

réduire les coûts de transaction. Il faut aussi veiller à ce que les pays s'approprient davantage les programmes⁴.

11. Les donateurs ont modifié les modalités de l'aide, en recourant davantage à des approches sectorielles et à des modalités d'appui budgétaire (d'ordre général ou direct) qui déterminent dans une large mesure la programmation, l'organisation, la mise en œuvre et le financement de la coopération pour le développement. Dans les deux cas, la relation entre les gouvernements et les donateurs est transformée : les gouvernements interviennent davantage, la coopération pour le développement est intégrée dans une politique, un document ou une stratégie publique, et les procédures nationales de versement des paiements et de reddition de comptes deviennent applicables à tous les donateurs. Ces derniers participent à ces nouvelles modalités en centralisant leur appui financier dans des « corbeilles » utilisées pour soutenir l'ensemble du programme sectoriel ou le budget général. Ils cessent ainsi de financer des projets individuels ou des programmes locaux et octroient des ressources non affectées pour contribuer à la réalisation des objectifs du Millénaire et d'autres objectifs d'envergure internationale. Dans les pays de programme, l'application de ces nouvelles modalités nécessitera de beaucoup renforcer les capacités nationales pour garantir que la programmation sera rationnelle et que des priorités seront fixées pour l'utilisation des fonds. Il est vraisemblable qu'en retour, les services des organismes des Nations Unies seront davantage sollicités, en particulier pour renforcer la capacité des pays à gérer le développement.

12. Bien que l'APD ait visiblement augmenté récemment, les voies par lesquelles elle est fournie n'ont pas toutes donné des résultats satisfaisants. Différents organes directeurs des Nations Unies ont craint que les donateurs optent pour d'autres filières que le système des Nations Unies pour réaliser des objectifs communs. En effet, la plupart des donateurs qui ont augmenté leurs engagements en matière d'APD l'ont fait par le biais de leurs programmes de coopération bilatérale et de certaines organisations multilatérales. Ainsi, il ressort de la quatorzième reconstitution des ressources de l'Association internationale de développement (AID) pour la période 2006-2008, convenue en février 2005, que l'engagement de dépenses a globalement augmenté de 25 à 30 % par rapport à la treizième reconstitution. De nouveaux mécanismes, tels que les fonds mondiaux alimentés par de multiples donateurs, ont réussi à mobiliser des ressources destinées à la réalisation de certains objectifs. Les contributions financées par des dons provenant du secteur privé et de la société civile (notamment de fondations caritatives, d'entreprises, d'instituts de recherche spécialisés et d'autres types d'organisations non gouvernementales) sont en train de prendre de plus en plus d'importance.

13. Les fonds mondiaux, créés pour réaliser des objectifs bien définis, illustrent parfaitement les partenariats entre le secteur public et le secteur privé, puisqu'ils peuvent être alimentés par des ressources publiques et privées. Ces fonds ont reçu d'importantes ressources destinées à servir des causes d'intérêt général, ainsi qu'un large soutien de la part du public dans les pays donateurs, car leur finalité est aisée à comprendre et ils contribuent énormément à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement.

14. Si les fonds mondiaux sont une source de financement de plus en plus importante pour certaines institutions du système, ils ne représentent toutefois que des fonds supplémentaires, qui ne doivent pas remplacer le flux habituel de ressources de base ou de ressources ordinaires. De plus, la relation entre ces fonds et

le système des Nations Unies doit être établie et gérée attentivement. Les fonds mondiaux travaillent en étroite collaboration avec le système des Nations Unies et la Banque mondiale, mais ils font appel à des systèmes de gouvernance distincts. Dans la mesure où il continue de s'appuyer sur ces fonds, le système des Nations Unies devrait examiner quels seraient les moyens institutionnels et opérationnels les plus efficaces pour entretenir des rapports avec eux.

15. Le système des Nations Unies est appelé à jouer un rôle unique en son genre dans le cadre du développement. Ses services sont de plus en plus sollicités, au titre non seulement de la mise en œuvre du programme de développement des Nations Unies, mais aussi des nouvelles modalités d'aide mises en place par la communauté des donateurs. Dans ces conditions, il faut absolument s'efforcer d'améliorer la coopération bilatérale, d'octroyer davantage de fonds aux institutions financières internationales (en particulier à l'AID) et de renforcer le rôle des fonds mondiaux, de manière à ce qu'ils ne concurrencent pas le financement des activités de coopération pour le développement du système des Nations Unies, mais le complètent. Dans le premier cas, il faut veiller à ne pas reproduire la situation dans laquelle le volume des contributions volontaires apportées aux activités opérationnelles des Nations Unies est déterminé à la fin du processus décisionnel des donateurs, en fonction non pas de la qualité et du caractère prioritaire des programmes, mais du montant des fonds n'ayant pas été affectés une fois pris en compte les engagements soumis à une évaluation, à une négociation, ou autres.

16. Les actions entreprises pour veiller à ce que les activités de coopération du système des Nations Unies en faveur du développement bénéficient d'un financement adéquat devraient s'accompagner de mesures visant à rendre ce financement plus prévisible et plus stable à long terme que celui qui est octroyé au titre des modalités en place. Le débat sur les formules et les modalités de financement auquel le présent rapport entend contribuer devrait aborder, et peut-être faire progresser, toutes ces questions de manière synergique. Les points soulevés sont complexes mais le résultat conditionnera le débat politique plus général concernant les moyens dont il faut doter le système des Nations Unies pour qu'il puisse répondre efficacement aux exigences de notre époque.

II. Financement des activités de coopération du système des Nations Unies pour le développement : tendances et problèmes

A. Tendances générales du financement

17. Le montant total des contributions versées aux organismes et organisations des Nations Unies au titre de l'aide au développement a légèrement augmenté entre 1992 et 2003, pour représenter en moyenne 11 % du montant total de l'APD durant cette période et 13,4 % du montant total de l'APD en 2003.

18. Ces tendances positives devraient toutefois être interprétées avec prudence. Il ressort d'une analyse détaillée⁵ que ces tendances favorables sont principalement le fruit de l'augmentation des fonds supplémentaires. Malgré le profond attachement de quelques donateurs aux budgets de base des fonds et programmes des Nations Unies, les ressources de base des organismes des Nations Unies n'ont pas augmenté

sensiblement – en valeur nominale – entre 1996 et 2003⁶, oscillant autour de 2 milliards de dollars par an, exception faite d'une forte hausse en 2003. En revanche, on a enregistré une augmentation ininterrompue des fonds supplémentaires dans tout le système des Nations Unies, ce qui traduit la nette préférence des pays donateurs pour ce mode de financement.

19. S'il est vrai que certaines organisations telles que le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et quelques institutions spécialisées dépendent désormais, plus que d'autres, des « autres ressources » ou « ressources supplémentaires », ces ressources occupent aujourd'hui une plus large place dans toutes les organisations du système.

20. En principe, les ressources ordinaires ou « de base » doivent couvrir les frais de fonctionnement de base d'une organisation, autrement dit les dépenses essentielles qui permettent à une organisation de s'acquitter de son mandat, d'assurer une présence suffisante dans les pays et de mettre en place un cadre pour les activités relatives aux programmes menées par les pays. L'insuffisance des ressources de base affectées à l'administration et à l'élaboration des programmes constitue le principal obstacle au bon fonctionnement des entités chargées du développement.

B. Ressources ordinaires/de base : plans de financement pluriannuels et contributions mises en recouvrement

21. Les budgets ordinaires des institutions spécialisées, fondés sur les contributions mises en recouvrement, stagnent aux plus bas niveaux jamais enregistrés en raison de l'application de politiques de croissance zéro ou de croissance nominale nulle. Ces institutions ne sont donc pas en mesure de moduler leurs compétences de base pour faire face aux nouvelles exigences liées au programme de développement des Nations Unies, notamment les objectifs du Millénaire pour le développement. Compte tenu de l'irrégularité du financement des fonds et programmes des Nations Unies, les institutions spécialisées ne peuvent plus compter exclusivement sur ces derniers pour financer des activités « extrabudgétaires », comme cela était le cas jusqu'au début des années 90.

22. Les plans de financement pluriannuels (PFP)⁷ ont été conçus, entre autres, pour atténuer l'irrégularité des contributions volontaires versées aux principaux programmes et fonds. Bien que ces instruments aient prouvé leur efficacité comme outils de planification, en établissant des liens entre les niveaux des ressources et les objectifs dans un cadre pluriannuel, renforçant ainsi la responsabilisation et mettant en correspondance les ressources nécessaires, ce à quoi elles sont destinées et les résultats escomptés, ils n'ont pas encore permis de recueillir une masse critique suffisante de contributions « de base ».

23. La conclusion qui s'impose est que les pratiques actuelles régissant les contributions mises en recouvrement et les modalités de financement volontaire n'ont pas permis de dégager suffisamment de ressources « ordinaires » ou « de base » pour le système de développement des Nations Unies. On ne sait toujours pas comment aider le système à atteindre la masse critique de ressources ordinaires dont il a besoin pour faire face aux nouvelles exigences auxquelles il doit répondre.

C. Deux modèles de financement possibles : le Fonds international de développement agricole et le Programme des Nations Unies pour l'environnement

24. Outre les PFP, il existe deux autres modes de financement utilisés dans le système : la « reconstitution des ressources négociée » utilisée par le Fonds international de développement agricole (FIDA), et le « barème indicatif des contributions volontaires » appliqué par le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) à titre d'essai.

25. Dans le modèle de la « reconstitution des ressources négociée » du FIDA, on estime tout d'abord les contributions en s'appuyant sur un examen, entrepris sous la responsabilité du Conseil d'administration, du niveau des ressources dont dispose le Fonds. Le Conseil d'administration peut alors inviter des membres du Fonds à verser des contributions supplémentaires. Le processus de reconstitution, qui est complexe, prévoit un examen complet des politiques appliquées par le Fonds, notamment le système d'allocation de ressources axé sur les résultats, ainsi qu'une évaluation des résultats et incidences des opérations sur le terrain. Depuis sa création, le FIDA utilise un mécanisme de répartition des voix lié en partie aux contributions des donateurs, pris individuellement. Dans le cadre de ce processus, les pays de programme se voient attribuer un nombre constant de voix, alors que la répartition des voix entre les pays donateurs peut évoluer en fonction du montant des fonds versés. À l'instar de la plupart des organisations dotées de structures de vote comparables, le FIDA essaie de prendre ses décisions par consensus. En l'absence de consensus, les pays se voient accorder des nombres de voix différents. Ces nombres de voix sont également pris en compte pour déterminer la représentation des donateurs au Conseil d'administration.

26. La « reconstitution négociée » est également utilisée par l'Association internationale de développement, qui fait partie du Groupe de la Banque mondiale, et par certains fonds mondiaux, notamment le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme. Bien que complexe, ce modèle, avec la volonté politique nécessaire et les conditions appropriées, a permis de mobiliser des ressources considérables pour les entités concernées.

27. Dans le cadre d'une nouvelle expérience, le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) a adopté un modèle hybride, à savoir le « barème indicatif des contributions volontaires ». Dès sa création, le PNUE a couvert les frais de son secrétariat grâce aux fonds qu'il recevait du budget ordinaire de l'Organisation des Nations Unies, les activités entreprises au titre des programmes étant financées au moyen des contributions volontaires versées au Fonds pour l'environnement. Au cours des premières années, les fonds provenant du budget ordinaire de l'ONU couvraient plus de 20 % des dépenses du PNUE. Cet apport ne représente aujourd'hui qu'environ 4 % du budget total du Programme. Un barème indicatif des contributions volontaires a été établi pour aider les États Membres à calculer le montant de leurs contributions volontaires au titre des dépenses liées aux programmes. Ce barème volontaire s'applique au Fonds pour l'environnement, qui finance les activités de base du PNUE, les fonds supplémentaires étant obtenus grâce aux fonds d'affectation spéciale et autres contributions affectées à des fins déterminées.

28. Ce barème indicatif s'est révélé utile jusqu'ici et a permis d'accroître sensiblement le nombre de pays versant des contributions volontaires ainsi que le montant de leurs contributions au PNUE.

D. Solution à court terme : l'augmentation des fonds supplémentaires et ses conséquences

29. Les fonds et programmes et les institutions spécialisées des Nations Unies sont conscients que l'augmentation des contributions volontaires supplémentaires, sous forme de fonds d'affectation spéciale, de cofinancement et de contributions en provenance d'autres organisations multilatérales et fonds mondiaux, est, dans l'état actuel des choses, non pas une solution possible mais une nécessité.

30. Les stratégies adoptées par les organisations du système pour compléter leurs ressources ordinaires au moyen de fonds supplémentaires comprennent la diversification de la base des donateurs, la décentralisation de certaines fonctions de collecte de fonds au profit des pays, le recours aux opérations de cofinancement ou de « partage des coûts » par les donateurs, et diverses combinaisons d'autres formules de collaboration, l'objectif étant d'obtenir des fonds afin de couvrir non seulement le coût direct des activités d'aide au développement, mais aussi les parts proportionnelles des dépenses d'appui aux programmes, et de contribuer à la prise en charge des dépenses d'administration. Dans le cadre des stratégies de diversification, les contributions du secteur privé ont également augmenté et jouent désormais un rôle particulièrement important dans certaines organisations [par exemple le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP)].

31. L'augmentation des ressources supplémentaires mises à la disposition des organismes des Nations Unies se traduit par une hausse des ressources totales que ceux-ci peuvent utiliser pour financer des opérations à l'échelle nationale, compléter leurs ressources ordinaires et atteindre des objectifs plus ambitieux quant à la coopération en faveur du développement. La plupart des organisations acceptent uniquement des fonds supplémentaires qui cadrent avec leurs priorités stratégiques et sont compatibles avec l'application du programme de développement des Nations Unies, notamment les objectifs du Millénaire pour le développement, moyennant l'alignement des processus relatifs au bilan commun de pays et au Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement sur ces objectifs. Il reste que la sélectivité et la fragmentation inhérentes au financement supplémentaire limitent la capacité du système des Nations Unies de mener toute la gamme d'activités relevant du programme de développement des Nations Unies.

32. Le maintien des capacités techniques et de programmation de base des entités des Nations Unies devient de plus en plus difficile lorsque le financement des capacités de base dépend principalement des fonds supplémentaires. La dépendance excessive à l'égard de ces fonds rend les organisations des Nations Unies vulnérables à l'évolution des préférences et des priorités des donateurs, qu'il s'agisse du niveau ou de la composition du financement. On trouvera ci-après une brève description de cet ensemble crucial de problèmes et de certaines des principales contraintes observées.

1. Effet de substitution

33. Dans sa résolution 59/250, l'Assemblée générale reconnaît la valeur complémentaire des « autres ressources », mais indique clairement que les contributions supplémentaires ne peuvent pas « remplacer les ressources de base⁸ ». Cet appel n'a pas encore été suivi d'effets : jusqu'ici, comme indiqué plus haut, les fonds supplémentaires – qui sont en augmentation – ne sont pas venus s'ajouter aux ressources ordinaires et, dans certains cas, ont remplacé ces ressources désormais insuffisantes.

2. Ressources affectées à des fins déterminées

34. Les fonds supplémentaires sont souvent affectés, de manière plus ou moins détaillée, à des fins et à des bénéficiaires déterminés, d'où l'élimination de la souplesse nécessaire pour utiliser différemment les ressources et répondre ainsi aux priorités qui sont établies au niveau intergouvernemental aux fins d'application du programme de développement des Nations Unies, y compris les objectifs du Millénaire pour le développement. Le plus souvent, les contributions affectées à des fins déterminées sont soumises à des critères déterminés à priori, ce qui limite la capacité des bénéficiaires de réaffecter les ressources en fonction des priorités nationales ou internationales en pleine évolution.

3. Le rôle « bouche-trous »

35. Lorsque les fonds supplémentaires sont approuvés pour des objectifs et des projets précis, les activités de coopération en faveur du développement s'en trouvent fragmentées. Lorsqu'il est combiné avec l'utilisation accrue par certains donateurs de filières d'APD autres que le système des Nations Unies, le passage au financement supplémentaire peut se traduire par une marginalisation du système, qui n'a plus qu'un rôle de « bouche-trous » à jouer dans la mise en œuvre du programme mondial pour le développement.

4. Approche stratégique et financement supplémentaire

36. Le recours au financement supplémentaire peut déboucher sur des volumes de ressources plus élevés durant une année donnée, mais il n'aboutit pas nécessairement à des annonces de contributions pluriannuelles assurées, condition *sine qua non* pour toute programmation efficace à long terme des activités de coopération en faveur du développement. Une application judicieuse des plans de financement pluriannuels peut atténuer ce problème en établissant un cadre stratégique qui couvre tant les ressources de base que les ressources supplémentaires.

37. Si l'on passe au financement supplémentaire, une grande partie des activités d'aide au développement menées par le système des Nations Unies ne relèvera peut-être plus des processus de gouvernance nationale et internationale. Même lorsque les contributions supplémentaires sont approuvées selon de quelconques critères d'évaluation stratégique, elles ne permettent pas d'allouer systématiquement les ressources en fonction de critères de programmation stratégique et ne facilitent pas l'allocation stratégique des ressources sur la base du programme de développement des Nations Unies.

5. Concurrence accrue pour la collecte de fonds

38. La collecte de fonds à l'échelle du système fait souvent jouer la concurrence, car les différents services de collecte de fonds des fonds, programmes et organismes se disputent les contributions des donateurs. La concurrence dans ce domaine est manifestement plus âpre du fait de la dépendance à l'égard des fonds supplémentaires.

39. Cette concurrence peut inciter à améliorer la qualité des services fournis et donne aux donateurs et aux pays de programme une plus grande marge de manœuvre pour choisir entre différents agents opérationnels. Il reste qu'une concurrence excessive limite incontestablement toute possibilité d'appliquer une démarche stratégique, même si les contributions sont habituellement alignées sur des priorités générales telles que les objectifs du Millénaire pour le développement.

40. La plupart des négociations portant sur des ressources supplémentaires sont engagées avec un donateur à la fois (négociations bilatérales) ou avec de petits groupes de donateurs. Dans ces conditions, les risques d'altération des priorités sont élevés, tant au niveau du système dans son ensemble qu'en ce qui concerne la dynamique du programme et les orientations de telle ou telle organisation. Il s'ensuit – et l'expérience montre que cela n'est pas peu fréquent – une concentration d'activités opérationnelles portant sur certains thèmes correspondant davantage aux préférences des donateurs plutôt que sur les priorités générales du programme définies aux niveaux national ou international, ce qui entraîne l'intervention d'un plus grand nombre d'organismes dont la participation n'est justifiée ni par leurs avantages comparatifs ni par leurs priorités telles que définies par leurs organes directeurs.

6. Collecte de fonds sur le terrain et rigidité de l'allocation des ressources

41. Le dialogue engagé entre le siège et les organismes donateurs portera en principe tant sur les ressources de base que sur les ressources supplémentaires. Cela dit, les contacts établis sur le terrain avec un même donateur seront généralement limités aux ressources supplémentaires. L'actuel transfert, du siège vers le terrain, des activités de programmation et de mobilisation des ressources, au moment où l'on observe une évolution favorable de la situation sous différents angles, notamment une faculté d'adaptation aux besoins tels que perçus au niveau des pays, risque d'accélérer davantage l'actuel désaffection à l'égard des ressources de base et en faveur des ressources supplémentaires, ce qui accroîtra encore la rigidité du processus d'allocation des ressources à la programmation des activités de coopération en faveur du développement. Ainsi, des fonds recueillis dans un pays ne pourront pas être utilisés pour financer des dépenses liées au programme au siège ou dans d'autres pays, bien que les recettes perçues dans un pays en remboursement des dépenses d'appui pourraient couvrir certaines dépenses administratives connexes au siège.

7. Financement supplémentaire et recouvrement des coûts

42. Les États Membres ont récemment souligné qu'il importait de recouvrer pleinement le coût des activités supplémentaires, bien qu'il n'existe pas de méthode commune et convenue à cette fin. Il reste à savoir dans quelle mesure le recouvrement des coûts devrait également contribuer à la prise en charge des dépenses administratives de base de l'organisation et d'une partie des dépenses

d'appui au programme qui ne peuvent être clairement attribuées à telle ou telle activité menée au titre du programme.

43. Alors que les organisations deviennent de plus en plus dépendantes à l'égard des ressources supplémentaires pour maintenir d'importantes parties de leur infrastructure de base, mais aussi un minimum d'opérations menées au titre du programme (masse critique), il serait utile que les ressources supplémentaires couvrent une partie non négligeable des dépenses administratives de base du programme⁹.

III. Perspectives : problèmes et solutions

A. Financement des activités de coopération du système des Nations Unies pour le développement : un droit ou une solution aux problèmes de développement?

44. Lorsque l'on examine comment améliorer l'accès des organismes des Nations Unies aux ressources ordinaires, une question décisive qui se pose est de savoir ce qui devrait être financé à l'aide de ces ressources. Tout débat constructif sur le financement doit s'appuyer sur une conception claire de la mission de développement du système des Nations Unies, ancrée dans le programme de développement des Nations Unies, et du rôle précis de chacun de ses composants dans l'exécution de cette mission. Les besoins de financement au titre des ressources ordinaires doivent découler à la fois des mandats de développement institutionnels du système et des besoins urgents de développement des pays que le système et ses composants doivent satisfaire.

45. Les pays en développement, en particulier les plus pauvres, doivent renforcer et étoffer leurs capacités pour atteindre leurs objectifs économiques et sociaux grâce à la promotion de l'investissement, particulièrement dans l'infrastructure, au renforcement de leurs institutions, à l'adoption de réformes économiques et sociales, au règlement des problèmes prioritaires de leurs sociétés et à l'accroissement de la formation et de l'emploi. À l'appui de ces efforts, le système des Nations Unies devrait exploiter pleinement toutes ses capacités, connaissances et données d'expérience, veiller à assurer une meilleure cohérence d'ensemble de ses opérations menées à l'échelle nationale et améliorer l'intégration de ses programmes aux efforts de développement nationaux.

B. Définition des besoins de financement

46. Une des principales questions qui sous-tendent le débat sur le financement est de savoir comment financer au mieux les trois catégories de dépenses de base, à savoir les dépenses de programme, les dépenses d'appui aux programmes et les dépenses d'administration.

47. À cet égard, un des principaux problèmes auxquels la plupart des fonds et programmes des Nations Unies continuent de se heurter, malgré l'adoption des plans de financement pluriannuels, est que les dépenses d'administration de base pour leur fonctionnement ont souvent été financées, comme les dépenses de programme,

grâce à des contributions annuelles irrégulières, ce qui a nui à la solidité générale de leurs structures, leur efficacité et la qualité de leurs services et programmes.

48. Les institutions spécialisées et les autres entités ayant recours aux contributions pour couvrir leurs dépenses d'administration de base sont, comme indiqué plus haut, devenues tributaires de budgets ordinaires rigides et insuffisants, tout en restant vulnérables aux fluctuations des autres sources de financement pour leurs programmes de développement.

49. Afin de remédier à cette vulnérabilité, certains États Membres estiment qu'il faudrait utiliser des modalités et des mécanismes différents pour financer l'infrastructure administrative de base et les programmes de base des diverses entités. Toutefois, dans le cadre de cette stratégie, on risque fort de subordonner les budgets d'administration à un concept abstrait de dépenses de base, inscrit dans les mandats historiques et précédents budgets de l'institution, plutôt qu'aux demandes fluctuantes dont elle fait l'objet.

50. Il est essentiel de définir correctement les dépenses d'administration de base pour recenser les besoins de financement total des organismes des Nations Unies. Dans le même temps, cette définition ne peut être statique ou mécanique. Il faut pouvoir adapter et accroître les dépenses d'administration, tout en garantissant tous les gains d'efficacité possibles, pour réagir à l'accroissement de la demande en matière d'appui au développement et faire en sorte que la qualité et la quantité des activités liées aux programmes n'en souffrent pas.

51. Par conséquent, le meilleur moyen serait de recenser de manière globale les besoins totaux de financement, en s'appuyant sur un recensement des besoins des programmes déterminé par la demande, basé sur le pays, et découlant des stratégies nationales de développement ainsi que des stratégies régionales et mondiales que l'institution est appelée à appliquer dans son domaine de compétence, afin de porter à un niveau aussi élevé que possible son appui à la réalisation du programme de développement des Nations Unies.

52. C'est seulement lorsque ces besoins sont définis et que les ressources correspondantes (financières, humaines, techniques et organisationnelles) sont quantifiées que les besoins d'administration du programme de base d'une institution peuvent être correctement évalués. Cette évaluation devrait être associée aux ressources disponibles. Elle devrait recenser les lacunes et les moyens d'améliorer l'action de l'institution pour satisfaire les besoins des pays et tenir dûment compte des activités internationales et régionales qui constituent le cadre général d'appui.

53. Les organes directeurs devraient par conséquent s'efforcer de définir des budgets d'administration et d'appui aux programmes sur la base de l'importance du programme de l'entité concernée et adapter tous les moyens d'appui administratif en conséquence.

C. Approches sectorielles et appui budgétaire : conséquences pour le financement des organismes des Nations Unies chargés du développement

54. L'utilisation croissante des approches sectorielles et de l'appui budgétaire comme nouvelles formes d'aide au développement¹⁰ a non seulement modifié la relation entre les gouvernements et les donateurs, mais également soulevé des questions importantes à propos de la manière dont le système des Nations Unies doit réagir face à ces nouvelles modalités¹¹.

55. Alors que l'on entrevoit peu à peu les incidences de ces nouvelles formes d'aide sur les programmes d'appui du système des Nations Unies, on ignore encore leurs incidences sur le financement des activités du système dans les pays. Si ces formes d'aide deviennent le principal vecteur de l'APD dans les pays, leurs incidences sur le financement pour les organisations obligeront chaque organisation à réexaminer ses avantages comparatifs et atouts dans les pays, afin que chacune puisse jouer le rôle nécessaire et assurer un niveau de financement adéquat dans le cadre des programmes sectoriels. En outre, il faudra concevoir des mécanismes de « remboursement » des organismes des Nations Unies pour les dépenses d'administration et autres dépenses d'appui engagées pour ces formes d'aide, en gardant à l'esprit les politiques existantes de recouvrement total des coûts.

56. Dans l'ensemble, si les interactions du système avec ces nouvelles formes d'aide, qui sont généralement utilisées par les institutions de développement (bilatérales et multilatérales) dotées de moyens financiers plus importants, posent des difficultés réelles au système, elles offrent à l'évidence des perspectives importantes de progrès d'ensemble en ce qui concerne l'incidence générale de l'aide au développement et sa maîtrise par les pays de programme.

D. Modalités de financement : financement volontaire, quotes-parts et reconstitutions négociées des ressources

57. Alors que les pays en développement et leurs partenaires de développement se préparent à intensifier considérablement leurs efforts pour atteindre les objectifs de développement convenus au niveau international et que le débat relatif au financement du développement, en particulier pour les pays les moins avancés, acquiert un caractère d'urgence renouvelée, la question critique qui se pose aux organismes du système des Nations Unies consiste à savoir s'ils seront en mesure de jouer au mieux le rôle qui leur incombe en matière de politiques, de promotion et de renforcement des capacités dans cet environnement nouveau caractérisé par des actions applicables à une plus grande échelle et donnant de meilleurs résultats en ayant recours aux modalités de financement traditionnelles héritées du passé, ou s'il est nécessaire de réexaminer la façon de permettre au système de jouer son rôle stratégique en jouissant de la crédibilité qui découlerait d'une base de ressources stable, prévisible, assurée à long terme et en expansion, fondée sur une efficience et une efficacité accrues, et liant les ressources aux résultats.

58. Bien que les fonds et programmes, institutions spécialisées et autres entités des Nations Unies aient adopté des modalités différentes de financement au titre des ressources de base, ces organismes sont tous confrontés au même problème consistant à assurer une croissance régulière des flux de ressources destinés à leurs

budgets de base afin de pouvoir répondre à des besoins nouveaux de plus en plus importants.

59. L'une des approches suivies ces dernières années a consisté à considérer les modalités de financement traditionnelles comme étant immuables mais à adopter une stratégie à court terme maximisant les financements supplémentaires, sous réserve d'un certain nombre de facteurs indiqués plus haut. Cette approche a permis à plusieurs entités des Nations Unies de disposer de ressources accrues, encore que les moyens d'harmoniser les activités de coopération des organismes des Nations Unies en faveur du développement avec la mise en œuvre du programme d'action des Nations Unies pour le développement, notamment la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, continuent à soulever de nombreuses questions. De manière générale, bien qu'il permette d'accroître le volume global des ressources, le recours aux financements supplémentaires n'est pas propice à cette harmonisation et ne garantit pas les courants stables, assurés, prévisibles et croissants de ressources « ordinaires » ou « de base » dont les organismes ont besoin pour apporter une contribution optimale à la réalisation des objectifs du programme d'action des Nations Unies pour le développement.

60. Parmi les autres solutions pouvant être envisagées, il y a lieu de citer les suivantes :

a) **Recours au mécanisme des plans de financement pluriannuels, compte tenu de leur lien avec la gestion axée sur les résultats.** Bien qu'en tant qu'instruments destinés à renforcer la mobilisation de ressources de base les plans de financement pluriannuels en cours aient donné des résultats inégaux, ils sont utiles pour examiner, dans le même contexte, les cadres de résultats stratégiques et les cadres intégrés de ressources des organismes des Nations Unies, opérant ainsi un lien entre les ressources consacrées au programme et les dépenses administratives. De fait, l'intérêt principal du mécanisme considéré tient au fait qu'il intègre les objectifs du programme, les ressources, les budgets et les résultats. Les plans de financement pluriannuels peuvent permettre d'accroître le volume des ressources de base en définissant des objectifs précis à cet égard, en établissant des liens entre la mobilisation de fonds et la gestion axée sur les résultats et en reliant ainsi ces résultats aux objectifs ultimes poursuivis par les organisations concernées¹². Les plans de financement pluriannuels constituent ainsi un cadre essentiel qui permet d'assurer la cohérence des politiques par rapport aux activités d'une organisation en établissant un lien entre les besoins auxquels elle est appelée à répondre (compte tenu des informations fournies par les pays) et sa réponse à la demande, quelle que soit l'origine de ses ressources. La mesure dans laquelle les plans de financement pluriannuels peuvent contribuer à promouvoir la prévisibilité des ressources de base est liée à son caractère pluriannuel. Le moment est venu pour les États Membres d'exploiter pleinement les avantages potentiels de cette approche en prenant des engagements portant sur des périodes prolongées pour les contributions aux ressources de base ainsi qu'il est indiqué dans les objectifs relatifs aux ressources de base convenus dans le plan;

b) **Système de contributions mises en recouvrement au titre du budget de base des organisations.** Les fonds et programmes qui cherchent à accroître la fiabilité des financements au titre des ressources de base devraient envisager de mettre en place un système de contributions de type « statutaire » pour couvrir les dépenses de base qui garantissent leur fonctionnement. Sous réserve de

modifications appropriées, le barème actuel des quotes-parts des Nations Unies pourrait être utilisé à cette fin. La qualité de membre d'une organisation entraînerait vraisemblablement l'obligation de verser le montant de la contribution mise en recouvrement. Des dispositions permettant de réévaluer les besoins de base, tous les ans s'il le faut, devraient être prévues dans le cadre de tout système de ce type, afin d'éviter l'absence de souplesse dont les institutions spécialisées souffrent à cet égard;

c) **Combinaison d'un système de contributions mises en recouvrement et d'un système de contributions volontaires.** Ce système correspond au modèle adopté par le PNUE, qui a mis en place un « barème indicatif de contributions volontaires » pour aider les donateurs à fixer le montant de leurs contributions volontaires au titre des ressources de base, les activités supplémentaires continuant d'être financées au moyen de fonds distincts;

d) **Reconstitution des ressources négociées pour le financement de budgets de « base ».** Ce mécanisme nécessite la définition d'un programme intégré, en fonction duquel les reconstitutions des ressources sont négociées. C'est un mécanisme qui paraît relativement complexe pour les petites organisations, mais dont l'intérêt est lié à la capacité qu'il offre de mobiliser une masse critique de ressources. Il faudrait soigneusement en tester la faisabilité avant de l'utiliser. Une question clef concerne la façon de régler le problème de la répartition des charges entre les différents donateurs. Les institutions financières internationales ont traditionnellement réglé ce problème en liant les droits de vote et la représentation à leurs conseils d'administration à la part du capital détenu par chaque donateur. L'approche retenue par le FIDA fait intervenir un système de droits de vote ajustés lorsque les paiements sont reçus. Dans ce cadre, la façon dont la répartition des charges est réglée par les institutions financières nécessiterait des ajustements majeurs avant de pouvoir être appliquée aux institutions spécialisées, fonds ou programmes des Nations Unies. Bien qu'il soit peu probable que l'application à titre expérimental d'un système de reconstitutions négociées, éventuellement limité à une partie du budget, modifie sensiblement la répartition des charges entre les donateurs et entraîne des changements majeurs, à court terme, elle pourrait contribuer à mettre en train entre les organismes des Nations Unies et les États Membres un dialogue susceptible de déboucher à long terme sur des résultats tangibles en matière de financements;

e) **Mécanisme de reconstitution négociée pour un ensemble de fonds et de programmes.** Si les fonds et programmes des Nations Unies étaient en mesure de passer à l'avenir d'un système de programmation harmonisée à un système de programmation conjointe, l'application de la modalité de reconstitution des ressources négociée à leurs programmes conjoints aurait l'avantage de cibler une masse critique de ressources plus importante, ce qui permettrait de réduire les coûts de transaction dans un processus de négociation généralement prolongé.

61. S'il est peu probable que les institutions spécialisées ou les organismes des Nations Unies dont le budget ordinaire est alimenté par des quotes-parts envisagent de mettre en place des systèmes fondés sur les contributions volontaires, tels que des systèmes de reconstitution des ressources négociées, ils doivent néanmoins faire face au problème que pose le service d'un volume croissant de ressources reçues à titre de financement additionnel (fonds extrabudgétaires) quand le montant de leurs budgets administratifs de base reste stagnant ou en baisse.

62. Dans un cas particulièrement révélateur, le montant du budget ordinaire d'une grande institution spécialisée, qui était supérieur aux deux tiers du total de ses ressources destinées aux programmes au milieu des années 90, est tombé à moins de 30 % du budget prévu pour l'exercice biennal 2006-2007. Dans les circonstances actuelles, les pays donateurs ne sont guère incités à ajuster ces politiques budgétaires, en particulier si, au lieu de verser des contributions au titre du budget ordinaire, ils ont la possibilité de verser simplement des fonds extrabudgétaires à l'appui des aspects des travaux de l'organisation qui les intéressent tout particulièrement. Dans le même temps, l'interchangeabilité entre financement au titre du budget ordinaire et ressources extrabudgétaires continue à poser un problème fondamental à la plupart des institutions spécialisées, qui sont de plus en plus tributaires de financements supplémentaires imprévisibles pour assurer le fonctionnement de leurs structures de base. Au moment où la mise en œuvre du programme d'action des Nations Unies pour le développement pourrait fort bien justifier qu'une part considérable des activités actuellement financées au moyen de contributions volontaires soit inscrite au programme de travail fondamental du système, de nombreuses organisations ont des difficultés à remplir ne serait-ce que leur rôle traditionnel dans des domaines tels que l'établissement de normes, le plaidoyer et d'autres fonctions de base.

63. Les moyens d'accroître la souplesse des mécanismes actuels de mobilisation des ressources de plusieurs organisations, par exemple au moyen d'autres modalités s'inspirant du « barème indicatif des contributions volontaires » ou du système de négociations sur la reconstitution des ressources utilisés par le PNUE et le FIDA, devraient faire l'objet d'une réflexion plus poussée.

64. Ces modalités de financement novatrices pourraient être combinées de plusieurs façons différentes, pour différents organismes des Nations Unies, et être harmonisées avec les modalités actuellement appliquées. Les systèmes de contributions mises en recouvrement, par exemple, pourraient présenter sous un jour nouveau la façon dont les éléments du budget ordinaire sont définis, sous réserve des ajustements nécessaires pour tenir compte des besoins particuliers des différentes organisations.

65. La viabilité de ces modalités devrait faire l'objet de tests plus approfondis qui devraient être fondés sur les critères ci-après :

a) **L'adéquation** des flux de ressources résultant de la modalité choisie (compte tenu en particulier des nouvelles tâches de développement dont doivent s'acquitter les organismes des Nations Unies);

b) **La fiabilité, la prévisibilité et le caractère assuré** des flux de ressources (en se fondant sur des calendriers convenus afin d'en assurer la disponibilité et en vérifiant le caractère « obligatoire » des engagements pris par les donateurs);

c) **Une répartition acceptable des charges** entre donateurs, et vraisemblablement un consensus entre les donateurs les plus importantes.

E. Vers une conclusion du financement à l'échelle du système

66. Il devrait être possible de regrouper, au niveau des pays, les besoins en ressources à l'échelle du système, ce qui permettrait de comparer les fonds

nécessaires aux différents organismes opérant dans le même pays et de vérifier la base et la cohérence des demandes adressées à chacun d'entre eux. Même si ce regroupement n'était effectué que pour un nombre restreint d'organismes, par exemple dans le contexte du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement et de sa matrice de résultats, l'opération permettrait de mieux connaître les activités qu'il peut être demandé au système d'entreprendre dans un pays, en reliant entre eux les différents éléments du schéma d'allocation des ressources du Plan-cadre.

67. La quantification du volume de ressources nécessaires pour financer dans un pays donné des activités à l'échelle du système ne donnerait pas lieu en soi à un financement commun à l'ensemble du système ou à des campagnes de mobilisation de ressources combinées, mais elle pourrait constituer un premier pas vers la mise en place de certaines des conditions requises à cet effet.

68. En théorie, il serait possible de concevoir un processus aboutissant à l'établissement d'un devis estimatif pour un « produit de développement » global fourni par l'ensemble du système, qui pourrait alors faire l'objet d'une « négociation » – par exemple pour les annonces de contributions à titre indicatif – avec les donateurs intéressés ou l'ensemble de la communauté des donateurs. Un processus de ce genre nécessiterait de définir un « lot global de programmes » pour l'ensemble du système, que les donateurs compareraient à ceux que les autres acteurs du développement leur soumettraient.

69. Cette opération de regroupement – dans le but d'établir un objectif de financement global pour tous les besoins en ressources au niveau des pays du système des Nations Unies définis dans des instruments tels que le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, ainsi que pour les besoins au titre des programmes régionaux et mondiaux – devrait être clairement relié au programme d'action des Nations Unies pour le développement, y compris les objectifs énoncés dans la Déclaration du Millénaire, afin de constituer un instrument convaincant pour les appels de fonds concrets.

70. Le système des Nations Unies est clairement désavantagé par la nature fragmentaire de ses structures institutionnelles, qui l'empêche de soumettre aux donateurs, aux fins de négociation, un lot unifié et complet de programmes à l'échelle mondiale. Il ne dispose pas d'une enveloppe mondiale semblable à celle que l'Association internationale de développement (IDA) présente aux donateurs potentiels, accompagnée d'un descriptif détaillé indiquant les niveaux de ressources nécessaires, les critères d'allocation et les autres orientations voulues. Le système ne possède pas non plus pour le moment les filières institutionnelles requises à cet effet.

71. Au fur et à mesure que des progrès seront accomplis, au niveau des pays, à l'échelon régional et à celui du siège, dans l'intégration et l'harmonisation des activités du système et dans son fonctionnement, il pourra se révéler possible de regrouper les besoins de financement de manière à constituer un instrument de mobilisation efficace des ressources faisant appel à la collaboration.

IV. Conclusions

72. Le présent rapport a examiné diverses formules – certaines plus concrètes et d'autres plus théoriques dans les circonstances actuelles – pour financer les activités opérationnelles du système des Nations Unies afin de renforcer sa prévisibilité, sa stabilité à long terme, tout en préservant les avantages des modalités de financement en vigueur. Alors qu'il se prépare à répondre à l'évolution des besoins des pays de programme et qu'il cherche à atteindre les objectifs convenus en matière de développement, y compris ceux du Millénaire, les organismes des Nations Unies devront continuer à explorer et à promouvoir les dosages appropriés de contributions volontaires, de contributions statutaires et de reconstitutions négociées de ressources qui conviennent le mieux aux circonstances particulières qui leur sont propres et aux structures institutionnelles. Pour ce faire, il devrait être guidé par l'application des pratiques optimales à l'échelle du système et par une évaluation, dirigée par les organes intergouvernementaux des Nations Unies, des solutions les mieux à même d'améliorer la qualité des services que l'ensemble du système assure à ses membres. Le regroupement des besoins de financement du système des Nations Unies pour le développement au niveau des activités dans les pays, dans les régions et dans le monde, pourrait servir de base pour entamer un dialogue plus harmonisé avec les pays contributeurs, en particulier si ce regroupement est clairement relié à l'agenda des Nations Unies pour le développement, y compris les objectifs du Millénaire.

73. Tandis que l'analyse figurant dans le présent rapport a été axée sur des questions telles que l'adéquation, la prévisibilité, la garantie, le partage et la composition des contributions, en faisant la distinction entre ressources de base et ressources supplémentaires, il existe des questions plus larges qui doivent être abordées et qui concernent le rôle global des organismes opérationnels des Nations Unies et leurs avantages comparés par rapport à d'autres canaux d'APD lors de l'évaluation du financement par ce moyen.

74. L'architecture internationale du développement évolue rapidement et offre à la fois des possibilités et des difficultés. Les ressources nécessaires pour le financement dans le cadre du système des Nations Unies pour le développement devraient découler de son rôle et de son efficacité pour ce qui est de contribuer à des progrès réels dans l'application de son programme d'action en matière de développement, y compris les objectifs du Millénaire. Les activités de programme que le système se propose d'entreprendre devraient être justifiées sur le plan de leur cohérence et de leur impact potentiel à l'égard des objectifs de développement internationaux aussi bien que nationaux qu'il est appelé à servir.

75. Le financement de la coopération des Nations Unies en matière de développement devrait être considéré comme faisant partie intégrante de l'effort visant à appuyer au maximum les pays en développement pour qu'ils atteignent les objectifs des Nations Unies en matière de développement. Dans le présent rapport, des approches fondées sur les divers pays et sur la demande, enracinées dans les priorités nationales, sont préconisées pour quantifier les besoins de financement étant donné que cette démarche est étroitement reliée à l'avantage comparé et aux caractéristiques uniques des activités opérationnelles du système des Nations Unies.

76. Des possibilités d'approches plus coopératives à l'égard des appels de fonds du système des Nations Unies sont également évoquées en étant reliées aux progrès

accomplis dans la coordination du fonctionnement global du système aux niveaux des pays, des régions et du monde.

77. Les options et les innovations concernant les modalités de financement qui ont été présentées dans le présent rapport devraient être examinées plus avant au niveau intergouvernemental dans les divers organismes et, pour l'ensemble du système, dans le contexte du Conseil économique et social et de l'Assemblée générale, y compris dans le cadre du suivi de la Réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale en septembre 2005.

78. Le débat à venir sur les options et les modalités de financement des activités opérationnelles du système des Nations Unies pour le développement, dans le cadre de l'examen des activités opérationnelles lors de la session de fond de 2005 du Conseil économique et social, devrait servir à mettre en relief l'importance de ces questions pour les objectifs globaux qui doivent être présentés à la Réunion plénière de haut niveau de septembre. Le principal message que le Conseil voudra peut-être transmettre à cet égard est le caractère central de ces questions, en ce qui concerne aussi bien la poursuite efficace des objectifs de développement figurant dans la Déclaration du Millénaire que la capacité du système des Nations Unies d'apporter tout son soutien à cet effort.

79. Les États Membres devraient être encouragés, à titre de suivi des résultats de la Réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale, à poursuivre, avec une détermination et un engagement renouvelés et dans un esprit de partenariat et de solidarité au niveau mondial, un débat politique de haut niveau sur les questions et les modalités de financement afin de renforcer effectivement les activités du système des Nations Unies pour la coopération en matière de développement.

Notes

¹ Cet objectif a été réaffirmé lors de la Conférence internationale sur le financement du développement. Voir le *Rapport de la Conférence internationale sur le financement du développement, Monterrey (Mexique), 18-22 mars 2002* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.02.11.A.7), chap. I, résolution 1, annexe. Voir aussi A/59/2005, par. 48 à 53.

² A/59/2005, par. 51.

³ Voir aussi le rapport du Secrétaire général destiné au débat de haut niveau du Conseil économique et social à sa session de 2005 (E/2005/56).

⁴ Dans la « Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement : appropriation, harmonisation, alignement, résultats et responsabilité mutuelle », en date du 2 mars 2005, 91 pays et 25 organisations internationales ont pris des engagements précis dans le but d'améliorer l'efficacité de l'aide extérieure, convenant d'établir des « indicateurs » pour surveiller les progrès accomplis en matière d'appropriation, d'alignement, d'harmonisation, de résultats et de responsabilité mutuelle.

⁵ Voir E/2005/57-A/60/74 pour une analyse approfondie des tendances concernant les « ressources de base » et « autres ressources ».

⁶ Cette analyse ne porte pas sur les données relatives au Programme alimentaire mondial car celui-ci a entrepris une vaste opération de reclassification des « ressources de base » et « autres ressources » en 1999. L'inclusion de ces données aurait donc faussé tout l'exercice.

⁷ Le fonctionnement des PFP et la possibilité de les utiliser pour régler les problèmes liés au financement des activités de coopération des Nations Unies en faveur du développement ont été

analysés dans plusieurs rapports du Secrétaire général. Voir A/57/332. Le présent rapport s'appuie sur les analyses figurant dans ces rapports.

⁸ Résolution 59/250 de l'Assemblée générale, par. 20.

⁹ Le PAM a mis en place un système relativement simple et transparent dans lequel les contributions supplémentaires servant à servir à couvrir tous les coûts marginaux ainsi qu'une part appropriée des frais d'administration (« dépenses d'appui indirect » dans la terminologie du PAM).

¹⁰ Voir la « Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement : appropriation, harmonisation, alignement, résultats et responsabilité mutuelle », concernant les tendances les plus récentes dans ce domaine.

¹¹ Voir par. 11 ci-dessus.

¹² D'autres mécanismes de financement sont également fondés sur l'approche de la gestion axée sur les résultats, notamment le processus de reconstitution des ressources négociée du FIDA, qui est basé sur des consultations tenues avec les États Membres à la suite de discussions sur les résultats et l'impact des activités du Fonds, fait appel à la gestion axée sur les résultats et tient compte des preuves découlant des études d'évaluation.
