



Conseil économique et social

Provisoire

28 juillet 2005
Français
Original: anglais

Session de fond de 2005

Débat consacré aux activités opérationnelles

Compte rendu analytique provisoire de la 21^e séance

Tenue au Siège, à New York, le vendredi 8 juillet 2005, à 15 heures

Président : M. Moncayo (Vice-Président) (Équateur)

Sommaire

Activités opérationnelles du système des Nations Unies au service de la coopération internationale pour le développement : dialogue interactif sur les réformes opérationnelles du système des Nations Unies pour le développement (*suite*)

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 portées sur un exemplaire du compte rendu. Il convient de les adresser, *une semaine au plus tard à compter de la date du présent document*, au Chef de la Section d'édition des documents officiels, bureau DC2-750, 2 United Nations Plaza.

05-41302 (F)



En l'absence de M. Akram (Pakistan), M. Moncayo (Équateur), Vice-Président, prend la présidence.

Activités opérationnelles du système des Nations Unies au service de la coopération internationale pour le développement : débat interactif sur les réformes opérationnelles du système des Nations Unies pour le développement (suite)

1. **Le Président** indique que le Conseil poursuivra sa discussion en panel des activités opérationnelles du système des Nations Unies au service de la coopération internationale pour le développement.

2. **M. Schultz** (Royaume-Uni), parlant aussi au nom de l'Union européenne, fait savoir que l'Union a adopté en 2004 une résolution sur l'examen d'ensemble des activités opérationnelles, définissant les orientations qu'elle souhaiterait voir imprimer aux politiques destinées à faire face aux nombreux problèmes décrits lors de la réunion précédente. Plusieurs questions se posent à propos du rythme de la réforme; le rôle du système des Nations Unies dans le développement des capacités nationales; le rôle du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination dans la surveillance des activités de mise en œuvre, et la participation des organismes à ce processus; ainsi que la possibilité d'une fusion des fonctions de coordination actuellement assurées par le Conseil des chefs de secrétariat et le Groupe des Nations Unies pour le développement.

3. **M. Nyong'o** (Kenya) estime qu'il est essentiel pour aider les gouvernements à renforcer leur aptitude à exécuter les programmes nécessaires à la réalisation des objectifs du Millénaire de veiller à la coordination des travaux des organismes des Nations Unies, des institutions multilatérales et des partenaires en matière de développement au niveau national. Les fonctionnaires des gouvernements consacrent beaucoup de temps et d'efforts à assurer la conformité des priorités budgétaires avec les exigences du Fonds monétaire international. Mais il est difficile de dire dans quelle mesure ces préoccupations sont harmonisées avec les activités des organismes des Nations Unies dans la mise en œuvre des objectifs du Millénaire. Des voix discordantes se font souvent entendre lorsqu'il s'agit de coordonner les demandes des organismes multilatéraux, les besoins des partenaires en matière de développement et les actions attendues des organismes des Nations Unies. Mais la

synchronisation des priorités nationales afin d'utiliser de façon efficiente les ressources requises exige que les gouvernements entreprennent certaines réformes – considérées non pas comme une condition à l'octroi de l'aide mais comme une mesure souhaitable pour le développement lui-même. Il doit d'abord y avoir des échanges de vues sur les réformes nécessaires au niveau national afin d'encourager un développement rapide et synchroniser ces réformes avec l'aide fournie par les pays étrangers.

4. **M. Mertens** (Organisation mondiale de la santé) rappelle l'exposé fait le jour précédent par la République-Unie de Tanzanie, qui a montré de façon convaincante comment l'appropriation par un pays peut s'intégrer avec l'effort fait par la communauté internationale de développement tout entière. C'est là un bon exemple, réaffirmant sans doute que plus un pays fait lui-même pour se développer moins l'aide au développement des Nations Unies est nécessaire. L'une des décisions les plus difficiles à prendre pour un organisme survient lorsqu'il se rend compte qu'un pays est en mesure de prendre la direction de son propre développement; il doit alors trouver le courage de se mettre quelque peu en recul. Il faut faire preuve de souplesse. Les besoins de développement des pays diffèrent largement et certains organismes ont du mal à appliquer une approche unique. La composition des équipes de pays pourrait être organisée conformément aux besoins définis par les bénéficiaires de l'aide. Une autre possibilité serait de désigner un organisme pouvant jouer un rôle de direction et de coordination sans remettre en cause la fonction de gestion de l'équipe de pays des Nations Unies.

5. S'agissant du rythme de la réforme, s'efforcer de respecter les délais risquerait de conduire à une progressivité dans l'action qui pourrait ne pas être le bon moyen d'aller de l'avant. L'aide devrait être fondée sur des contributions et des orientations qualitatives. C'est là en tout cas l'approche qu'a adoptée l'OMC. Tout effort fait au nom de la réforme est considéré du point de vue de ce qu'il peut apporter au développement du pays. Il serait utile aussi bien pour les organismes que pour les bénéficiaires s'il n'y avait qu'une seule plate-forme d'action par rapport à laquelle les organismes étudieraient les problèmes et arriveraient à des décisions. Un tel dispositif pourrait aussi préparer le terrain à un ensemble de modifications hardies et nécessaires. Il est bien entendu très important de préserver ce qui est déjà acquis, mais

si le système des Nations Unies cherche véritablement à opérer les changements que tout le monde souhaite, il doit alors mobiliser tout son courage et aller de l'avant.

6. **M. Hein** [Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)], considère que le Conseil doit en effet prendre aujourd'hui des décisions hardies et rapides, qu'il s'agisse des accords au niveau du système ou mieux encore des activités préparatoires nécessaires pour faire face aux enjeux d'un environnement mondial en mutation. La FAO souscrit à l'appel lancé en faveur de l'accélération du rythme de la réforme, compte tenu de la nécessité d'un ajustement plus rapide à l'environnement politique dans lequel il faut opérer, ainsi que d'un examen des conséquences possibles pour les structures des organismes.

7. Pour ce qui est du développement des capacités, la FAO, conjointement avec le Groupe des Nations Unies pour le développement, vient juste d'établir un nouveau groupe spécial sur cette question. S'agissant de la possibilité de fusionner les responsabilités des organismes et de la question de la multiplicité des fonctions de coordination au sein du système des Nations Unies, la FAO réfléchit aujourd'hui à ces questions de façon ouverte et franche.

8. **Mme Kaag** (Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF)) note que le débat engagé au sein de l'UNICEF à propos de l'accélération du rythme de la réforme est axé sur les obstacles rencontrés et sur ce qui pourrait être fait collectivement – y compris avec le soutien du Conseil économique et social – pour parvenir à l'accélération souhaitée. Les organismes ont-ils besoin d'un engagement politique plus ferme ainsi que d'une plus grande cohérence et coordination et existe-t-il des obstacles administratifs systémiques qui pourraient être éliminés sans nuire aux contributions de fond que le système des Nations Unies peut offrir? Pour ce qui est de la synchronisation envisagée du processus de réforme, Mme Kaag estime que l'alignement ne peut se faire que sur la base des plans nationaux de développement. Si cela n'est pas possible compte de tenu de la situation dans certains pays, le Conseil doit alors en être informé, afin de prendre des mesures correctrices et de suivre les étapes voulues pour faire en sorte que l'alignement ne concerne pas simplement le processus de planification mais soit aussi en harmonie avec les calendriers des interlocuteurs nationaux des Nations Unies.

9. Un débat s'est engagé sur le point de savoir quels sont les pays qui ont le plus besoin du système des Nations Unies. Cependant, sur la question particulière des droits des enfants et de l'approche fondée sur les droits, ce n'est pas nécessairement le stade du développement économique qui détermine l'incidence. Certaines questions concernant les droits des enfants – ainsi que leur marginalisation et leur vulnérabilité – revêtent un caractère plus général, touchant également les pays à revenu intermédiaire, dans lesquels l'UNICEF a un rôle décisif à jouer.

10. **M. Roselaers** (Organisation internationale du Travail) considère qu'il y a eu malgré tout une certaine accélération du rythme de la réforme et que cette accélération va vraisemblablement s'accroître. Tous les organismes du système – y compris sa propre organisation – ne se sont pas rendu compte en même temps des réformes requises. Ils ont eu du mal à prendre conscience de la nécessité de donner suite à la réforme des Nations Unies et de la contribution que chacun peut apporter au processus. Certains d'entre eux ont entrepris leur propre exercice de réforme parallèlement à la réforme des Nations Unies. Dans le cas de l'OIT, une restructuration de très grande portée des objectifs stratégiques a eu lieu au cours de la période 1990 à 1993. Cette restructuration faisait suite à une évaluation des besoins et à un examen des tendances avec les partenaires de l'OIT au niveau national. L'OIT est maintenant prête à passer à la vitesse supérieure.

11. **M. Nyong'o** (Kenya) souligne que la question qui se pose au Conseil est de savoir où le système des Nations Unies se situera dans 10 ans. Les Nations Unies s'attribuent un rôle très révolutionnaire, visant la gouvernance mondiale et souhaitant devenir un moteur essentiel du changement au XXI^e siècle. Or les institutions de Bretton Woods – qui se distinguent du système des Nations Unies – jouent un rôle impressionnant dans la gouvernance économique et politique des pays en développement, sans prétendre avoir une représentativité démocratique, contrairement aux Nations Unies. Si le Conseil n'aborde pas ce problème de front, il risque de passer à côté de la question de la légitimité et de la participation démocratique des États Membres à cette vaste vision.

12. **M. Leikvoll** (Norvège) pose des questions concernant le rôle des coordonnateurs résidents et des structures internes des organismes. Il demande instamment aux représentants des organismes

d'examiner celles de leurs structures d'incitation internes qui encouragent une présence plus unifiée et cohérente du système des Nations Unies au niveau des pays.

13. **Mme Tortora** (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement) déclare que les objectifs à long terme de l'aide au développement des Nations Unies doivent être de renforcer la capacité des pays en développement de concevoir, d'évaluer et de mettre en œuvre leurs propres politiques de développement et d'assurer la synchronisation de toutes les dimensions de leur développement et de l'aide qu'ils reçoivent. Or, on observe une séparation artificielle de plus en plus nette entre les dimensions économiques et sociales du développement. La même séparation artificielle existe entre les institutions de Bretton Woods et les autres organismes des Nations Unies. L'efficacité du système des Nations Unies dans son ensemble doit être mesurée sur la base de l'aide fournie au renforcement des capacités nationales aux fins de l'intégration de politiques de développement multidimensionnelles.

14. **M. Ceinos-Cox** (États-Unis d'Amérique) souscrit aux vues du représentant de la Norvège concernant d'éventuelles structures d'incitation. Pour ce qui est de l'exposé fait le jour précédent par la République-Unie de Tanzanie, M. Ceinos-Cox fait remarquer qu'il y a aussi des cas où les organismes se querellent à propos des attributions de chacun – au lieu de simplement s'atteler à leur tâche. Il demande s'il existe un moyen de réduire la paperasserie et de prendre en compte le rôle de plus en plus large joué par les directeurs régionaux dans le développement et la coordination. On a encore l'impression que les organismes sont déterminés à protéger chacun leur champ d'action. M. Ceinos-Cox s'interroge sur la façon dont les deux niveaux pourraient être conciliés.

15. **M. Jenks** [Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)], faisant référence au rythme du changement, indique qu'il y a clairement des cas où les Nations Unies devraient agir plus rapidement. Un domaine dans lequel le PNUD a jusqu'ici été beaucoup trop lent est celui de l'aide à la gestion des connaissances, qui exige de nouveaux investissements et une forte impulsion. Un système de gestion des connaissances qui fonctionne bien, appuyé par l'intermédiaire du système des coordonnateurs résidents, permettrait aussi de disposer d'informations

sur le travail des différents organismes, dont on manque aujourd'hui au niveau des pays.

16. D'autres questions plus larges ont été soulevées, toutefois, concernant la direction dans laquelle le système s'oriente et les enjeux auxquels il est confronté. L'architecture mondiale repose sur quatre piliers : la voie bilatérale, les institutions financières internationales dotées de ressources suffisantes, l'Union européenne, encore que cela soit discutable; et les Nations Unies. Les débats sur la réforme devraient viser à déterminer quel rôle le système des Nations Unies souhaite jouer.

17. Pour ce qui est de la question du développement des capacités, le PNUD se félicite du fait que les gouvernements ont décidé de donner suite à sa proposition d'une nouvelle initiative dans ce domaine, qui devrait permettre de cibler les ressources de base disponibles sur le soutien aux équipes de pays des Nations Unies. M. Jenks espère que cette initiative contribuera dans une large mesure à la fois à l'examen triennal et à des progrès en matière de développement des capacités.

18. S'agissant de la relation entre le Conseil des chefs de secrétariat et le Groupe des Nations Unies pour le développement, le PNUD estime que ce dernier représente une très importante initiative de réforme et fait partie de la stratégie globale des Nations Unies visant à établir des groupes de gestion dans divers domaines. Exerçant plusieurs fonctions critiques au niveau des décisions de gestion et des orientations à l'échelon des pays, le Groupe des Nations Unies pour le développement s'intègre parfaitement dans la structure du Conseil des chefs de secrétariat. Le PNUD est donc déterminé à étudier ce que peut faire ce Conseil pour fournir des informations et des orientations appropriées au Groupe.

19. En ce qui concerne les systèmes d'incitation, qui, de l'avis du PNUD, revêtent un rôle essentiel pour la gestion de l'avis du PNUD, M. Jenks estime que certains systèmes importants sont déjà en place. Le processus interorganisations pour la proposition de candidats aux postes de coordonnateurs résidents, par exemple, permet à tous les organismes de faire des commentaires sur le parcours et l'expérience des candidats, notamment sur la question de savoir s'ils sont respectés par le système dans son ensemble, alors qu'au PNUD, l'appréciation annuelle du comportement professionnel des représentants résidents permet

d'étudier expressément leurs performances en tant que coordonnateurs résidents et de savoir précisément si des plaintes ont été formulées par des organismes partenaires des Nations Unies.

20. M. Mertens [Organisation mondiale de la santé (OMS)] indique que l'OMS participe au processus de réforme sans financement additionnel. Une charge supplémentaire est donc imposée au personnel sur le terrain qui doit mettre en place les mesures de réforme tout en s'acquittant de ses tâches existantes. Certaines organisations ont une fonction spéciale dans la mise en œuvre de la réforme, mais ne disposent pas de tous les éléments structurels pour ce faire. De par leur nature même, les institutions spécialisées ont toujours un temps de retard, car elles doivent mettre en œuvre les mesures examinées, sans que leur structure soit modifiée. Outre leurs obligations à l'égard des États Membres, les gestionnaires au niveau des pays et au niveau régional doivent aujourd'hui consacrer une part de plus en plus grande de leur temps à la réforme. La question qui se pose donc est celle de la responsabilité ultime.

21. La question des incitations sera de toute évidence examinée en même temps que la résolution récente de l'Assemblée mondiale de la santé sur la réforme du système des Nations Unies lors de la réunion mondiale des responsables qui se tiendra à la fin de l'année. Si la réforme ne peut intervenir plus vite que ne le permet la capacité d'absorption de l'organisme, des progrès significatifs ont été faits. Un grand nombre d'entre eux n'ont tout simplement pas été documentés. Par exemple, à tout moment, au moins un représentant de l'OMS fait office de coordonnateur résident quelque part dans le monde. Les incitations en tant que telles ne sont pas incorporées dans le système simplement parce qu'aucune institution spécialisée ne dispose d'une structure expressément chargée de la réforme des Nations Unies. Si les États Membres souhaitent des progrès plus rapides en matière de réformes, de nouveaux mécanismes sont nécessaires. Les équipes de pays des Nations Unies doivent faire face aux besoins des États Membres, tout en rendant compte dans le même temps de ce qu'elles font à leur organisme de tutelle.

22. M. Hein [Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)] souligne que le coordonnateur résident joue un rôle semblable à celui exercé par le Secrétaire général qui, en tant que président du Conseil des chefs de secrétariat des

organismes des Nations Unies pour la coordination, dirige le système des Nations Unies. Si la FAO a totalement souscrit à l'idée de travailler par l'intermédiaire des coordonnateurs résidents et de les accepter comme directeurs d'équipe, l'examen triennal ne fait pas référence à l'autorité des coordonnateurs résidents, soulignant plutôt leur rôle de chef de file. La question est difficile et le processus est encore en cours d'évolution. Actuellement un débat intense est engagé au sein du système des Nations Unies sur le rôle et la fonction des coordonnateurs résidents afin de rendre leur action plus efficace tout en tenant compte des différentes structures des divers organismes du système. Le rôle des directeurs régionaux, par exemple, varie suivant la façon dont les organismes sont structurés et représentés. À cet égard, également, les organismes devront peut-être saisir les membres de leurs organes directeurs respectifs, car il doit y avoir une certaine cohésion et une certaine cohérence dans les avis donnés aux différents membres du système.

23. La FAO a pris très au sérieux le rôle des coordonnateurs résidents et espère que le système fonctionnera plus efficacement à l'avenir. Une question connexe est celle de la mobilité et de la façon dont elle est gérée au sein du système. Il est maintenant généralement accepté que les organismes ont tout à gagner si leurs agents passent quelque temps en tant que coordonnateur résident. En outre, de nombreux exemples montrent que les coordonnateurs résidents les plus performants ont travaillé dans plus d'un organisme. Toutefois, un soutien supplémentaire est requis, en particulier pour les organismes travaillant sur la base de contributions budgétaires et non de contributions volontaires. Tant que cette question ne sera pas couverte dans l'examen des programmes et budgets, on ne pourra pas reprocher aux organismes de ne pas progresser plus rapidement.

24. M. Khan (Direction, Bureau de l'appui au Conseil économique et social et de la coordination, Département des affaires économiques et sociales) note que les institutions de Bretton Woods, en particulier la Banque mondiale, sont absentes de la discussion, alors qu'elles constituent la structure d'incitation la plus importante du point de vue des pays bénéficiaires, en particulier ceux où les stratégies de réduction de la pauvreté sont indispensables à l'aide au développement. M. Khan se demande comment les participants envisagent de progresser dans la formulation de ces stratégies et comment le Plan-cadre

des Nations Unies pour l'aide au développement et les différentes stratégies de pays des organismes peuvent être reliés. Quels sont les progrès accomplis dans ce domaine? Quels sont les aspects qui fonctionnent? Le système évolue-t-il dans la bonne direction? S'attend-on à ce que le système s'unisse véritablement pour arriver à une réelle cohésion des structures d'incitation? Comment les différents acteurs se rejoignent-ils? Du point de vue de M. Khan, la question n'a pas été traitée adéquatement dans le cadre des débats. Il est particulièrement curieux de savoir comment les nombreux membres du Conseil mettant en œuvre des stratégies de réduction de la pauvreté, et le système dans son ensemble, envisagent de rapprocher les deux éléments – le rythme du changement et les structures d'incitation. Si ces éléments sont rapprochés avec succès, de réels progrès pourront être réalisés; dans le cas contraire, de grandes incertitudes pèseront sur l'ensemble du processus.

25. **M. Jenks** [Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)] souligne que, d'après le rapport du Secrétaire général intitulé « Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous » (A/59/2005), le principal enjeu du système des Nations Unies au niveau des pays est de se repositionner afin d'aider les pays à mettre en œuvre des stratégies de réduction de la pauvreté allant dans le sens des objectifs du Millénaire pour le développement et de fournir une aide dans des domaines comme le renforcement des capacités. Le système des Nations Unies se situe à un moment critique car la question se pose de savoir s'il y aura véritablement une transformation; c'est moins une affaire de rythme de changement que de qualité du changement. Le système doit étudier la façon dont il souhaite aller de l'avant. Beaucoup de travaux sont réalisés sur les stratégies de réduction de la pauvreté de deuxième génération, qui seront soumises aux comités du développement à Washington plus tard dans l'année, après le sommet de haut niveau de septembre 2005. La relation sera très intéressante. M. Jenks est persuadé que l'Organisation des Nations Unies continuera de jouer un rôle clef au niveau des pays en alignant les stratégies de lutte contre la pauvreté sur les objectifs du Millénaire pour le développement, car ces stratégies ne pourront à elles seules répondre à tous les défis que la communauté internationale doit relever.

26. **Le Président** est d'avis que la synchronisation est nécessaire non seulement de la part des organismes

mais aussi au sein des gouvernements, car chaque organisme traite avec un ministère différent. Les institutions de Bretton Woods, par exemple, sont essentiellement en relation avec les ministères des finances. S'agissant de la question de la réforme, de nombreux points pertinents ont été soulignés. Il est clair que les activités opérationnelles de l'Organisation en faveur de la coopération pour le développement sont nécessaires, appréciées et soutenues. La réforme s'inscrit dans une optique positive : renforcer et améliorer l'efficacité du système des Nations Unies de façon qu'il puisse répondre encore plus efficacement aux priorités et aux stratégies des pays. Il est bien entendu indispensable de fournir les ressources requises.

La séance est levée à 16 h 35.