

PROVISOIRE

E/2003/SR.19

27 mars 2009

FRANÇAIS

Original : ANGLAIS

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Session de fond de 2003

COMPTE RENDU ANALYTIQUE PROVISOIRE DE LA 19^{ème} SÉANCE

tenue au Palais des Nations, à Genève,
le jeudi 3 juillet 2003, à 9 h 30

Président : M. HUSSEIN (Ethiopie) (Vice-Président)

SOMMAIRE

Activités opérationnelles du Système des Nations Unies au service de
la coopération internationale pour le développement

Les rectifications au présent compte rendu doivent être rédigées dans l'une des langues de travail. Elles doivent être présentées dans un mémorandum et être également incorporées à un exemplaire du compte rendu. Il convient de les adresser, une semaine au plus tard à compter de la date du présent document, au Groupe d'édition, bureau E.4108, Palais des Nations, Genève.

GE.03-62752 (F) NY.07-34981 (F)

En l'absence de M. Rosenthal (Guatemala), M. Hussein (Éthiopie), vice-président, prend la présidence.

La séance est ouverte à 9 h 40.

Activités opérationnelles du Système des Nations Unies au service de la coopération internationale pour le développement (point 3 de l'ordre du jour) (E/2003/89)

Débat de haut niveau sur les ressources disponibles pour les activités opérationnelles au service du développement, consacré aux résultats obtenus concernant la question des activités de coopération au service du développement du système des Nations Unies

Le Président dit que la situation actuelle du financement doit être replacée dans le contexte du consensus qui s'est dégagé aux grandes conférences tenues dans les années 1990 et des accords conclus au sujet de la coopération au service du développement. Le Consensus de Monterrey, par exemple, a réaffirmé le rôle de l'aide publique au développement (APD). Toutefois, les fonds disponibles pour les activités opérationnelles des Nations Unies ont diminué ou stagné au cours des dix années écoulées. Il est essentiel que ces ressources, particulièrement les ressources de base, soient prévisibles et continues.

Le Président souhaite la bienvenue aux membres du Groupe de discussion et annonce que M. Desai (Secrétaire général adjoint aux affaires économiques et sociales) dirigera les débats.

Après avoir brièvement présenté chacun des membres du Groupe, **M. Desai** (Secrétaire général adjoint aux affaires économiques et sociales), qui s'occupe des débats, explique que le but des débats est de favoriser l'interaction et le dialogue entre les partenaires.

M. Fust (Directeur général pour la coopération au service du développement, du ministère suisse des affaires étrangères), membre du Groupe, dit que les décaissements effectifs d'APD sont vraisemblablement inférieurs aux montants estimés par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Il est difficile d'évaluer la situation avec précision car les critères qui définissent l'APD varient d'un pays à l'autre. En outre, la tendance apparue récemment à recycler les montants promis dans de nouvelles promesses nuit de plus en plus au respect de

la responsabilité et de la transparence. Les montants « déclarés » s'écartent aussi de plus en plus de ceux qui sont « décaissés ».

Dans le climat actuel de croissance économique lente, il sera difficile de mobiliser les moyens supplémentaires qu'exige l'application du Consensus de Monterrey par les circuits budgétaires habituels. On devra trouver de nouvelles solutions pour financer l'APD et revoir l'architecture du système financier des Nations Unies et de ses sous-systèmes pour pouvoir appuyer correctement les partenariats. Il importe de mobiliser une APD accrue des pays de l'OCDE et de réexaminer la situation des partenaires au service du développement au Sud et à l'Est.

Plusieurs options se présentent. Premièrement, il faudrait reconsidérer le rôle des institutions financières à la lumière de la mission de développement des Nations Unies pour déterminer les secteurs pour lesquels des dons seraient plus utiles et ceux pour lesquels des prêts seraient préférables. Deuxièmement, la préférence devrait être donnée à la complémentarité et à la valeur ajoutée dans le cadre du système multilatéral sans qu'un sous-système puisse en concurrencer un autre mais pour que tous aient à y gagner. Troisièmement, on devrait s'efforcer de mobiliser davantage d'APD par les voies budgétaires classiques en attribuant un rang de priorité nationale bien supérieur aux questions de développement. Quatrièmement, les acteurs du développement dans les pays industrialisés devraient cesser de protéger leurs intérêts propres et adopter une approche plus cohérente. De nouveaux arrangements de partenariat durable devraient aussi être pris et la base de donateurs devrait être élargie.

Une question politique essentielle est de savoir s'il est ou non sain que les pays industrialisés s'endettent pour respecter leurs engagements internationaux en matière de coopération et par là imposent des obligations aux générations futures. A ce sujet, il vaudrait la peine de rappeler qu'une réduction de 10% de toutes les dépenses mondiales de défense libérerait 80 milliards de dollars E.-U. pour l'APD.

L'adjectif « volontaire » ne devrait plus servir à l'ONU à qualifier des contributions. Des mesures immédiates devraient être prises pour améliorer le fonctionnement du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Les programmes de l'ONU devraient bénéficier d'accroissements de fonds

proportionnels aux accroissements de dons fournis par l'Association internationale de développement (IDA). Enfin, des consortiums pourraient être créés pour tel ou tel pays afin de permettre à l'ONU, aux institutions financières, aux donateurs bilatéraux et aux gouvernements d'oeuvrer de concert afin de concevoir des projets durables de développement national et d'obtenir des engagements clairs des partenaires.

Répondant à une question de M. Desai (Secrétaire général adjoint aux affaires économiques et sociales), qui dirige les débats, M. Fust ne veut pas dire catégoriquement que tous les financements sous forme de dons devraient transiter par les Nations Unies mais estime qu'il serait utile d'examiner comment ces financements sont utilisés et à quelles fins. Il importe par exemple de veiller à ce que les banques de développement ne prêtent pas d'argent pour financer des programmes qui pourraient être mis en oeuvre par le secteur privé.

M. Naslausky (Directeur général pour la coopération au service du développement du ministère brésilien des affaires étrangères), membre du Groupe, dit appuyer les recommandations présentées dans le rapport du Secrétaire général sur le financement des activités de coopération du système des Nations Unies pour le développement (E/2003/89). Il est particulièrement favorable à ce que les pays donateurs soient fortement incités à accroître leurs contributions aux budgets ordinaires des organismes des Nations Unies.

Bien qu'un rôle nettement important ait toujours été attribué au système multilatéral comme moyen de développement économique et social, de nouveaux problèmes sont apparus. Les objectifs de développement définis dans la Déclaration du Millénaire et dans les décisions de la Conférence de Monterrey ne pourront être atteints que si la coopération au service du développement est globalement renforcée dans tout le système des Nations Unies.

Environ 20 % des habitants de la planète continuent de vivre avec moins d'un dollar E.-U. par jour. Or les chiffres de la Banque mondiale montrent qu'il est possible de surmonter les obstacles actuels au développement. La plupart des pays en développement n'ayant pas les moyens d'échapper eux-mêmes à la pauvreté, la communauté internationale a promis d'appuyer davantage les plus pauvres d'entre eux par

l'APD. Mais cinq pays seulement mobilisent 0,7 % de leur produit intérieur brut (PIB), ce qui est l'objectif minimum. Depuis vingt ans, le nombre de pauvres a diminué en grande partie parce que les pays en développement ont adopté de meilleurs politiques publiques. Les résultats pourraient être encore bien meilleurs si l'APD des pays développés atteignait les niveaux promis. Vu l'énormité des problèmes mondiaux, il ne sert à rien de vouloir éviter la question de savoir pourquoi le financement du développement reste si en retard par rapport à l'objectif fixé de 0,7 % du PIB.

Au Brésil, le Président a souligné que l'intégration économique mondiale était importante pour surmonter la pauvreté en définissant trois principes fondamentaux pour cela : égalité de chances, cohérence et définition des responsabilités. Il s'est donné pour règle de supprimer totalement la faim. Pendant 50 ans, le Brésil a bénéficié de la coopération internationale qui lui a permis d'atteindre ses niveaux actuels de développement. Il a partagé l'expérience et les connaissances qu'il a acquises dans la solution des problèmes par la « coopération triangulaire » avec des pays ayant un niveau de développement égal ou moins élevé. En outre, il a affecté des ressources humaines et financières accrues à la coopération au service du développement et les stratégies opérationnelles suivies par les programmes brésiliens pour lutter contre les maladies sexuellement transmissibles et le VIH/Sida et pour améliorer l'alphabétisation au niveau communautaires ont été portées à la connaissance de nombreux pays intéressés. Le gouvernement brésilien voit dans la solidarité avec les pays les moins avancés un impératif moral. Il renforcera donc le transfert de savoir, de technologies et de meilleures pratiques aux pays qui souhaitent les partager.

M. Desai (Secrétaire général adjoint aux affaires économiques et sociales), qui dirige les débats, dit qu'il serait intéressant de savoir dans quelle mesure les efforts de plus en plus sensibles déployés pour encourager de nouveaux donateurs sont intégrés aux autres efforts de coopération en matière d'aide au niveau national. Il s'interroge sur le rôle que l'ONU pourrait jouer dans ces efforts et voudrait aussi connaître les vues des membres du Groupe sur la « coopération triangulaire ».

Mme Jacoby (Directeur général à la coopération au service du développement du ministère suédois des affaires étrangères), membre du Groupe, se dit d'écouter

que la question des ressources disponibles pour les activités opérationnelles au service du développement n'ait toujours pas été réglée après tant d'années. Un système multilatéral effectif et stable assorti de financements adéquats est plus nécessaire que jamais. On en sait davantage sur le rôle que pourrait jouer l'APD et on reconnaît davantage la nécessité de partenariats au service du développement. Une approche routinière ne permettra jamais d'atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement. Depuis Monterrey, certains signes indiquent que des ressources accrues seront disponibles pour l'APD. Il faut qu'elles soient utilisées le mieux possible dans le système collectif.

Malheureusement, dans la pratique, l'établissement d'une base stable et fiable pour le financement du système des Nations Unies a très peu progressé. En fait, les financements de base ont diminué en valeur réelle. Les autres ressources ne constituent pas une solution car leur emploi affaiblit la responsabilité collective. Des réformes ont bien eu lieu dans certains domaines mais elles ont été insuffisamment reliées à l'accroissement du financement. Les États Membres devraient tous se demander s'ils considèrent sérieusement la question du financement. Il a beaucoup été question de l'universalité et de l'intégrité du système mais très peu de la façon dont elle doit s'inscrire dans le contexte du programme de développement dans son ensemble. On discerne mal si les membres ont des vues cohérentes sur ces sujets.

Mme Jacoby s'inquiète de ce que les organismes des Nations Unies se fassent concurrence pour obtenir des financements d'un petit groupe de donateurs de l'OCDE. Une fois que des thèmes comme la division du travail, le rôle des dons et des prêts et la complémentarité des rôles ont été examinés, tout ce qu'il faut c'est une volonté politique.

Faire reposer un travail de développement à long terme sur des contributions volontaires annuelles n'a pas de sens, pas plus que d'avoir un financement du développement qui provienne principalement de quelques pays européens. La base des pays donateurs a été élargie pour inclure tous les pays afin d'accroître les implications dans un effort commun et la volonté de le soutenir. Il faut rechercher de nouvelles sources de financement et étudier davantage la question de la « coopération triangulaire » mais il importe encore plus

de veiller à ce que les ressources actuelles soient utilisées le mieux possible.

M. Buira (Président du Groupe des 24, à Washington), membre du Groupe, dit que s'il est admis que des ressources accrues seront nécessaires pour mettre en œuvre les résultats des sommets et des conférences des Nations Unies, des questions se posent qui dépendent entièrement d'une volonté politique. Par exemple, le consensus de Monterrey a dressé l'esquisse d'un nouveau partenariat reposant sur la participation accrue de pays en développement aux décisions concernant le financement du développement. Le gouvernement des États-Unis a conclu récemment qu'aucune autre réforme n'était nécessaire mais les institutions de Bretton Woods continuent de ne pas en tenir compte.

Depuis 1997, le Fonds monétaire international (FMI) insiste auprès de ses membres pour une bonne gouvernance, la transparence et la responsabilité. Au cours de cette période, il n'est pourtant pas arrivé à obtenir que tous ses membres participent suffisamment aux prises de décision et il ne réussit pas à respecter ses propres normes en matière de transparence et de responsabilité. Les droits de vote des membres du FMI avaient été initialement conçus comme une solution de compromis entre le principe de l'égalité souveraine et le montant des contributions. Toutefois, avec le temps, ce deuxième critère a pris considérablement le pas sur l'autre si bien que les quotes-parts sont devenues quasiment le seul élément qui détermine le droit de vote et que la participation des petits pays s'est réduite en conséquence. En outre, si l'on tient compte aussi de la pondération des voix et de la nécessité de majorités qualifiées, les pays en développement ont peu de chance de se faire entendre.

La formule spéciale initialement retenue pour calculer les quotes-parts a été conçue pour satisfaire des objectifs politiques et a attribué des parts excessives aux États-Unis et à leurs alliés. Elle continue d'être appliquée et la latitude avec laquelle la formule applicable dans chaque cas particulier peut être choisie a pour effet que la détermination des quotes-parts manque totalement de transparence. En outre, les quotes-parts ne correspondent pas à l'importance économique relative de chaque pays. C'est ainsi que le Canada a les mêmes quotes-parts que la Chine alors qu'il est économiquement beaucoup moins important, ou que les quotes-parts des Pays-Bas

sont égales à deux fois celles du Mexique et une fois et demi celles du Brésil.

Un certain nombre de mesures devraient être prises pour réformer le FMI : le Conseil d'administration devrait être restructuré, la surreprésentation des pays de l'Union européenne étant éliminée et la participation des pays en développement accrue; les formules de quotes-parts devraient être revues pour tenir davantage compte de la taille économique de chaque pays et mesurer le PIB sur la base de la parité du pouvoir d'achat et les votes de base, qui suivent le principe de l'égalité souveraine des États membres, être rétablis comme ils l'étaient à l'origine.

Pour suivre les principes de bonne gouvernance qu'il a lui-même édictés, le FMI devrait veiller à ce que toutes les décisions résultent de débats ouverts entre les États membres et que les postes de haute direction soient attribués avec plus de transparence. Il doit aussi être redevable des échecs de programme dus soit à une mauvaise conception soit à une insuffisance du financement. Enfin, il devrait mettre en place des garde-fous suffisants pour empêcher que les pays en développement soient écartés des prises de décision. La structure actuelle de pouvoir confie les décisions à une petite minorité, ce qui est contraire à la transparence, l'obligation de rendre compte et la légitimité.

M. Fust (Directeur général à la coopération au service du développement du ministère suisse des affaires étrangères) dit qu'il est indispensable d'examiner le lien entre la gouvernance et le financement au sujet du partage .

M. Keller (Directeur général à la coopération internationale du ministère néerlandais des affaires étrangères), membre du Groupe, dit que bien que l'exposé sur le FMI présente des points intéressants, il ne constitue pas une description totalement équilibrée. La quote-part des Pays-Bas, par exemple, n'est pas excessive puisqu'elle correspond à un groupe de 12 pays qui constituent une seule unité.

M. Buira (Président du Groupe des 24, Washington), membre du Groupe, dit qu'il a parlé de la quote-part des Pays-Bas qui est absurdement disproportionnée par rapport à la taille économique de ce pays, quelle que soit la façon dont on souhaite la mesurer. Le financement devrait être en rapport étroit avec la question de la responsabilité. La taille du Fonds

qui correspondait à 50% du commerce mondial n'équivaut plus qu'à 4% tout juste selon les estimations actuelles. Les pays industrialisés répugnent à l'accroître en affirmant que seuls les pays en développement en bénéficient. Beaucoup de pays émergents sont en mesure d'apporter une contribution plus généreuse au Fonds mais en sont empêchés par les règles relatives aux quotes-parts.

M. Keller (Directeur général à la coopération internationale du ministère néerlandais des affaires étrangères), membre du Groupe, dit qu'à ce qu'il semble, la question du financement des activités de développement de l'ONU est à l'ordre du jour depuis très longtemps mais que, fidèles au conseil de Winston Churchill, les États membres ne devraient jamais, jamais, jamais renoncer. Le financement au moyen de ressources de base reste préférable car il facilite la planification à long terme. La tendance à un accroissement des autres ressources a des incidences sérieuses sur la fragmentation des programmes et affaiblit la neutralité des Nations Unies. Les organismes et institutions du système doivent résister à la tentation d'accepter des contributions autres que de base afin de décourager de telles pratiques.

Il importe de déterminer pourquoi la Banque mondiale et les banques régionales de développement attirent plus de financement que les fonds et programmes des Nations Unies. La structure de gouvernance de la Banque mondiale, qui fonctionne avec succès, est probablement un élément déterminant car elle offre un cadre politique plus global et cohérent. Ce serait aller trop loin que de parler d'un système unique des Nations Unies alors même que la coopération entre les organismes est souvent très difficile. Malgré des progrès à ce sujet, une approche plus harmonisée et à plus longue vue reste nécessaire. M. Keller accueille favorablement les mesures novatrices, par exemple les cadres de financement pluriannuels, mais souligne qu'ils doivent recevoir un fondement juridique plus solide

M. Desai (Secrétaire général adjoint aux affaires économiques et sociales), qui dirige les débats, dit que les donateurs s'attendent à ce que les organismes agissent séparément, ce qui rend la promotion de programmes communs plus difficile.

M. Buira (Président du Groupe des 24, Washington), membre du Groupe, explique qu'à la différence des fonds et programmes des Nations Unies,

la Banque mondiale ne dépend pas des dons des pays industrialisés mais se constitue une base de ressource en se faisant rembourser les prêts qu'elle accorde aux pays emprunteurs.

M. Dubey (Président du Conseil indien pour le développement social), membre du Groupe, dit que les débats interminables qui ont eu lieu à l'intérieur du système des Nations Unies n'ont apporté aucun gain substantiel d'efficacité. Le PNUD a vu ses contributions de base se rétrécir de près de 50% entre 1992 et 2001. En raison du principe de croissance nominale nulle imposé aux budgets des institutions spécialisés depuis 15 ans, les contributions régulières ont aussi nettement diminué.

Dans les années 1970, le PNUD était le seul organisme des Nations Unies chargé de financer le développement. Il avait donc pu dresser des plans pluriannuels pour chaque pays sur la base des taux de croissance prévus et établir ses programmes en conséquence. Or, depuis quelques années, le système s'est fragmenté au point de rendre impossible toute planification stable. La simple diversité des programmes fait que les objectifs de développement d'ensemble de chaque pays sont rarement pris en compte. De plus, l'accroissement des ressources autres que de base a conduit à imposer pour l'assistance au développement l'ordre de priorité des différents pays donateurs. Les capacités de base des organismes des Nations Unies ont été réduites à un point où ils ne disposent plus du niveau minimal de compétences.

Le rôle décroissant de l'État dans la sphère économique s'est traduit par le déclin des contributions accordées aux mécanismes intergouvernementaux. Ce déclin a coïncidé avec la crise de la dette dont les pays en développement souffrent depuis le début des années 1980. Les pays riches ont prétexté de la réforme pour refuser des ressources à l'ONU en subordonnant leurs contributions à une restructuration telle qu'ils l'entendaient. La politique a ainsi fait massivement irruption dans le système des Nations Unies et les structures intergouvernementales ont eu tendance à être mises au service des objectifs nationaux de politique étrangère.

Les motifs politiques étant ce qu'ils sont, il est bien entendu illusoire de compter que des sources de financement extrabudgétaires se transformeront en contributions de base. Néanmoins, certaines des expériences de financement qui ont été essayées se sont

contredites elles-mêmes, les cadres de financement pluriannuels ont été soumis à des évaluations annuelles et les contributions volontaires franchement ridicules. Les gouvernements ne peuvent pas s'empêcher de remettre en cause les arrangements opérationnels mais ils devraient tout au moins s'abstenir de geler les budgets des organisations spécialisées. Une fois un plan adopté, on devrait s'y tenir et fournir les ressources nécessaires à son exécution.

Un système fiscal international devrait être envisagé et la diversification de la base des contributions étudiée de plus près. Il faudrait que le financement des activités postérieures aux conflits ou de gestion des conséquences de catastrophes soit maintenu à part pour que les capacités de telle ou telle organisation spécialisée à réagir en cas d'urgence ne soient pas dépassées. Les programmes dont le pays bénéficiaire conserve entièrement la maîtrise devraient être encouragés sans que les Nations Unies s'en occupent autrement en aval. La planification, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation devraient être entièrement du ressort du gouvernement intéressé.

A moins de relier officiellement d'une façon ou d'une autre les réductions des dépenses militaires à ce qu'il est convenu d'appeler un « dividende de paix » il est malhonnête d'employer ces termes à tout propos. Dans les faits, la réduction massive des dépenses militaires à la fin de la guerre froide a très peu rapporté en matière de dividende de paix.

M. Faure (ancien président du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE)), membre du Groupe, dit que les débats en court sont de ceux qui ramènent sur le tapis de vieilles questions qui appellent des solutions nouvelles. Les donateurs doivent progressivement s'adapter aux stratégies adoptées par les pays qui sont leurs partenaires et ces stratégies elles-mêmes doivent être intrinsèquement logiques pour garantir un déploiement effectif de l'aide. Les pays partenaires sont manifestement les mieux placés pour diagnostiquer leurs propres problèmes et leurs propres besoins et formuler les stratégies correspondantes. Les Objectifs du Millénaire pour le développement nécessitent une action verticale centrée autour de certains fonds spécialisés mais il doit y avoir aussi des synergies avec les objectifs horizontaux.

Tous les acteurs du développement doivent se demander comment ils peuvent améliorer leurs

résultats. Il importe donc d'encourager une lucidité à l'échelle du système et de veiller à ce que tout le monde se trouve sur la même longueur d'onde. Ce qui semble manquer, c'est une approche globale à l'affectation ou la répartition de l'assistance, le but étant d'obtenir une logique et une cohérence générales. Le débat et les discussions entre les donateurs existants et les donateurs potentiels sont manifestement essentiels et le FMI à un rôle de coordination extrêmement important à jouer pour aligner la politique internationale.

M. Jenks (Administrateur associé et Directeur du Bureau des ressources et des partenariats stratégiques du PNUD), membre du Groupe, dit que l'accroissement des dons est un motif d'optimisme et prouve la bonne santé des institutions de Bretton Woods et du système bilatéral. Il faut cependant aussi que l'ONU soit fortement présente sur la scène du développement, vue qui a été approuvée à des conférences internationales et des sommets qui se sont tenus récemment comme la Conférence internationale sur le financement du développement à Monterrey. Les excellents résultats obtenus il y a peu de temps par le PNUD concernant les ressources autres que de base devraient dissiper les doutes sur sa compétitivité; le PNUD a passé tous les tests du marché haut la main. En ce qui concerne les ressources de base, la situation est cependant moins brillante, avec le gel ou la réduction récemment des contributions et les retards de paiement au milieu de l'exercice financier en cours.

La faiblesse des ressources financières de base du PNUD est imputable à cinq grandes causes structurelles. Premièrement, le PNUD reçoit des financements résiduels, c'est-à-dire ce qui reste après que tous ceux qui ont droit à une part de financement budgétaire ont été servis. Deuxièmement, il n'est pas fortement représenté financièrement dans les capitales des donateurs, autrement dit il n'a pas l'oreille des ministres des finances, ni même des ministres des affaires étrangères dans le climat actuel de lutte contre la terreur. Troisièmement, il n'existe pas de groupe clairement constitué qui défende la mission de développement des Nations Unies. Le secteur privé s'est largement emparé des études de préinvestissement et de faisabilité si bien que le PNUD ne peut plus « vendre » correctement ses services. Quatrièmement, le fardeau de l'aide n'est pas également réparti entre les donateurs et, cinquièmement, le Programme lui-même a hérité d'une structure imparfaite.

Jamais le système des Nations Unies n'a eu autant besoin d'un financement de base suffisant car ses activités de développement sont en train de glisser dangereusement vers la marginalisation. Néanmoins, sans volonté et direction politiques énergiques, les problèmes structurels qui viennent d'être décrits ne seront jamais réglés correctement.

M. Buira (Président du Groupe des 24, Washington), membre du Groupe, dit que tout observateur impartial ne manquera pas de constater que les flux de capitaux vers les pays en développement sont négatifs depuis 1997, ce qui veut dire qu'en réalité le Sud envoie de l'argent vers le Nord. Manifestement aussi, les pays d'Amérique latine, qui avaient été les plus enthousiastes à poursuivre les réformes structurelles prônées par les institutions financières internationales, ont stagné pendant près de 20 ans alors que les pays d'Asie, chez lesquels les réformes de ce type ont été beaucoup plus sporadiques et partielles, ont connu une croissance rapide.

M. Rojas (Chili) suggère de tracer une sorte de « feuille de route » sur la base des débats actuels pour guider les travaux futurs concernant les activités opérationnelles de coopération au service du développement international.

M. Rosenthal (Guatemala) convient que le processus de décision pose des problèmes dans les grandes institutions financières internationales. Dans le cas particulier des activités opérationnelles, on doit souligner que l'ONU excelle dans les initiatives visant à alerter l'opinion. Les diverses conférences internationales ont eu un impact significatif sur l'ordre du jour du développement et la définition des politiques économiques. L'action directe, néanmoins, est le point faible de l'Organisation. Le système des Nations Unies devrait donc consacrer davantage d'attention à l'édification de capacité. M. Rosenthal ne comprend pas pourquoi il devrait être si difficile de réunir chaque année des ressources de base d'un montant d'un milliard de dollars E.-U. pour le PNUD, qui est son principal organisme opérationnel.

M. Desai (Secrétaire général adjoint aux affaires économiques et sociales), qui dirige les débats, dit que les budgets de l'aide ont augmenté pour la première fois depuis dix ans; ce qu'il faut, c'est déterminer comment ces ressources accrues doivent être déployées aussi rapidement et effectivement que possible. La communauté internationale doit changer de mentalité

pour tenir compte des réalités nouvelles. Le deuxième point dont il faut prendre note c'est qu'à la suite des conférences des Nations Unies et de la Déclaration du Millénaire, un consensus se dégage de plus en plus au sujet de ce à quoi doit en fait servir l'aide. Dans les années 1990, le rôle de l'État et ses priorités ont été clarifiés après la confusion et les incertitudes des années 1980 et, ainsi, l'objet de l'aide est devenu aussi plus clair.

Une deuxième série de questions concerne la proportion des dons et des prêts. Manifestement, cette proportion est nécessairement très différente selon que le financement doit servir à l'éducation ou à la santé ou qu'il est destiné, par exemple, à l'agriculture. Ce qu'il faut déterminer, c'est la proportion qui convient le mieux à chaque domaine et s'il faut intervenir dans la détermination de cette proportion ou si celle-ci doit être laissée aux donateurs individuels. Une question qui en découle concerne la distribution des ressources. M. Desai ne considère pas que les organismes se fassent concurrence pour obtenir des financements destinés au même but : au contraire, la concurrence s'exerce entre différents objectifs, certains organismes s'occupant surtout des enfants, d'autres du sida, etc.

On a parlé de la fragmentation croissante des sources de financement ainsi que de la nécessité de les coordonner et on s'est interrogé sur le financement de base et les autres ressources ainsi que sur la prévisibilité du financement sur plusieurs années. À ce sujet, on a entendu notamment suggérer, ce qui est particulièrement intéressant, que des programmes de 10 ou 20 ans devaient être dirigés par des consortiums de pays. Il a été dit que la coordination de l'aide était perçue comme étant le fait des donateurs et que les nouveaux donateurs étaient trop souvent exclus des processus de décision. Si l'aide doit être dirigée vers des fins convenues et que de nouveaux donateurs doivent être incités à se joindre aux autres, de nouvelles structures devront être trouvées.

M. Akinsanya (Nigeria) dit que beaucoup de pays en développement considèrent que les activités opérationnelles des Nations Unies ont été étouffées par le manque de financement et souhaiterait recevoir des précisions au sujet de la suggestion de M. Dubey selon laquelle il faudrait recourir à une « assistance liée ».

M. Dubey (Président du Conseil indien pour le développement social), membre du Groupe, dit que ce qu'il entendait, c'est que les pays de rang économique

moyen comme l'Inde, la Chine ou le Brésil pourraient fournir davantage d'assistance au développement si on leur donnait la possibilité de le faire sous une forme « liée », autrement dit sous la forme de biens ou de services.

Le Président est lui aussi d'avis qu'une telle assistance et la coopération Sud-Sud en général pourraient être extrêmement précieuses et signale le cas du Maroc qui a récemment remis la dette des pays les moins avancés et levé les obstacles tarifaires aux exportations de ces pays.

M. Faure (ancien président du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE)), membre du Groupe, dit que l'APD augmente et devrait continuer de le faire puisque, par exemple, l'Union européenne a lié son niveau à la croissance du PIB. Une progression d'un tiers de l'APD n'est pas hors de portée puisque l'APD resterait malgré tout bien en deçà de son niveau de la décennie précédente (0, 33%). En outre, comme cette augmentation n'aurait lieu qu'après la réunion de preuves que l'APD atteint ses objectifs, il serait plus facile de la justifier auprès des contribuables qui la financent. C'est la raison pour laquelle la communauté des donateurs toute entière a tout à fait intérêt à coopérer pour garantir la meilleure utilisation possible du financement du développement. Néanmoins, c'est l'avantage comparé, et non pas l'efficacité, qui doit déterminer l'affectation de l'APD.

Le Président dit que les donateurs et les bénéficiaires n'ont jamais été autant d'accord sur les critères d'attribution de l'aide mais que la question est maintenant de savoir comment arriver à rendre toutes les parties redevables de ce qu'elles font pour remplir leurs engagements.

M. Garcia Gonzales (El Salvador) souhaiterait que les membres du Groupe fassent connaître leurs vues sur les méthodes de vote appliquées par les institutions financières internationales. Le problème fondamental posé par le financement du développement semble l'absence de volonté politique d'opérer les changements nécessaires. Il faut une volonté politique pour mieux coordonner l'application des politiques de développement et surtout pour adopter tout nouveau système de financement international. Une nouvelle enceinte serait peut-être nécessaire. Bien que la volonté politique s'exprime souvent dans le cadre, par exemple, de l'Assemblée

générale, elle ne semble pas avoir beaucoup d'effets et M. Garcia Gonzales voudrait savoir si les membres du Groupe ont des suggestions à faire sur la façon de traduire la volonté politique en action.

M. Keller (Directeur général à la coopération internationale du ministère néerlandais des affaires étrangères), membre du Groupe, est de l'avis du représentant d'El Salvador que traduire la volonté politique en action au niveau international pose un problème; au niveau national, les gouvernements réussissent tout à fait à concilier leurs divers objectifs politiques. La dimension purement politique du problème ne peut pas être ignorée car le choix des voies par lesquelles transite l'aide est influencé par des motifs politiques. C'est ainsi que le succès de l'IDA dépend en partie des possibilités politiques qu'elle offre à certains pays. L'absence de poids géopolitique est en fait un avantage pour certains pays car cela leur permet de faire dépendre leurs décisions en matière de financement de l'efficacité des programmes d'aide.

Au sujet de la fragmentation des financements et des contributions volontaires annuelles, M. Keller se demande s'il y aurait de la naïveté à suggérer que les chefs de programmes et d'organismes des Nations Unies soumettent une proposition collective pour un financement pluriannuel qui repose sur un partage correct des charges.

Le Président dit qu'une telle suggestion ne serait pas naïve mais que toute mesure devrait être approuvée par les organes directeurs de chacun des organismes intéressés.

M. Raubenheimer (Afrique du Sud) dit que l'efficacité de l'APD dépend non seulement des résultats obtenus par les pays bénéficiaires mais aussi de ceux des pays donateurs. Ceux-ci devraient adopter des modalités pour faire examiner leurs résultats entre eux et échanger leurs meilleures pratiques afin de s'assurer que leur production d'APD est aussi rigoureuse que possible. De plus, la budgétisation pluriannuelle étant l'une des conditions fondamentales de la bonne gouvernance, un engagement pluriannuel est nécessaire de la part des donateurs.

Mme Jacoby (Directeur générale à la coopération pour le développement du ministère suédois des affaires étrangères), membre du Groupe, est elle aussi d'avis qu'aussi bien les donateurs que les bénéficiaires doivent faire preuve de bonne gouvernance. Le système des engagements volontaires

annuel n'a pas de sens et elle est très favorable à la suggestion selon laquelle toutes les formes d'assistance, y compris l'assistance bilatérale, devraient transiter par les Nations Unies. Après tout, ce que veut avant tout un pays en développement, quel qu'il soit, c'est que son DSRP soit financé comme il le doit, les sources du financement important relativement peu. L'idée d'un consortium d'États présentée par M. Faure est aussi intéressante dans ce contexte, de même que ce qu'il a dit de « macro-affectations ». Ce qu'il faut c'est canaliser la volonté politique qui existe indubitablement de sorte que les financements soient affectés au mieux. Mme Jacoby ne pense pas que de nouvelles structures soient nécessaires pour cela; c'est plutôt une prise de conscience de toutes les parties qu'il faut.

Mme Cronenberg-Mossberg (Suède) ne comprend pas ce que M. Dubey trouve de ridicule au financement pluriannuel. Un tel financement repose sur un engagement réciproque; les donateurs s'engagent à accroître leurs financements et les divers fonds et programmes s'engagent à devenir plus performants. Quant aux buts de l'APD, il ne faut pas oublier que l'objectif convenu est de 0,7 % du PNB, ce qui est bien supérieur au niveau de 0,33 % dont il est question présentement. Mme Jacoby a souligné à juste titre que le financement par des ressources autres que de base affaiblit le sens de la communauté d'entreprise et qu'il faut trouver une nouvelle solution pour financer les programmes de développement. Elle souhaiterait entendre les observations des membres du Groupe à ce sujet et aussi connaître leurs vues sur l'assistance humanitaire.

M. Jenks (Administrateur associé et directeur du Bureau des ressources et des partenariats stratégiques du PNUD), membre du Groupe, dit au sujet de l'« offre » de M. Keller que la seule erreur que la communauté internationale pourrait faire serait de manquer d'audace. Il est de l'avis de M. Desai qu'il importe de saisir au mieux l'occasion offerte par l'accroissement de l'aide au développement et souligne qu'il faut se souvenir que la proposition de garantir les ressources de base des fonds et des programmes est parfaitement envisageable et qu'elle porte sur des montants relativement modestes qui leur permettraient d'accomplir le travail attendu d'eux.

M. Dubey (Président du Conseil indien pour le développement social), membre du Groupe, ne peut s'empêcher de trouver risible un système qui s'éloigne

de plus en plus des idéaux qu'il s'était fixé et semble incapable de redresser le cap. Il ne peut que rire en voyant un pays comme la Suède qui renie toutes ses conceptions antérieures sur la façon de faire transiter l'assistance technique et sur ses structures de financement et les type de programmes appuyés, ou quand il entend dire que le PNUD est apparemment présent sur le marché, exerçant une concurrence pour obtenir un financement. La Charte des Nations Unies ne prévoit pas de contributions volontaires mais seulement des contributions calculées sur des quotes-parts : sans être expressément interdites, les contributions volontaires s'écartent en fait de la Charte.

M. Fass-Metz (Allemagne) dit que si un accord semble se faire sur ce qui ne va pas dans les activités de financement du système des Nations Unies, la meilleure solution pour l'améliorer n'apparaît pas clairement. Le système des Nations Unies pourrait peut-être s'inspirer du succès avec lequel les institutions financières internationales attirent les dons, particulièrement par leur approche au partage des charges et à la gouvernance. M. Fass-Metz voudrait particulièrement connaître les idées des membres du Groupe sur la façon de rendre les activités du système des Nations Unies plus cohérentes au niveau des pays.

Mme Stenvold (Observatrice de la Norvège) avertit que l'on doit éviter tout changement à l'échelle du système qui réduirait les financements des fonds et programmes des Nations Unies et souligne le rôle essentiel que le PNUD doit jouer pour constituer des partenariats crédibles avec les gouvernements, renforcer la bonne gouvernance et apporter sa coopération au niveau des pays.

M. Fust (Directeur général à la coopération pour le développement du ministère suisse des affaires étrangères), membre du Groupe, dit que de même que les banques doivent disposer d'une certaine assise pour pouvoir accorder des financements à des conditions de faveur, on peut seulement espérer que les ministères des finances joueront un plus grand rôle dans les institutions de la Banque mondiale que dans celles des Nations Unies. La continuité nécessaire à l'assistance au développement pourrait être assurée par des consortiums travaillant dans le cadre d'un financement pluriannuel pour mettre en œuvre les DSRP. Il voudrait voir le système des Nations Unies exercer ses activités dans un tel cadre aussi, comme le fait déjà l'IDA.

Au sujet de la mise en commun des meilleures pratiques concernant la création d'APD, M. Fust dit que des pays qui sont de cet avis agissent déjà ainsi. À propos de l'assistance humanitaire, elle se développe malheureusement plus vite que l'APD dans certains pays; il est évidemment plus facile de convaincre les parlements de fournir une aide humanitaire que de leur vendre l'idée sur laquelle repose un projet de développement à long terme. De fait, les acteurs du développement feraient bien de se souvenir de temps à autre combien il est difficile de mobiliser des ressources pour le développement.

Le Président dit que si une assistance plus vaste était fournie pour le développement, l'assistance humanitaire serait moins nécessaire.

M. Desai (Secrétaire général adjoint aux affaires économiques et sociales), qui dirige les débats, voit plusieurs conclusions se dégager: des montants appréciables d'argent neuf devraient être disponibles à l'avenir mais on se demande si les Nations Unies sont dotées des systèmes qui leur permettraient d'en faire un usage optimal; il faudrait de meilleurs systèmes pour évaluer l'efficacité de l'aide au niveau des pays car c'est par elle que les donateurs peuvent être convaincus de fournir une aide; l'apparition de nouveaux donateurs est un fait important. Les membres du Groupe ont mis en garde contre des modifications qui seraient apportées au système classique de financement du développement, qui repose sur des programmes de pays mis en œuvre par un organisme unique avec un engagement énergique des pays en développement et contre l'immobilisme des modalités appliquées par certaines institutions pour prendre en compte les préoccupations des pays en développement. Les membres du Groupe se sont accordés à estimer, semble-t-il, que le système des contributions volontaires annuelles devait être réformé et que l'accent devait être mis sur le financement réel des programmes de développement.

La séance est levée à 13 h. 10.