



Assemblée générale

Distr. générale
31 juillet 2008
Français
Original : anglais

Soixante-troisième session

Point 57 de l'ordre du jour provisoire*

Activités opérationnelles de développement

Évolution des contributions versées au titre des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies et mesures tendant à promouvoir un financement adéquat, prévisible et croissant de l'aide au développement fournie par les Nations Unies

Rapport du Secrétaire général**

Résumé

Comme l'Assemblée générale l'avait demandé au paragraphe 30 de sa résolution 62/208, le présent rapport traite de questions touchant à l'augmentation de la base d'aide au développement et des mesures ayant pour objet d'encourager la tendance à la hausse des contributions réelles versées au titre des activités de développement, de favoriser la prévisibilité et de veiller à l'équilibre entre les ressources de base et les autres ressources. Le rapport fait le point des tendances récentes et de la situation actuelle, analyse les obstacles à une amélioration et décrit les mesures de suivi prises ou planifiées par le Secrétaire général.

* A/63/150.

** Le présent rapport a été soumis en retard en raison des consultations approfondies avec les organisations du système des Nations Unies qu'il a nécessitées.



Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1–4	3
II. Antécédents	5–9	3
III. Mesures ayant pour objet de promouvoir un financement adéquat, prévisible et croissant de l'aide au développement fournie par les Nations Unies et de prolonger la tendance à la hausse des contributions réelles	10–68	5
A. Base d'aide au développement du système des Nations Unies	10–42	5
B. Prévisibilité et pratique des engagements pluriannuels	43–53	14
C. Équilibre entre ressources de base et autres ressources	54–68	17
IV. Conclusion	69–72	21
Encadrés		
1. Initiative sur les pratiques à recommander aux donateurs de l'action humanitaire		11
2. Barème indicatif des contributions volontaires du PNUE		21

I. Introduction

1. Dans ses résolutions sur l'examen triennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies, l'Assemblée générale a maintes fois souligné la nécessité de mettre à la disposition du système des Nations Unies des ressources suffisantes et en temps voulu qui lui permettent de s'acquitter de ses mandats. Au paragraphe 29 de sa résolution 62/208, la plus récente à ce sujet, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de prendre, après avoir pleinement consulté les États Membres, des mesures ayant pour objet : a) de s'assurer que le système des Nations Unies dispose d'une base d'aide au développement suffisante et en augmentation, en tenant compte notamment des priorités de développement des pays de programme; b) de prolonger la tendance à la hausse des contributions réelles versées au titre des activités de développement, de rechercher ce qui y fait obstacle et de formuler des recommandations à ce sujet; c) de favoriser la prévisibilité du financement des activités opérationnelles de développement et la pratique des engagements pluriannuels; et d) de veiller à l'équilibre entre les contributions de base et les autres contributions. Au paragraphe 30 de cette même résolution, l'Assemblée générale a prié en outre le Secrétaire général de lui présenter à sa soixante-troisième session un rapport de suivi sur la question.

2. Le présent rapport a été établi pour donner suite à la demande formulée au paragraphe 30 de la résolution 62/208 de l'Assemblée générale. Il décrit succinctement les tendances présentes du financement du système des Nations Unies pour le développement. Il analyse aussi les obstacles majeurs auxquels se heurtent les efforts du système des Nations Unies pour assurer un flux de ressources adéquat et prévisible dans un secteur de l'aide en constante évolution.

3. Le rapport examine trois questions : a) l'augmentation de la base d'aide au développement du système des Nations Unies et la prolongation de la tendance à la hausse des contributions réelles; b) les mesures propres à favoriser la prévisibilité; et c) la nécessité de veiller à l'équilibre entre les ressources de base et les autres ressources. Les sections consacrées respectivement à chacune de ces questions présentent les tendances récentes et la situation actuelle, analysent les obstacles à une amélioration de la situation, et décrivent les mesures prises et les actions proposées.

4. Le rapport doit se lire à la lumière du rapport du Secrétaire général relatif au processus de gestion permettant d'appliquer la résolution 62/208 de l'Assemblée générale sur l'examen triennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies¹, ainsi que de son rapport relatif à l'analyse statistique globale du financement des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies pour 2006².

II. Antécédents

5. La question du financement des Nations Unies doit être replacée dans le contexte des tendances mondiales de la coopération pour le développement.

¹ E/2008/49.

² A/63/71-E/2008/46.

L'adéquation du financement du système des Nations Unies est liée à sa capacité globale d'atteindre l'objectif consistant à consacrer 0,7 % de leur produit national brut à l'aide publique au développement (APD). Celle-ci a, de manière générale, décliné de 1996 à 2004 par rapport à son niveau de 1995. Il a fallu attendre 2005 pour que l'aide globale dépasse le niveau en pourcentage atteint en 1995. Ce déclin correspond à une période pendant laquelle la communauté internationale, dans le cadre des grandes conférences des années 90, a mis en place les éléments d'un partenariat international en faveur du développement impliquant une aide accrue aux pays en développement. Pendant cette même période, toutes les organisations du système des Nations Unies ont entrepris d'améliorer l'apport de ressources à leurs programmes, en insistant constamment ces dernières années sur l'importance des ressources de base.

6. Depuis quelques années, la communauté internationale redouble d'efforts pour accroître le volume des flux de l'aide ainsi que pour améliorer l'efficacité de cette dernière de manière à relever les défis à l'échelle mondiale que représente la réalisation des objectifs de développement convenus au niveau international, notamment les objectifs du Millénaire pour le développement. Ces efforts se poursuivent, et trois réunions en 2008 ont pour objet de cerner quelques-uns des éléments essentiels : a) la Conférence internationale de suivi sur le financement du développement chargée d'examiner la mise en œuvre du Consensus de Monterrey, qui se tiendra à Doha en novembre et décembre 2008, et se penchera sur les progrès accomplis concernant les engagements relatifs aux six axes d'intervention du Consensus de Monterrey; b) le Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, qui se tiendra à Accra en septembre 2008; et c) le premier Forum pour la coopération en matière de développement, qui s'est déroulé le 30 juin et le 1^{er} juillet 2008 pendant le débat de haut niveau de la session de fond du Conseil économique et social, et a réfléchi aux moyens de tenir les engagements relatifs à l'aide et d'améliorer la qualité de celle-ci.

7. La plupart des donateurs ne sont pas en voie de tenir leur engagement d'accroître le volume de l'aide et devront consentir des efforts sans précédent pour intensifier leur action à la mesure des objectifs qu'ils se sont fixés. À la fin de 2007, le montant total de l'APD fournie par les donateurs du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) s'établissait à 103,7 milliards de dollars, soit en termes réels une chute de 8,4 % par rapport à 2006. Cela représente une baisse du ratio APD-PNB de 0,31 à 0,28 %. Déduction faite des dons au titre d'un allègement de dette qui ont contribué au niveau exceptionnellement élevé atteint en 2005 et 2006, l'aide a enregistré une hausse nette de 2,4 % en termes réels. Les engagements pris en 2005 au Sommet du Groupe des Huit à Gleneagles (Écosse) et au Sommet mondial supposaient que le volume de l'aide passe de 80 milliards de dollars en 2004 à 130 milliards de dollars en 2010. En réalité, l'APD (hors allègement de la dette) n'a progressé pour l'heure qu'à un taux égal à la moitié seulement de celui qui serait nécessaire pour que l'objectif de 130 milliards de dollars soit atteint en 2010.

8. On note une tendance à un léger recul de l'aide multilatérale. Celle-ci représente encore quelque 40 % de l'ensemble des flux (et 50 % de l'aide accordée par les donateurs du CAD), mais 50 % environ de ces fonds (y compris ceux qui sont destinés aux Nations Unies) vont à des initiatives, des secteurs ou des programmes thématiques spécifiques. Sur le plan de la répartition sectorielle, l'aide

allouée aux secteurs sociaux et à la gouvernance a progressé, tandis que l'aide consacrée à l'infrastructure économique et aux secteurs productifs stagnait³.

9. L'évolution du développement international depuis 10 ans a abouti à un environnement plus complexe, marqué par un nombre croissant de donateurs et de filières, parmi lesquels des fonds, des arrangements et mécanismes de financement, des fondations et des partenariats public-privé nouveaux. Parallèlement, apparaissaient des modalités de financement d'un type nouveau; l'appui budgétaire direct, les approches sectorielles, les nouvelles formes de financement commun au niveau du pays sont autant d'exemples de la nouvelle architecture de l'aide qui se dessine. Cet environnement neuf exige des approches multipartites neuves qui mobilisent tout un éventail d'acteurs (gouvernement, société civile, secteur privé, fondations privées) dont les capacités et les ressources se complètent et tendent à la réalisation d'un objectif commun. Ces partenariats nouveaux offriront certes des possibilités élargies mais ils nécessiteront aussi des systèmes nouveaux et efficaces pour gérer les activités des multiples parties prenantes. Cela est vrai aussi pour le système des Nations Unies, qui contribue à ces changements dans l'architecture générale de la coopération pour le développement.

III. Mesures ayant pour objet de promouvoir un financement adéquat, prévisible et croissant de l'aide au développement fournie par les Nations Unies et de prolonger la tendance à la hausse des contributions réelles

A. Base d'aide au développement du système des Nations Unies

1. Tendances récentes et situation présente

10. La tendance à la hausse du montant total des contributions reçues depuis 2002 par le système des Nations Unies pour financer ses activités opérationnelles a connu un coup d'arrêt en 2006. Les 17,2 milliards de dollars collectés en 2006 marquent un recul de 2,0 % en termes réels par rapport à 2005⁴. Celui-ci a été attribué à une baisse de 5,1 % des ressources de base, due aux besoins exceptionnels qui ont résulté des deux crises humanitaires de 2005 (le tsunami en Asie et le séisme en Asie du Sud). Parallèlement, les ressources de base ont progressé de 6,3 % en termes réels par rapport à 2005. Toutefois, l'accroissement des ressources de base enregistré en 2006 pourrait aussi être le reflet d'importantes innovations apportées à la comptabilisation de ces ressources dans les statistiques des Nations Unies relatives aux activités opérationnelles pour le développement qui font qu'elles sont moins sous-évaluées que dans le passé.

11. Si le montant total des fonds collectés par les Nations Unies a augmenté jusqu'en 2006, c'est principalement en raison d'un accroissement du financement de base et des financements supplémentaires. Ces tendances sont apparues à un moment où le système des Nations Unies était fortement sollicité afin qu'il aide les

³ Voir E/2008/69.

⁴ Voir A/63/71-E/2008/46.

pays à progresser vers la réalisation des objectifs de développement convenus au niveau international, y compris les objectifs du Millénaire pour le développement. Le niveau des ressources des organisations doit être à la mesure des mandats conférés au système et des attentes placées en lui. Il importe que les pays donateurs renforcent d'urgence leurs contributions financières aux activités opérationnelles des Nations Unies, notamment par un apport de ressources de base.

12. Élargir la base de donateurs peut contribuer aussi à consolider la viabilité financière à long terme. À l'heure actuelle, il est plutôt de règle de s'appuyer fortement sur un petit nombre de donateurs. On estime par exemple qu'en 2008, les 10 principaux donateurs ont fourni près de 80 % de l'ensemble des ressources ordinaires du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). En 2000, les 10 plus gros donateurs représentaient 86 % du total des contributions aux ressources ordinaires⁵.

13. Quant au nombre total de pays contributeurs, il a connu ces dernières années un léger fléchissement, passant, par exemple, au Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), de 109 en 2005 à 104 en 2006, puis à 102 en 2007⁶.

14. Pendant la même période, les contributions d'États non membres du CAD au système des Nations Unies n'ont cessé de croître, totalisant 451 millions de dollars (sans compter les contributions « autofinancées »), soit une progression de 104 % par rapport au total de 221 millions de dollars enregistré en 2004⁷. Bien que modeste au regard du montant total des contributions, cette évolution n'en est pas moins la bienvenue. Il convient de noter que le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) a reçu en 2007 des contributions de tous les pays de l'Afrique subsaharienne et qu'en 2008, 41 pays non membres du CAD ont annoncé des contributions pluriannuelles. Sur les 182 pays contributeurs au FNUAP, 19 pays membres du CAD (OCDE) et 51 pays de programme ont relevé le montant de leur contribution.

15. Les ressources dites « autofinancées » que les gouvernements versent aux organisations des Nations Unies pour que celles-ci les dépensent dans leurs pays respectifs ont totalisé 1 milliard 890 millions de dollars en 2006, fournis par 154 pays. Le PNUD (avec près de 1,4 milliard de dollars, soit une augmentation de 24 % par rapport à 2005) et le Programme alimentaire mondial (PAM) ont abondamment bénéficié de ce type d'aide. Il convient toutefois de préciser que ces contributions ne représentent pas toujours des ressources « fraîches », mais plutôt la réaffectation de fonds initialement consentis par des banques de développement ou des donateurs bilatéraux.

16. Les fonds auxquels contribuent de multiples donateurs ou les ressources mises en commun sont pour certaines entités une autre source de financement qui prend une importance croissante. Dans le cas de l'UNICEF, ils sont toutefois consacrés pour l'essentiel au financement des interventions humanitaires et aux activités de relèvement après une crise et comprennent, entre autres, les revenus provenant de

⁵ Voir DP/2008/24.

⁶ Voir E/ICEF/2008/10, E/ICEF/2007/9, E/ICEF/2006/11.

⁷ Voir A/63/71-E/2008/46, tableau 8.

divers mécanismes de mise en commun des fonds⁸. En septembre 2007, les fonds provenant de telles sources représentaient 194 millions de dollars, soit déjà plus que le montant total de 178 millions de dollars enregistré en 2006. Les financements entrant dans cette catégorie devraient se développer au cours des années à venir, du fait que certains grands donateurs tendent désormais à privilégier les financements communs.

17. Ces dernières années ont été marquées par l'importance croissante de sources de financement autres que les donateurs gouvernementaux traditionnels, notamment les fonds privés opérant principalement dans différents secteurs du développement social. Les contributions non gouvernementales et privées versées aux Nations Unies représentaient au moins 1 milliard 470 millions de dollars en 2006, soit une forte progression par rapport à 2005⁹. Les organismes des Nations Unies accentuent leurs efforts pour mobiliser des ressources auprès de partenaires non gouvernementaux. C'est ainsi que l'UNICEF a conclu des arrangements institutionnels avec des comités nationaux non gouvernementaux dont les contributions représentent 40 % de ses ressources totales¹⁰. Le PNUD établit des partenariats avec des fondations de toutes les régions du monde. Même si les fonds privés ne représentent qu'une faible part du volume total des contributions versées au système des Nations Unies, ils pourraient constituer au niveau des pays une base de ressources majeure pour les organisations ayant des programmes de pays à petite échelle.

2. Obstacles à la hausse des contributions réelles

18. La situation précaire dans laquelle se trouve depuis peu l'économie mondiale rend problématique tout nouvel accroissement du financement des activités des Nations Unies. La croissance de l'économie mondiale, qui a été de 3,8 % en 2007, devrait sensiblement fléchir pour passer à 1,8 et 2,1 % en 2008 et 2009, respectivement¹¹. L'économie des pays développés devrait ralentir, ce qui pourrait avoir une incidence sur le montant total des apports d'APD, en général, et sur les contributions aux activités opérationnelles des Nations Unies, en particulier.

19. Parce qu'il est volontaire, le financement des activités opérationnelles est exposé à des réductions lorsque les gouvernements doivent faire face à des restrictions budgétaires. 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 au stade ultime du processus décisionnel des donateurs, en fonction non pas de la qualité et du caractère prioritaire des programmes, mais du montant des fonds non encore affectés une fois pris en compte les engagements mis en recouvrement, soumis à une négociation, ou autres.

⁸ Ces fonds comprennent notamment les dons du Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires du Bureau de la coordination des affaires humanitaires du Secrétariat (78 millions de dollars), les contributions des fonds d'affectation spéciale multidonateurs pour le Soudan, la République démocratique du Congo et l'Éthiopie (63,5 millions de dollars), les dons versés par le fonds d'affectation spéciale pour l'Iraq (27 millions de dollars) et les fonds provenant du Fonds des Nations Unies pour la sécurité humaine (1 million de dollars).

⁹ Voir A/63/71-E/2008/46, annexe I.

¹⁰ Voir A/62/73-E/2007/52.

¹¹ *Situation et perspectives de l'économie mondiale à la mi-2008* (2008/57).

20. Différents organes directeurs des organismes des Nations Unies ont exprimé la crainte que les donateurs optent pour d'autres filières que le système des Nations Unies pour réaliser des objectifs communs. Cela signifie peut-être que l'on considère encore que certaines des activités opérationnelles des Nations Unies offrent une visibilité moindre aux contributions des donateurs. La nature complexe et la diversité des activités opérationnelles des Nations Unies sont l'un des facteurs qui rendent plus difficiles les études d'impact, en dépit des mesures prises pour améliorer la gestion axée sur les résultats. En effet, la plupart des donateurs qui ont augmenté leurs engagements au titre de l'APD l'ont fait par le biais de leurs programmes de coopération bilatérale et de certaines organisations multilatérales, au lieu d'augmenter sensiblement le financement de l'ensemble des activités opérationnelles du système des Nations Unies. La quinzième reconstitution des ressources de l'Association internationale de développement réunira, au total, 41,6 milliards de dollars, soit 9,5 milliards de dollars de plus que la quatorzième reconstitution des ressources, qui avait réuni 32,1 milliards de dollars.

21. Il est plus facile de recueillir une aide au profit de causes dont l'impact est visible et direct. L'aide humanitaire constitue la part la plus importante des dépenses globales des organismes des Nations Unies qui s'occupent du développement. On estime qu'en 11 ans (1993-2003), les dépenses consacrées à l'assistance humanitaire se sont accrues à une moyenne annuelle de 15,3 %, tandis que les activités opérationnelles de développement (à l'exclusion de la composante assistance humanitaire) ont augmenté beaucoup moins et de façon plus régulière, à un rythme de 7,4 % par an¹².

22. 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. L'augmentation des fonds d'action générale ne signifie pas nécessairement que le système des Nations Unies ne tirera pas parti de ces ressources puisqu'elles sont partiellement redistribuées par l'intermédiaire des organismes des Nations Unies. Toutefois, certaines distorsions de la planification des activités opérationnelles des Nations Unies aux fins du développement pourraient devenir préoccupantes. Plus précisément, les fonds d'action générale semblent réduire la capacité des pays de déterminer les priorités en matière de financement, alors que si ces ressources étaient directement confiées aux organismes des Nations Unies à l'échelon national, une plus grande importance serait accordée aux priorités nationales dans l'emploi de ces ressources pour l'exécution des programmes à l'échelon des pays.

23. Dans ce contexte, le financement destiné à la coopération bilatérale, aux institutions financières internationales [particulièrement l'Association internationale de développement (IDA)], aux fonds mondiaux et à l'action des Nations Unies dans le domaine de la coopération pour le développement doit être fondé sur la complémentarité.

24. À cet effet, il importe de veiller à la question des critères employés par les différentes organisations. À titre d'exemple, pour déterminer si les organismes des

¹² A/60/74-E/2005/57, par. 56 à 58.

Nations Unies peuvent recevoir des fonds issus de l'APD, le CAD (OCDE) demande aux entités candidates de démontrer qu'elles contribuent au développement économique et au bien-être des pays¹³, ce qui exclut des programmes des Nations Unies qui, à la demande d'États Membres, fournissent pourtant une importante aide au développement, notamment dans le domaine des droits de l'homme. Pour inciter les pays donateurs à fournir une APD plus conséquente aux programmes des Nations Unies, il faudrait modifier ces critères de manière à permettre aux États Membres de comptabiliser au titre de l'APD des contributions à un plus grand nombre de programmes des Nations Unies.

25. Le système des Nations Unies 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. Il se trouve donc défavorisé par rapport à ses concurrents pour l'obtention de la masse critique de ressources nécessaires.

26. 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, 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 préaffectées pour contribuer à la réalisation des objectifs du Millénaire et d'autres objectifs d'envergure internationale.

27. Bien que ces nouvelles modalités de l'aide aient eu de nombreux effets positifs en rendant l'exécution et le financement des programmes plus efficaces, elles pourraient entraver l'action de certains organismes des Nations Unies qui s'occupent du développement, en particulier ceux qui ne font pas partie des mécanismes de coordination. Bien que, dans la plupart des pays, le système des Nations Unies soit représenté dans les réunions portant sur ces questions, il ne participe activement ni à l'appui budgétaire direct ni à l'alignement et à l'harmonisation de ses propres procédures avec celles des donateurs et des gouvernements des pays de programme. Au paragraphe 103 de sa résolution 62/208, l'Assemblée générale a encouragé les organismes de développement des Nations Unies à participer à ces modalités et mécanismes de coordination de l'aide actuels et nouveaux, à la demande des pays de programme, et les a invités à participer davantage à ces modalités et mécanismes.

28. Bien que leurs effets directs sur le financement des activités opérationnelles des Nations Unies n'aient pas encore été évalués, les nouvelles modalités pourraient avoir des incidences sur la planification et sur la mise en œuvre de la coopération pour le développement, ainsi que sur le financement de ces activités car il deviendrait plus difficile de mettre en évidence les résultats de l'aide apportée.

¹³ OCDE, fiche d'information « Is it ODA? », mai 2007.

3. Mesures prises ou prévues par le Secrétaire général/recommandations

29. Le Secrétaire général insiste systématiquement sur la nécessité d'augmenter l'APD. Pendant la période qui a précédé le Sommet du Groupe des Huit à Hokkaido (Japon), il a envoyé à tous les membres du Groupe une lettre leur demandant instamment d'augmenter leur APD. Il a également écrit à tous les pays membres du CAD (OCDE) afin de leur demander d'augmenter l'aide qu'ils fournissent pour le développement de l'Afrique dans le cadre du Groupe de pilotage pour la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement en Afrique. À ce jour, peu de commentaires ont été formulés en réponse à ces appels. En outre, le Secrétaire général demande régulièrement aux États Membres d'augmenter leur APD lors de réunions bilatérales et de visites officielles et il va intensifier l'action qu'il mène dans ce domaine.

30. Par ailleurs, en application des dispositions de la résolution 62/208, le Secrétaire général a confié au Conseiller spécial pour un financement novateur du développement une tâche supplémentaire : mobiliser la volonté politique requise pour que des ressources plus abondantes soient apportées aux fins des activités opérationnelles des Nations Unies et qu'elles le soient de façon plus prévisible. Il a confié la même mission à ses deux envoyés spéciaux à la Conférence internationale de suivi sur le financement du développement chargée d'examiner la mise en œuvre du Consensus de Monterrey, qui se tiendra à Doha.

31. Il est permis d'espérer qu'à l'occasion de la Conférence de suivi de Doha, en décembre 2008, une nouvelle initiative pour le financement du système des Nations Unies sera adoptée. Pendant la période précédant cette conférence, le Secrétaire général rappellera aux États Membres qu'il importe d'augmenter le volume global de l'APD et de fournir au système des Nations Unies des ressources lui permettant de soutenir l'action menée par les pays pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement. Il soulignera également que toute augmentation de l'APD doit s'accompagner d'une augmentation du financement des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies.

32. En fonction des résultats de la Conférence de suivi de Doha et de ceux du Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide qui doit se tenir à Accra, le Secrétaire général étudiera la possibilité de lancer une initiative visant à créer un consensus autour de nouvelles approches et initiatives pour améliorer la qualité et la quantité des apports financiers que reçoivent les organismes du système des Nations Unies qui s'occupent du développement.

33. Le Secrétaire général envisage de donner le coup d'envoi d'une initiative sur les pratiques à recommander en matière de financement multilatéral, qui serait fondée sur les principes de respect mutuel, de responsabilité et de transparence et sur la prise en compte des différents mécanismes et structures de financement qui existent dans le système des Nations Unies. Cette initiative permettrait de définir des objectifs intermédiaires et des critères comparables à ceux de l'Initiative sur les pratiques à recommander aux donateurs de l'action humanitaire (voir encadré 1 ci-après). Elle pourrait définir des orientations à l'intention des donateurs pour la fourniture d'une aide multilatérale efficace.

Encadré 1

Initiative sur les pratiques à recommander aux donateurs de l'action humanitaire

L'Initiative sur les pratiques à recommander aux donateurs de l'action humanitaire a été lancée à Stockholm en 2003 lors d'une réunion internationale à laquelle participaient des représentants de pays donateurs, d'organismes des Nations Unies ainsi que du Mouvement international de la Croix-Rouge, du Croissant-Rouge et d'autres organisations qui s'occupent de l'action humanitaire. Les partenaires de l'Initiative se sont à nouveau réunis à Ottawa en 2004, à New York en 2005 et à Genève, en 2006 et en 2007. L'Initiative fournit un cadre aux donateurs pour l'examen des bonnes pratiques de financement de l'action humanitaire et de leurs sujets de préoccupation communs. En définissant des principes et des normes, elle constitue à la fois un cadre pour la définition de lignes directrices concernant l'aide humanitaire officielle et un mécanisme visant à encourager une plus grande responsabilisation.

Lors de la réunion de 2003, un ensemble de 23 principes et bonnes pratiques d'action humanitaire a été adopté. Ces principes servent aujourd'hui de référence au CAD (OCDE) pour son action humanitaire. En 2007, 24 pays et la Commission européenne ont convenu de faire en sorte que l'aide humanitaire qu'ils apportent respecte les principes définis dans le cadre de l'Initiative.

Depuis 2003, des réunions se tiennent chaque année afin d'examiner les progrès réalisés et d'établir les priorités pour l'année suivante.

Les activités ci-après sont menées dans le cadre de l'Initiative :

1) Évaluation critique mutuelle

Depuis 2004, l'évaluation critique mutuelle que mène régulièrement le CAD a porté sur l'aide humanitaire que fournissent 10 donateurs et a permis de formuler plus de 100 recommandations de fond. Certains donateurs se sont servis de l'Initiative pour orienter l'élaboration de nouvelles politiques ou pour structurer leurs stratégies d'exécution par le biais de plans d'exécution nationaux.

2) Harmonisation des procédures d'établissement des rapports

Les principes de l'Initiative ont été utilisés pour promouvoir l'harmonisation des procédures d'établissement des rapports communiqués aux donateurs par les organisations multilatérales et internationales. La mise au point de modèles de rapports communs et l'unification des impératifs de gestion ont été négociées avec les principaux organismes par le biais de leurs groupes respectifs d'appui aux donateurs. Cela permet aux organismes de réduire le coût des transactions et, ainsi, de consacrer davantage de ressources aux activités opérationnelles.

3) Une instance de discussion

L'Initiative offre aux donateurs un cadre commun pour l'examen des questions qui les préoccupent. Ils ont notamment examiné la mise au point de nouveaux instruments de financement tels que le Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires et le Fonds humanitaire commun. Plus récemment, ils ont pu, sous la houlette de l'Initiative, mettre en commun leurs bonnes pratiques concernant les méthodes d'affectation des ressources axées sur les besoins et la nouvelle approche par groupe thématique adoptée dans le cadre de la réforme de l'action humanitaire.

4) Mesures expérimentales à l'échelon des pays

Deux initiatives pilotes ont été menées pendant deux ans au Burundi et en République démocratique du Congo (RDC). Des mesures ont ensuite été prises à titre expérimental au Soudan et en RDC afin de mettre en pratique les principes de l'Initiative à l'échelon local. Les résultats de ces projets pilotes ont été examinés et d'importants enseignements en ont été tirés. Une note d'orientation est actuellement élaborée afin de promouvoir, sur le terrain, une plus large adhésion aux principes de l'Initiative.

5) Suivi et évaluation

Dans le cadre de l'Initiative, il a été élaboré un ensemble d'indicateurs permettant de comparer l'aide fournie par les donateurs à leurs engagements fondamentaux. Ces indicateurs peuvent en outre être adaptés pour permettre aux organismes donateurs, s'ils le souhaitent, d'évaluer leurs propres résultats. Un expert indépendant a été chargé d'établir des niveaux de référence et de suivre les progrès réalisés. Le premier rapport, qui porte sur des données de 2004 et de 2005, a été présenté en juillet 2006.

6) Mettre à l'essai les nouvelles modalités de l'aide

De nouvelles modalités de financement de l'aide humanitaire sont élaborées et les modalités en vigueur sont affinées. Ces mécanismes doivent permettre d'obtenir des financements suffisants, prévisibles et adaptables, ce qui améliorera la rapidité et l'efficacité de l'aide humanitaire et la rendra plus équitable.

34. Le bilan des progrès réalisés dans le cadre de l'Initiative pourrait être fait lors des réunions de haut niveau sur le financement des activités opérationnelles de développement tenues parallèlement au débat de haut niveau du Conseil économique et social, et plus particulièrement lors du Forum pour la coopération en matière de développement. Cela permettrait de remettre en lumière la question des ressources, tout en créant un lien entre l'examen des problèmes de financement et le débat plus large relatif aux politiques de coopération pour le développement, notamment pour ce qui est de relier la mobilisation des ressources à l'évaluation des résultats. Il a été noté que ce lien n'avait pas été pris en compte lors

de la Conférence annuelle des Nations Unies pour les annonces de contributions aux activités de développement sous sa forme actuelle. Le débat de haut niveau du Conseil pourrait compléter les efforts faits par les différents fonds et programmes pour mobiliser des ressources et renforcer l'appui politique requis pour que les résultats voulus soient atteints sur une période de plusieurs années. Il permettrait aussi de veiller à ce que toute nouvelle initiative tienne pleinement compte des particularités des différents organismes des Nations Unies s'occupant du développement.

35. Le Secrétaire général a pris note du dernier rapport des coprésidents de la consultation sur la cohérence de l'action des organismes des Nations Unies, tenue lors de la soixante-deuxième session de l'Assemblée générale, qui fait notamment état de la nécessité de remplir tous les engagements qui ont été pris concernant le financement du système des Nations Unies et dans lequel il est à nouveau souligné que le financement insuffisant et imprévisible du système contribue lui aussi à la fragmentation de ce dernier et nuit à son caractère multilatéral. Dans le cadre du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS), le Secrétaire général encouragera l'adoption par le système de Nations Unies de mesures communes visant à réunir les fonds nécessaires aux activités opérationnelles de développement tout en évitant les rivalités entre les différents organismes dans ce domaine. Des approches coordonnées de la collecte de fonds par le système des Nations Unies aux échelons national, régional et mondial ont de nouveau été examinées, car cela permettrait d'exploiter les points forts des programmes de chaque organisation. Les solides partenariats établis avec les gouvernements des pays de programme, les donateurs bilatéraux et les fonds et institutions multilatéraux peuvent contribuer à la concertation, à l'efficacité des activités des organisations et à des résultats positifs à l'échelle nationale.

36. Certaines organisations appliquent déjà cette stratégie, qui présente des avantages considérables. Ainsi, l'UNICEF a renforcé ses partenariats avec des institutions financières internationales, ce qui lui a permis de recueillir en 2007 des contributions d'un montant de 27 millions de dollars, soit près de quatre fois plus qu'en 2006. Le PNUD a conclu un mémorandum d'accord avec la Banque islamique de développement et les négociations sur la révision des cadres de collaboration avec la Banque africaine de développement et la Banque asiatique de développement sont en voie d'achèvement.

37. Dans le secteur de la santé, la multiplication des nouveaux partenariats et initiatives a entraîné une fragmentation de ce secteur au niveau mondial et le système de santé souffre d'une pénurie de financements prévisibles à long terme. L'adoption de mesures visant à renforcer la coordination et la responsabilisation a pris du retard. Avec l'appui des organismes du système des Nations Unies s'occupant de la santé, le Secrétaire général a entrepris d'élaborer un plan de campagne visant à mobiliser les ressources nécessaires pour a) faire face à la crise des ressources humaines dans le secteur de la santé; b) accélérer l'amélioration de la santé maternelle, notamment en s'assurant la coopération active de chefs d'État; et c) soigner les maladies tropicales orphelines et en enrayer la progression.

38. Coopérer avec le secteur privé dans le cadre de partenariats efficaces permet également de recueillir de précieuses ressources et de maximiser les résultats des programmes. L'UNICEF a réussi à renforcer ses partenariats dans divers domaines : philanthropie stratégique, commercialisation engagée, programmes dans le cadre

desquels les employés font des dons, manifestations spéciales, ventes de cartes de vœux et promotion des campagnes de sensibilisation et des appels d'urgence.

39. En prenant des mesures inédites et novatrices, le Programme alimentaire mondial (PAM) a donné une ampleur considérable à ses partenariats avec le secteur privé. Il a mis en route deux partenariats mondiaux pluriannuels dont le budget sera de plusieurs millions de dollars et il bénéficiera ainsi des compétences particulières et des dons des entreprises partenaires. Des dons supplémentaires seront versés par des entreprises plus petites, par des donateurs en ligne et par quelques personnes fortunées. Le Conseil d'administration du Programme étudie actuellement un projet d'expansion des partenariats avec le secteur privé.

40. En 2006, 103 bureaux de pays du PNUD ont mené des activités de développement avec la participation d'entreprises privées, y compris plus de 120 projets de partenariat public-privé dans les domaines de la lutte contre la pauvreté, de l'environnement et de l'énergie. Soixante bureaux de pays ont établi des partenariats avec des fondations et des organisations de la société civile dans des domaines tels que la gouvernance démocratique, l'énergie et l'environnement, et la lutte contre la pauvreté. Dans bien des cas, les fondations ont joué un rôle important en mobilisant d'autres partenaires en vue d'appuyer les programmes de l'ONU.

41. Lors d'une réunion spéciale tenue le 25 février 2008, le Conseil économique et social a étudié les moyens de mettre le mécénat d'entreprise au service de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. Des idées intéressantes ont été formulées, telles que l'élaboration de directives qui régiraient les partenariats à l'échelle du système des Nations Unies. Les participants à cette réunion ont également estimé qu'il fallait examiner les questions liées aux réglementations fiscales afin de faciliter, à l'échelle mondiale, la circulation des flux croissants de ressources provenant du mécénat d'entreprise. Le Secrétaire général va prendre des mesures pour encourager la coopération avec les fondations et pour trouver des fonds dans le secteur privé à l'occasion de la prochaine réunion du Conseil économique et social sur l'action philanthropique.

42. Alors que le système des Nations Unies tisse des liens avec le secteur privé, il faut veiller à ce que cette collaboration nouvelle respecte les principes qui régissent les activités du système, notamment le multilatéralisme et la neutralité.

B. Prévisibilité et pratique des engagements pluriannuels

1. Évolution récente et état actuel de la question

43. La présence de ressources financières prévisibles permet en règle générale d'établir un lien entre les priorités stratégiques et les sources de financement, et donc de renforcer l'orientation et la cohérence des programmes. À l'inverse, l'absence de prévisibilité entraîne une augmentation du coût des opérations supporté par les organismes, en raison de difficultés administratives et d'incertitudes quant au financement des programmes. L'exécution des programmes est limitée et l'échelonnement des activités plus difficile puisqu'il faut aligner ces activités sur les ressources disponibles.

44. Plusieurs organismes des Nations Unies ont adopté un plan de financement pluriannuel pour inciter les États Membres donateurs à engager des ressources à la hauteur des besoins pour toute la période couverte par le plan. Malgré cela, la

prévisibilité du financement demeure problématique, comme en témoigne par exemple la baisse continue du nombre de donateurs qui communiquent un calendrier de versements précis au PNUD : 9 donateurs en 2007, 11 en 2006 et pour les trois années précédentes, 14 en 2002 et 15 en 2000, dont beaucoup n'ont d'ailleurs pas respecté les échéances qu'ils s'étaient fixées¹⁴.

2. Difficultés à garantir la prévisibilité

45. Le financement des activités opérationnelles de l'ONU reposant de plus en plus sur des contributions volontaires, extrabudgétaires et réservées, il devient de plus en plus difficile d'en assurer la prévisibilité et la fiabilité. Globalement, les plans de financement pluriannuels n'ont pas sensiblement amélioré la prévisibilité des ressources financières. Les donateurs exploitent souvent ces plans à titre de référence pour la mobilisation de ressources mais continuent de prendre des engagements à court terme, ce qui peut s'expliquer par le sentiment qu'ils ont que les résultats et les engagements pluriannuels de fonds non réservés sont peut-être insuffisamment corrélés.

46. D'une manière générale, l'aide publique au développement reste très imprévisible, sachant que 60 % à 65 % seulement des montants correspondants sont déboursés par les donateurs au cours de l'exercice budgétaire pour lequel ils sont prévus. La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement énonce l'objectif-cible consistant à réduire de moitié, en 2010 au plus tard, la part de l'aide dont le versement n'est pas effectué au cours de l'exercice budgétaire pour lequel il est prévu.

47. Selon l'étude menée par le CAD (OCDE) sur les pratiques des donateurs en matière de planification de leurs dépenses d'aide¹⁵, le budget des donateurs reste annuel, conformément aux dispositions parlementaires, mais la plupart d'entre eux utilisent un cadre de programmation pluriannuel comportant des informations sur les dépenses prévues. Le degré de partage de ces informations avec les pays partenaires est variable.

48. La faiblesse des progrès accomplis en matière de prévisibilité s'explique en partie par l'application généralisée de conditions susceptibles de retarder ou réduire considérablement l'aide prévue. Une part non négligeable de l'aide demeure subordonnée à l'achat de biens et de services dans les pays donateurs. Il est également courant d'allouer une aide en fonction de l'efficacité des méthodes de gouvernance et des politiques, et non des besoins et des résultats sur le plan du développement.

3. Mesures prises ou prévues par le Secrétaire général et recommandations

49. Les plans de financement pluriannuels, ou plans stratégiques, ont permis aux États Membres de contrôler le bon usage des ressources financières en les comparant aux résultats obtenus grâce aux activités programmées.

50. Dans certains cas, le versement de contributions thématiques conformément aux priorités fixées dans les plans stratégiques a eu pour effet d'accroître la

¹⁴ Voir DP/2008/24.

¹⁵ Comité d'aide au développement de l'OCDE, *Scaling Up: Aid Fragmentation, Aid Allocation and Aid Predictability: Report of 2008 Survey of Aid Allocation Policies and Indicative Forward Spending Plans* (mai 2008).

prévisibilité des ressources à des fins spéciales, qui représentent une part croissante de l'ensemble des ressources financières. En outre, les contributions thématiques entraînent des frais administratifs moins élevés, permettent une publication simplifiée des résultats annuels et offrent une plus grande souplesse, d'où une planification et des résultats à plus long terme. L'UNICEF, par exemple, a reçu au total 1 milliard 889 millions de dollars en contributions thématiques depuis 2003. Entre 2004, année durant laquelle elles ont été introduites, et 2006, la part des contributions thématiques dans le total des contributions est passée de 8 % à 11 %, leur montant ayant plus que triplé au cours de la période qui a débuté en 2004 et qui s'est achevée le 30 septembre 2007.

51. Assurer le financement à long terme du FNUAP est un produit de gestion clairement défini et mesurable, indissociable du dispositif de responsabilisation et de la politique de contrôle du Fonds, dont le plan stratégique comprend un cadre intégré d'allocation des ressources indiquant les prévisions de recettes totales du FNUAP pour la durée du plan stratégique et le mode de répartition de ces recettes entre les trois composantes prioritaires du Fonds : programmes de pays, programmes mondiaux et régionaux, et budget d'appui biennal axé sur les résultats.

52. La consolidation des fonds et programmes à laquelle il a été procédé dans le cadre de l'initiative pilote « Unis dans l'action » s'est traduite par une nouvelle façon de collecter des ressources à des fins spéciales auprès des pays. En effet, cette consolidation permet aux donateurs de financer un plan stratégique en faveur d'une intervention coordonnée du système des Nations Unies face aux problèmes de développement, tout en ayant pour objet de réduire le coût des opérations et d'offrir plus de souplesse et de prévisibilité aux agents de réalisation. Grâce à elle, les partenaires bénéficient d'un aperçu clair et complet des activités du système, des ressources qui leur sont affectées et des déficits de financement. Certains donateurs ont fourni des ressources supplémentaires pour financer des projets pilotes et se sont engagés à accroître le financement des programmes au moyen de contributions non réservées¹⁶.

53. Toutefois, les enseignements tirés de l'évaluation de 2007 montrent le caractère potentiellement irréaliste d'une programmation établie par le gouvernement d'un pays en collaboration avec les organismes des Nations Unies suivant l'hypothèse d'un fort afflux de ressources. De plus, l'utilisation des fonds bilatéraux existants pour financer des programmes soutenus par l'ONU compromettrait la disponibilité de ressources supplémentaires pour les pays de programme. En ce qui concerne les organismes des Nations Unies, le financement de leurs activités pourrait se faire au détriment de leurs ressources de base si les donateurs décidaient d'injecter des fonds dans les programmes consolidés relevant de l'initiative « Unis dans l'action » sans passer directement par lesdits organismes. En l'absence d'un financement suffisant, la consolidation des fonds et programmes rendrait difficile l'établissement des priorités, risquant ainsi de provoquer des tensions entre les organismes pour la mobilisation de ressources. Dans leur rapport, les vice-présidents des consultations officieuses sur la cohérence du système organisées par l'Assemblée générale ont noté que les États Membres craignaient que les pays en développement ayant refusé de participer à l'initiative « Unis dans l'action » puissent être délibérément désavantagés. C'est pourquoi la consolidation

¹⁶ Groupe des Nations Unies pour le développement, « Delivering as One 2007 stocktaking exercise » (27 mars 2008).

des fonds et programmes des Nations Unies, qui vient tout juste de commencer à être expérimentée dans les pays pilotes, doit faire l'objet d'un suivi étroit et d'une évaluation rigoureuse.

C. Équilibre entre ressources de base et autres ressources¹⁷

1. Évolution récente et état actuel de la question

54. L'Assemblée générale a souligné à maintes reprises la nécessité d'accroître la part des contributions de base dans le financement du Système des Nations Unies pour le développement. C'est ce qu'elle a récemment réaffirmé dans sa résolution 62/208, soulignant que les ressources de base, en raison de leur caractère non lié, demeuraient l'assise des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies, notant avec inquiétude que les contributions aux ressources de base des fonds et programmes des Nations Unies avaient diminué au cours des dernières années, et reconnaissant la nécessité pour les institutions de toujours prendre garde au déséquilibre entre ressources de base et autres ressources.

55. Or, ce déséquilibre persiste. En 2006, le montant des autres ressources ou ressources extrabudgétaires allouées pour les activités opérationnelles s'établissait à 12,1 milliards de dollars, contre 5,1 milliards de dollars pour les ressources de base. Malgré une augmentation de 2 points en 2006, une première en cinq ans, la part des ressources de base ne représente toujours que 29,5 % du total des ressources. En fait, l'évolution globalement baissière de la part des ressources de base s'est poursuivie, ces ressources représentant 37,6 % du total en 2002. Les autres ressources constituent une part importante du total des ressources en raison d'une progression bien plus rapide (taux de croissance annuel de 17,4 %, contre 7,1 % pour les ressources de base, pour la période 2002-2006). En revanche, en dollars constants, les autres ressources ont augmenté au taux annuel moyen de 9,9 % entre 2002 et 2006, contre 0,3 % pour les ressources de base¹⁸.

56. En étudiant l'évolution à long terme, sur une période de 15 ans, du financement global de trois fonds et programmes des Nations Unies (PNUD, UNICEF et FNUAP), on constate que la part des contributions de base n'a cessé de diminuer, chutant de 79,7 % du total des contributions en 1991 à 30,7 % de ce total en 2006, sous l'effet combiné de fortes hausses des contributions réservées et de hausses limitées des contributions de base¹⁹. Il convient toutefois de noter que, dans le cas du FNUAP, les ressources de base représentent toujours 65 % du budget total.

57. En ce qui concerne les institutions spécialisées, leurs budgets statutaires ou de base ont stagné²⁰. La part des contributions correspondantes est tombée de 42,8 % en 2002 à 27,4 % en 2006, ce qui s'explique par la forte hausse des autres contributions, qui ont enregistré une croissance réelle de 11,1 % par an entre 2001 et 2006, et la croissance limitée des contributions de base (0,3 % par an au cours de la même période), croissance souvent freinée par l'application du principe d'une

¹⁷ Dans certains organismes, les ressources de base sont appelées « ressources ordinaires », et les autres ressources « ressources supplémentaires » ou « ressources extrabudgétaires ».

¹⁸ Voir A/63/71-E/2008/46, tableau 3.

¹⁹ Ibid., tableau 6.

²⁰ Ibid., tableau 11.

croissance nulle au budget ordinaire de plusieurs institutions par les pays donateurs les plus influents.

58. L'évolution du financement des fonds et programmes des Nations Unies entre 2002 et 2006 montre qu'à l'exception de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA), dont l'intégralité des ressources provient systématiquement de contributions de base, l'équilibre entre ressources de base et autres ressources varie d'une entité à l'autre du système des Nations Unies. D'une manière générale, le Fonds international de développement agricole (FIDA), le Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA) et le FNUAP affichent une proportion élevée de ressources de base, qui représentent 70 % à 90 % du total de leurs ressources, alors que moins de la moitié des budgets respectifs des autres entités du système (UNICEF, PNUD, PAM, commissions régionales et institutions spécialisées) est constituée de ressources de base. Au sein de ce groupe, la part de ces ressources atteint à peine 40 % pour l'UNICEF, 20 % pour le PNUD et 10 % pour le PAM, bien que l'équivalent exact des ressources de base n'existe pas dans le système de financement de celui-ci.

2. Obstacles au maintien d'un rapport équilibré entre les ressources de base et les autres ressources

59. Environ 50 % des fonds destinés aux institutions multilatérales, y compris l'Organisation des Nations Unies, sont réservés²¹ à des initiatives, secteurs ou thèmes déterminés. Bien que les ressources préaffectées représentent un complément important des ressources de base, le rapport entre les contributions aux budgets ordinaires et les autres ressources demeure déséquilibré, ces dernières augmentant beaucoup plus rapidement que les premières.

60. L'ampleur des ressources de base influe inévitablement sur la capacité des organismes des Nations Unies de s'acquitter de leur mandat, jouer le rôle qui leur est confié sur les plans opérationnel et normatif et fournir efficacement un appui au renforcement des capacités aux fins d'un développement durable à long terme. Les ressources de base offrent en outre à chaque organisation la souplesse nécessaire pour atteindre les objectifs d'ensemble fixés par son organe directeur sur la base des responsabilités fondamentales qui lui sont confiées. Elles permettent aussi d'accroître l'impact des arrangements de programmation conjointe et de financement commun dans l'ensemble du système des Nations Unies.

61. Du fait de l'adoption généralisée d'une politique de croissance zéro pour l'établissement du budget ordinaire des institutions spécialisées, il est devenu impossible d'envisager de partir du concept de budget statutaire pour négocier un accroissement suffisant des ressources; c'est la raison pour laquelle ces organisations ont, depuis le début des années 90, considérablement intensifié leurs efforts pour mobiliser des ressources par le biais des fonds d'affectation spéciale, d'autant plus que, parallèlement, elles ont dû faire face à une baisse non négligeable des fonds attribués par le PNUD aux activités des programmes de pays. D'où la

²¹ Bien que les expressions « fonds préaffectés » et « ressources autres que les ressources de base » ne soient pas synonymes, ces dernières ont presque toujours été destinées à des fins spéciales; ces dernières années toutefois, une troisième catégorie est apparue, celle des ressources autres que les ressources de base qui sont programmées en tant que contributions à la réalisation des objectifs de base d'une organisation, sans toutefois être affectées à des fins précises.

croissance exponentielle des ressources extrabudgétaires (ressources autres que les ressources de base) et l'apparition de nouveaux types de fonds d'affectation spéciale, certains traditionnellement liés à des projets ou initiatives déterminés et d'autres dont l'orientation est plus thématique. Le financement de caractère thématique est certes moins lié que les autres sources classiques de financement, mais il n'en constitue pas moins une modalité de financement complémentaire et ne devrait pas être substitué au financement de base.

62. Malgré l'amélioration de la gestion des résultats par les organismes des Nations Unies et le rôle essentiel qu'ils jouent dans la réalisation des objectifs de développement convenus au niveau international, notamment les objectifs du Millénaire, la part des ressources de base n'a pas pour autant augmenté. La persistance du déséquilibre entre ressources de base et autres ressources peut être essentiellement imputée aux facteurs ci-après :

a) Certains donateurs préfèrent les contributions aux ressources autres que les ressources de base car ils évitent ainsi de s'engager à verser sur plusieurs années des contributions liées, ce qui peut se révéler difficile lorsqu'ils doivent faire face à de lourds déficits budgétaires;

b) D'autres donateurs préfèrent les contributions aux ressources autres que les ressources de base parce qu'ils ne sont pas toujours convaincus de l'efficacité et de la transparence des organismes des Nations Unies et jugent préférable d'exercer un contrôle direct sur la manière dont les ressources sont utilisées, plutôt que de les confier à l'administration de l'organisation considérée;

c) D'autres enfin préfèrent sans doute réaliser leurs propres programmes, différents de ceux des organes des Nations Unies, par le biais de contributions aux ressources autres que les ressources de base, en particulier s'ils peuvent déterminer le mandat et la teneur des programmes et projets ainsi que les modalités d'achat et de sélection, d'où l'expression « multi-bi » qui s'applique à nombre de ces contributions.

d) Les contributions aux ressources autres que les ressources de base sont considérées comme un moyen d'acheminer directement la contribution des pays donateurs ainsi que leurs compétences spécialisées pour améliorer les conditions de vie ou toute autre composante du développement dans un pays où l'Organisation des Nations Unies exerce des activités. Ces contributions (sous forme d'un accès au secteur privé, aux organisations non gouvernementales, à des instituts de recherche, à des institutions publiques et privées et à des services d'experts originaires des pays donateurs) se concrétisent facilement en un soutien du pays donateur à l'utilisateur final, alors que le recours à la modalité des ressources de base ne fait pas toujours apparaître le lien direct entre ces contributions bilatérales et l'utilisateur final. Le danger existe toutefois de voir cette modalité devenir un moyen de remplacer l'initiative bilatérale.

3. Mesures prises ou envisagées par le Secrétaire général/recommandations

63. **L'Assemblée générale a souligné qu'à tout accroissement du financement, en particulier dans le cas des ressources de base, doit correspondre un accroissement parallèle de l'efficacité, de l'efficacé, de la cohérence et des résultats obtenus dans l'ensemble du système des Nations Unies pour le développement et les organisations qui en relèvent.** Pour ce qui est de la

budgetisation axée sur les résultats, le PNUD, le FNUAP et l'UNICEF, faisant fond sur les efforts passés d'harmonisation du mode de présentation des budgets d'appui biennal, ont pris des mesures importantes durant la période 2006-2007 en vue d'harmoniser la budgetisation axée sur les résultats pour l'établissement de ces budgets. Comme l'a demandé l'Assemblée générale dans sa résolution 62/208, les organismes des Nations Unies ont entrepris de renforcer la planification, la budgetisation, le contrôle et la présentation de l'information axés sur les résultats à l'échelon des pays. Un nombre croissant d'organismes des Nations Unies, y compris des institutions spécialisées, adoptent actuellement une méthode de gestion axée sur les résultats pour améliorer leur fonctionnement interne. Un système commun de planification, contrôle et présentation des résultats axés sur les résultats est actuellement mis en place à titre expérimental en vue de son utilisation à l'échelon des pays.

64. Les organismes des Nations Unies appliquent actuellement des réformes importantes, mais la volonté politique de mettre en pratique les principes convenus pour le financement des activités opérationnelles n'a pas suivi.

65. Pour faciliter la mobilisation de cette volonté politique, **il faudrait réfléchir plus avant quant aux moyens d'accroître la souplesse du mécanisme de détermination des contributions dans plusieurs organisations, par exemple, au moyen d'autres modalités s'inspirant du barème indicatif des contributions volontaires ou du système de négociation pour la reconstitution des ressources utilisé par le PNUE et le FIDA (voir plus loin, encadré 2). Il faudrait aussi envisager le recours généralisé à une programmation d'ensemble fondée sur la totalité des ressources requises (ressources de base et autres ressources), notamment pour les grandes institutions spécialisées.** Le Secrétaire général, dans le cadre du Conseil des chefs de secrétariat, encouragera les organismes des Nations Unies à abandonner la modalité d'un financement extrabudgétaire fragmentisé sur la base d'affectations spéciales et à adopter une programmation d'ensemble pour la mobilisation des ressources de sorte que toutes les ressources mises à leur disposition pour leurs activités opérationnelles soient affectées en fonction de leurs grandes priorités de développement, à partir des initiatives déjà prises dans ce sens par les organismes du système.

66. Par ailleurs, après plusieurs budgets successifs à croissance zéro pendant les années 90, la situation a évolué. **Il convient donc de réexaminer dans une nouvelle optique les coûts et avantages ainsi que la pertinence actuelle de la méthode de la croissance zéro. L'Assemblée générale l'a elle-même reconnu dans sa résolution 62/208 lorsqu'elle a invité les pays à envisager d'accroître leurs contributions aux budgets ordinaires des institutions spécialisées.**

67. Le système des Nations Unies s'emploie par ailleurs à harmoniser les modalités de recouvrement des coûts découlant de l'appui à la mise en œuvre des programmes afin d'éviter d'utiliser les ressources de base pour financer la gestion des fonds extrabudgétaires.

68. À partir des définitions et principes harmonisés en matière de recouvrement des coûts initialement établis par le Conseil des chefs de secrétariat et son Comité de haut niveau sur la gestion, le Groupe de gestion du Groupe des Nations Unies pour le développement a continué d'harmoniser les taux de recouvrement des coûts pour les fonds d'affectation spéciale multidonateurs, les programmes communs et les bureaux communs. Les organisations représentées au Comité exécutif du Groupe

des Nations Unies pour le développement et leurs conseils d'administration respectifs ont approuvé un taux de recouvrement des coûts harmonisé de 7 % pour les projets prévoyant le partage des coûts avec les donateurs, ce qui devrait faciliter la participation de l'Organisation des Nations Unies à des fonds d'affectation spéciale multidonateurs. D'autres organisations s'emploient à ajuster leurs propres politiques de recouvrement des coûts et à y introduire une certaine souplesse pour pouvoir les aligner sur les conditions acceptées par les fonds et programmes des Nations Unies, et elles ont accompli des progrès appréciables à cet égard. Dans tous ces cas, toutefois, le principe du recouvrement intégral des coûts reste applicable.

Encadré 2

Barème indicatif des contributions volontaires du PNUE

À l'exception de la contribution relativement faible prévue au budget ordinaire de l'Organisation des Nations Unies, le PNUE est entièrement tributaire des contributions volontaires. Le Fonds pour l'environnement est sa principale source de financement. Toutefois, les contributions au Fonds demeurent insuffisantes pour exécuter les activités prescrites par le Conseil d'administration du PNUE, ce qui contraint celui-ci à réduire son programme de travail. Indépendamment du Fonds, des ressources préaffectées à certaines activités du PNUE sont mises à sa disposition sous la forme de fonds d'affectation spéciale et de contributions réservées.

À la suite d'une décision prise par le Conseil d'administration à Cartagena en 2002, le PNUE a mis en place une phase pilote du barème indicatif des contributions volontaires à compter de 2003. Ce barème vise à accroître le montant des contributions annuelles des donateurs. Cet instrument a permis d'élargir la base des donateurs et de disposer de contributions plus adéquates et plus prévisibles. Les résultats initiaux de la mise en place du barème sont très prometteurs.

En 2008, le PNUE a créé une Section de la mobilisation des ressources. Des efforts sont actuellement faits au niveau institutionnel pour coordonner les efforts en vue d'une mobilisation des ressources plus intensive auprès des gouvernements et auprès de sources non gouvernementales. La création de cette section vient s'ajouter au lancement d'une stratégie à moyen terme axée sur les résultats, visant à assurer le passage d'une approche fondée sur les projets à une approche plus pragmatique de la mobilisation des ressources.

IV. Conclusion

69. 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. En conséquence, des approches fondées sur les besoins des divers pays et sur la demande, enracinées dans les priorités nationales, devraient être préconisées pour quantifier les besoins de financement. La neutralité et la légitimité de

l'Organisation des Nations Unies ont été des facteurs critiques qui ont permis l'évolution de son rôle d'animateur et de sa contribution au développement. **Se fondant sur l'avantage comparé et les caractéristiques uniques des activités opérationnelles du système des Nations Unies, il faudrait établir un nouveau mécanisme de financement pour doter ces activités d'une base solide de financement. En même temps, la mise en place d'une base de financement adéquate et son développement doivent aller de pair avec un accroissement de la cohérence, de l'utilité, de l'impact et de l'efficacité du système des Nations Unies, ainsi que de sa capacité de produire des résultats.**

70. Le Secrétaire général a pris des mesures pour accroître le volume et la qualité du financement des activités opérationnelles pour le développement. Il compte prendre d'autres mesures, notamment à la lumière des résultats de la conférence de suivi de Doha et du Forum de haut niveau d'Accra sur l'efficacité de l'aide. Il est déterminé à donner suite à la demande formulée par l'Assemblée générale dans sa résolution 62/208.

71. Les organismes du système des Nations Unies pour le développement étudient des modalités de financement susceptibles de renforcer la prévisibilité, la stabilité à long terme, la fiabilité et la viabilité du financement des activités opérationnelles du système pour répondre à l'évolution des besoins des pays de programme qui cherchent à atteindre les objectifs de développement convenus au niveau international.

72. **Toutefois, les tendances constatées en ce qui concerne le financement du système des Nations Unies, en particulier le déclin des ressources de base, sont une source de grande préoccupation. On a appelé l'attention dans le présent rapport sur un certain nombre d'obstacles à l'amélioration quantitative et qualitative du financement des activités opérationnelles de financement pour le développement. Mais par-dessus tout, une ferme volonté politique de donner au système des Nations Unies les moyens non seulement d'élaborer des accords et normes internationaux, mais aussi d'aider les pays à mettre en œuvre les engagements pris, est indispensable.**