



Assemblée générale

Distr. générale
30 mars 2006
Français
Original : anglais

Soixantième session

Points 46 et 120 de l'ordre du jour

**Application et suivi intégrés et coordonnés des textes
issus des grandes conférences et réunions au sommet
organisées par les Nations Unies dans les domaines
économique et social et dans les domaines connexes**

Suite donnée aux textes issus du Sommet du Millénaire

Définition et exécution des mandats : analyse et recommandations aux fins de l'examen des mandats

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Lors du Sommet mondial de septembre 2005, les dirigeants des pays du monde entier ont décidé « de renforcer et actualiser le programme de travail de l'Organisation des Nations Unies de sorte qu'il réponde aux besoins présents des États Membres ». Ils ont, à cette fin, demandé à l'Assemblée générale et aux autres organes concernés de réexaminer « tous les mandats découlant de résolutions de l'Assemblée générale et d'autres organes qui remontent à plus de cinq ans » et m'ont prié, pour faciliter ce travail, de présenter une analyse accompagnée de recommandations. Le présent rapport, établi en réponse à cette demande, a pour objet de fournir aux États Membres une grille d'analyse propre à leur faciliter ce réexamen.

Les mandats issus des décisions des organes délibérants sont l'expression de la volonté des États Membres et définissent les pouvoirs et responsabilités que ceux-ci confèrent au Secrétaire général pour lui permettre de répondre à leurs attentes. Aux fins du présent rapport, le terme « mandat » désigne toute demande ou directive adressée par l'Assemblée générale ou un autre organe au Secrétariat de l'ONU ou un autre organe exécutif du système des Nations Unies.



Comme plusieurs États Membres l'avaient demandé, le Secrétariat a constitué une base de données répertoriant les mandats découlant de résolutions de l'Assemblée générale, du Conseil économique et social et du Conseil de sécurité¹. Ce répertoire des mandats, dont la consultation en ligne est facilitée par un moteur de recherche, permettra aux États Membres d'obtenir des informations sur les mandats remontant à plus de cinq ans qui sont encore effectivement ou théoriquement en vigueur, ainsi que sur les résolutions dont ils sont issus².

Il importe de revoir le fonctionnement du cycle des mandats, dont les phases successives sont l'adoption, le financement, l'exécution et le réexamen, lequel peut aboutir à la prorogation du mandat, sous une forme modifiée ou non, ou à son annulation. S'ils veulent pouvoir procéder à un réexamen approfondi, les États Membres doivent d'abord exercer un suivi plus rigoureux des mandats qu'ils émettent. En l'état actuel des choses, un organe intergouvernemental, une fois qu'il a adopté une résolution, n'est pas vraiment à même de fonder ses décisions ultérieures sur une évaluation de l'exécution du mandat correspondant au regard des grandes priorités de l'Organisation. Cette carence compte parmi les causes ou les facteurs aggravants des problèmes énumérés ci-après, communs à tous les domaines d'activité, départements et entités de l'Organisation :

Des demandes de rapports trop nombreuses

La multiplicité et le manque de coordination des demandes de rapports adressées au Secrétariat constituent le symptôme le plus manifeste de l'absence de système cohérent d'évaluation des mandats et de leur efficacité. La prolifération des rapports en fait oublier la qualité, réduit l'utilité qu'ils peuvent présenter pour les États Membres, littéralement submergés, et impose un travail énorme au Secrétariat. Faut-il bien souvent de présenter les questions dont ils traitent dans le contexte de l'ensemble des activités de l'Organisation dans le domaine considéré, ces rapports ne permettent guère de juger de l'efficacité des mandats au regard des objectifs de l'Organisation.

Des organes dont les travaux se recoupent ou révèlent des incohérences internes

Année après année, l'Assemblée générale, le Conseil économique et social et le Conseil de sécurité continuent d'adopter de nouveaux mandats sur les mêmes questions, parfois reprises sous plusieurs points de leur ordre du jour, mandats qui procèdent rarement d'idées ou conceptions nouvelles. Il est certes inévitable que les mandats émis par les différents organes se recoupent à certains égards, et souhaitable que certaines questions soient traitées sous des angles différents, mais la prolifération des mandats imbriqués les uns dans les autres est d'une manière générale source de confusion, de redondances et de gaspillage.

¹ Les États Membres ayant demandé que les recommandations du Secrétaire général portent notamment sur la réorientation éventuelle de programmes, n'ont été répertoriés que les mandats qui restent en vigueur. Les mandats découlant de résolutions du Conseil de tutelle ne figurent donc pas dans la base de données.

² Le répertoire indique quels sont les mandats qui ont été reconduits au cours des cinq dernières années, et comprend aussi les mandats découlant de résolutions adoptées depuis septembre 2000 afin de donner aux États Membres une vue d'ensemble.

Des filières d'exécution excessivement complexes et mal coordonnées

Dans certains cas, la prolifération des mandats a pour pendant un dispositif d'exécution incohérent et non coordonné, où les activités se chevauchent à tel point qu'il est permis d'affirmer que le tout vaut moins que la somme de ses parties. Faute de directives suffisamment précises sur ce qu'il doit faire des mandats accumulés sur les mêmes questions, le Secrétariat reconduit d'année en année les travaux qu'il consacre à leur exécution.

Des mandats trop ambitieux au regard des ressources disponibles

Un problème redoutable, auquel le Secrétariat se heurte régulièrement, tient à ce que les organes délibérants adoptent année après année des centaines de mandats qu'il est censé exécuter dans les limites d'une enveloppe budgétaire qui ne suit pas le mouvement. Les États Membres assignent au Secrétariat de nouvelles responsabilités sans lui donner les moyens de les exercer, soit en ouvrant des crédits supplémentaires, soit en lui indiquant comment réaffecter les ressources déjà approuvées. Ce manque de cohérence pénalise en fin de compte l'Organisation et les peuples qu'elle sert.

* * *

Certains de ces problèmes pourraient être réglés si les États Membres exerçaient un suivi plus rigoureux des mandats qu'ils adoptent. S'ils étaient mieux informés de ce qu'il advient des mandats qu'ils ont adoptés, les États Membres pourraient mieux concentrer leur dialogue avec le Secrétariat sur les grandes questions du moment, ce qui allégerait certes la tâche de ce dernier, mais surtout permettrait aux États Membres de déterminer si les mandats qu'ils émettent sont exécutés efficacement et dans quelle mesure ils contribuent à la réalisation des objectifs prioritaires de l'Organisation. Grâce à ce système plus transparent, les États Membres, au moment d'adopter ou de reconduire un mandat, pourraient se prononcer en toute connaissance de cause sur la direction qu'ils entendent faire prendre à l'Organisation. Pour qu'un tel système puisse voir le jour, il faudra, sans jamais perdre de vue les grands thèmes de l'Organisation, innover dans les trois domaines ci-après :

a) *Rapports et documentation.* Les rapports devraient être regroupés et leur qualité améliorée en vue de fournir aux États Membres, sous une forme claire et concise, les informations à jour dont ils ont besoin, et d'alléger la tâche du Secrétariat;

b) *Suivi et évaluation des mandats.* Pour pouvoir adopter en connaissance de cause de nouveaux mandats, un organe principal doit disposer d'informations sur l'efficacité des mandats qu'il a émis antérieurement et comprendre comment les activités qui en découlent s'intègrent au programme de travail de l'Organisation. Essentielle, et pourtant insuffisante, l'information sur l'exécution des mandats doit être développée;

c) *Décisions et résolutions des organes délibérants.* Lorsqu'ils adoptent une résolution, les États Membres devraient s'attacher à définir les grandes orientations et les objectifs auxquels celle-ci est censée répondre; pour assurer une plus grande transparence, le Secrétaire général devrait au préalable leur indiquer quel est l'entité ou le département du Secrétariat qui est le mieux à même d'en diriger la mise en œuvre.

Afin que les États Membres puissent disposer de l'information dont ils ont vraiment besoin pour orienter l'action de l'Organisation, chacun des domaines d'activité prioritaires de celle-ci pourrait faire l'objet d'un rapport de synthèse qui en donne une vue d'ensemble. Lors de l'examen d'un projet de résolution, le Secrétariat pourrait présenter des informations non seulement sur les incidences financières qu'aurait son adoption, mais aussi sur les mandats qui en découleraient. Ces informations pourraient comprendre : a) un état de la mise en œuvre des mandats antérieurs portant sur la même question et une évaluation de leur efficacité; b) un exposé de la manière dont les mandats envisagés viendraient compléter ou renforcer ce qui est déjà en place ou prévu (structures, conférences, rapports, activités); c) des indications sur l'utilité potentielle des mandats envisagés au regard des grands objectifs de l'Organisation.

Par ailleurs, les États Membres, dont plusieurs ont indiqué qu'ils souhaitaient disposer d'un moyen simple de suivre la mise en œuvre de leurs décisions, pourraient utiliser à cette fin le répertoire en ligne des mandats. J'entends continuer d'aider les États Membres à rationaliser les mandats dans divers domaines en leur soumettant une analyse des problèmes et en leur suggérant des solutions. Les États Membres pourraient pour leur part envisager d'engager une réflexion plus approfondie sur la hiérarchie des compétences des organes intergouvernementaux pour l'examen de certaines questions et les moyens d'améliorer la coordination entre les organes principaux.

Les conséquences que les problèmes et difficultés susmentionnés entraînent dans les grands secteurs d'activité de l'Organisation sont récapitulées ci-après, de même que leurs incidences sur le fonctionnement des instituts de formation et de recherche des Nations Unies.

A. Maintien de la paix et sécurité internationale

La complexité croissante des conflits et la corrélation entre sécurité et développement font que les travaux des organes qui s'occupent de ces questions se recoupent à certains égards, d'où la nécessité de revoir la structure en place et d'adapter la filière d'établissement des rapports aux réalités présentes. La création toute récente de la Commission de la consolidation de la paix pourrait faciliter l'harmonisation des orientations et clarifier la répartition des compétences en matière de consolidation de la paix. Les situations qui ont cessé d'être des situations de crise pourraient faire l'objet de rapports moins fréquents, et les questions soumises à l'examen de plusieurs organes pourraient être traitées globalement dans un rapport unique au lieu de faire l'objet de rapports distincts; pour que leurs décisions puissent être mises en œuvre rapidement et efficacement, les organes devraient s'assurer, avant d'adopter de nouveaux mandats, que les ressources voulues pourront être affectées à leur exécution.

B. Promotion de la croissance et du développement durables

Le Conseil économique et social, fort de la réaffirmation de son rôle central par le Sommet mondial de 2005, devrait pouvoir mieux suivre et guider les travaux de ses organes subsidiaires. Sans perdre de vue la spécificité des différents domaines relevant de la compétence du Conseil, parmi lesquels figurent aussi bien le commerce et les finances que la promotion du développement durable, et les établissements humains, les États Membres pourraient procéder au réexamen des

mandats en s'aidant de la grille d'analyse proposée dans le présent rapport et en s'appuyant sur les différents réseaux constitués dans le cadre du Comité exécutif pour les affaires économiques et sociales. Les demandes de rapports devraient tenir compte davantage des impératifs du suivi des progrès accomplis vers la réalisation des objectifs définis dans la Déclaration du Millénaire. Enfin, il faudrait veiller à rendre plus sûr le financement des activités de développement et faire en sorte que les ressources qui y sont affectées aillent d'abord aux domaines d'action prioritaires.

C. Développement de l'Afrique

Le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique, institué en 2002, a permis aux pays africains de s'engager sur une voie qu'ils ont eux-mêmes choisie en s'inspirant des différentes formules de développement préconisées pour le continent. Il pourrait être utile de procéder au réexamen de tous les mandats antérieurs à l'institution du Nouveau Partenariat afin de les adapter aux exigences de celui-ci et de s'assurer qu'ils sont pleinement conformes aux priorités définies par l'Union africaine.

D. Promotion des droits de l'homme

La résolution portant création du Conseil des droits de l'homme prévoit la rationalisation des travaux des divers organes ayant compétence en la matière. L'occasion s'offre ainsi aux États Membres d'agir immédiatement pour recentrer leurs demandes de rapports sur les droits de l'homme, travail d'autant plus important que ces rapports sont l'un des principaux moyens de vérification du respect des droits de l'homme, et plus particulièrement du respect par les États Membres des obligations qui leur incombent en vertu des instruments internationaux s'y rapportant.

E. Coordination efficace de l'aide humanitaire

L'ampleur et la gravité des crises et catastrophes récentes montrent assez combien il est essentiel que les interventions humanitaires soient rapides et bien coordonnées. Il y a certes quelques chevauchements entre les activités des organismes à vocation humanitaire, mais le principal problème tient à ce que l'action des organes principaux en la matière est trop souvent compartimentée, ce qui peut laisser des lacunes au stade de l'exécution. Il importe de combler ces lacunes pour que l'aide humanitaire réponde vraiment aux attentes de ceux qui en ont besoin.

F. Promotion de la justice et du droit international

Les mandats définis dans ce domaine sont devenus de plus en plus ambitieux et complexes, du fait à la fois de l'extension des mandats des organes de l'ONU et des entités desservies par le Bureau des affaires juridiques du Secrétariat et du développement de l'assistance aux pays dont l'appareil judiciaire est en transition, phénomène qui a entériné une forte diversification des questions juridiques soumises au Secrétariat. Le Bureau des affaires juridiques a ainsi de plus en plus de mal à répondre efficacement aux besoins des États Membres. Des mesures de rationalisation de la filière d'information des États Membres permettraient au Secrétariat de mieux servir les objectifs et de mieux respecter les priorités des Nations Unies dans ce domaine.

G. Désarmement

Les consultations et résolutions consacrées au désarmement n'ont pas toujours produit les résultats attendus. De même, il arrive parfois que de longs débats s'appuyant sur une masse de rapports n'apportent qu'une faible valeur ajoutée, du fait que les questions traitées sont politiquement délicates. Il pourrait être utile de réduire le nombre des résolutions de portée générale dont l'adoption ne répond pas aux exigences d'une situation brûlante. Par ailleurs, pour des questions telles que les mesures de désarmement portant sur les missiles, sur lesquelles les États Membres ne progressent pas parce qu'ils achoppent sur des questions de fond, il y aurait lieu de revoir les modalités des négociations et la manière dont sont établies les études qui les étayent.

H. Contrôle des drogues, prévention du crime et lutte contre le terrorisme international

Depuis 10 ans, les activités de l'ONU dans les domaines du contrôle des drogues, de la prévention de la criminalité transnationale et de la lutte contre le terrorisme international se sont considérablement développées. Il importe de dépister les redondances et chevauchements évitables, afin de libérer des ressources au profit des nombreuses activités importantes qui, dans ces domaines, sont actuellement freinées par le manque de moyens. De plus, des États Membres devraient examiner de plus près la possibilité de confier à une seule commission les questions relatives au contrôle des drogues et celles ayant trait à la criminalité, et examiner plus avant les moyens de mieux coordonner l'action des trois organes subsidiaires du Conseil de sécurité qui s'occupent de la lutte antiterroriste.

I. Égalité des sexes et autonomisation des femmes

Les questions touchant l'égalité des sexes méritent la même attention que les autres questions prioritaires communes à tous les secteurs d'activité de l'Organisation. Les mandats en la matière devraient être réexaminés en vue d'en éliminer les demandes de rapports qui se recoupent, et surtout de procéder à une évaluation de l'appareil institutionnel des Nations Unies dans ce domaine, préalable indispensable au renforcement de l'action menée par l'Organisation pour l'égalité des sexes et la pleine intégration des femmes dans la société.

J. Instituts de recherche et de formation

Les instituts de recherche et de formation des Nations Unies ont évolué au gré des circonstances. Une coordination plus étroite, un système qui rendrait ces instituts comptables de leurs activités et la définition d'une politique qui leur serait commune permettraient de rationaliser les décisions et de faire cadrer les travaux de recherche avec les grandes orientations définies par les Nations Unies. Regrouper ces instituts en un seul système d'enseignements, de recherche et de formation des Nations Unies permettrait de leur assigner une mission et une stratégie communes, les aidant ainsi à maximiser la contribution qu'ils apportent collectivement à l'action des organismes des Nations Unies.

* * *

Certains des problèmes signalés dans le présent rapport peuvent être réglés assez rapidement par les États Membres, mais d'autres exigeront d'eux un examen approfondi. Je leur suggère donc d'envisager d'opérer le réexamen des mandats en deux étapes. La première consisterait à examiner les mandats portant sur des domaines où les problèmes sont bien circonscrits et se prêtent à être réglés dans les mois qui viennent. La seconde serait consacrée à l'examen des groupes de mandats sur lesquels un accord ne pourra intervenir qu'après un travail de redéfinition des méthodes et des buts des négociations.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1–8	8
II. Répertoire des mandats	9–15	9
III. Défis essentiels	16–44	12
IV. Analyse par priorité de programme	45–123	19
A. Maintien de la paix et sécurité internationale	45–61	19
B. Promotion de la croissance et du développement durables	62–80	24
C. Développement de l'Afrique	81–87	30
D. Promotion des droits de l'homme	88–94	32
E. Coordination efficace de l'aide humanitaire	95–104	34
F. Promotion de la justice et du droit international	105–110	37
G. Désarmement	111–118	39
H. Contrôle des drogues, prévention du crime et lutte contre le terrorisme international	119–123	41
V. Égalité des sexes et autonomisation des femmes	124–131	43
VI. Instituts de recherche et de formation des Nations Unies	132–139	45
VII. Conclusions	140–142	47

I. Introduction

1. En septembre 2005, les dirigeants du monde ont mis en branle un mouvement sans doute historique en décidant de « renforcer et actualiser le programme de travail de l'Organisation des Nations Unies de sorte qu'il réponde aux besoins présents des États Membres ». À cette fin, ils ont demandé aux États Membres de l'Organisation de « réexaminer tous les mandats découlant de résolutions de l'Assemblée générale et d'autres organes qui remontent à plus de cinq ans¹ ». Pour faciliter cette entreprise, ils ont demandé au Secrétaire général de présenter une analyse accompagnée de recommandations. Le présent rapport vient proposer aux États Membres un cadre et les premiers outils nécessaires à cette tâche. Il ne se veut pas exhaustif, le Secrétariat se tenant prêt à faire d'autres propositions le moment venu².

2. L'examen s'intéresse à l'essence même de l'Organisation. L'adoption de multiples mandats au cours des 60 années d'existence de l'ONU a conduit au dispositif opérationnel et aux programmes que nous connaissons aujourd'hui. Nombre de ces rouages n'ont pas évolué avec les priorités nouvelles, d'où le caractère essentiel de cet examen si l'on veut conserver son efficacité à l'Organisation. En 1954 déjà, on s'accordait à considérer qu'il fallait réexaminer périodiquement l'activité de l'Organisation.

3. Cette année-là – l'Organisation n'avait que neuf ans – le Secrétaire général, Dag Hammarskjöld, a compris combien il importait de « réévaluer, en consultation et en accord avec les organes concernés, le rôle que le Secrétariat peut jouer de la manière la plus appropriée et la plus constructive possible en vue de la réalisation des objectifs énoncés dans la Charte et de [...] réexaminer la nature et la portée des activités qu'il peut entreprendre avec le plus d'efficacité³ ». En application des décisions prises par l'Assemblée générale à sa huitième session, Hammarskjöld s'est senti le devoir de « prêter conseils et de donner des avis » sur l'activité de l'Organisation.

4. Dag Hammarskjöld est arrivé à trois conclusions principales : premièrement, que la contribution du Secrétariat à l'action des Nations Unies était des plus efficace et durable lorsque leurs activités se renforcent mutuellement et se complètent; deuxièmement, que la nature même des responsabilités que le Secrétaire général et les hauts responsables devaient assumer imposait une limite aux tâches qui peuvent être entreprises efficacement; et, troisièmement, qu'au-delà d'un certain seuil, certains gouvernements ont du mal à digérer la masse de documents et d'autres informations émanant de l'Organisation. Aussi, pensait-il que les organes intergouvernementaux responsables devaient opérer un choix entre les mandats urgents et ceux qui ne l'étaient pas.

¹ Voir résolution 60/1, par. 163 b).

² Le présent rapport et le répertoire des mandats qui l'accompagne sont le fruit d'efforts concertés des organismes d'exécution du Secrétariat et d'autres organismes du système des Nations Unies. Ce processus a donné une occasion unique aux diverses entités de réfléchir sur les mandats qu'elles mettent en œuvre et de faire des propositions en vue d'y apporter des améliorations.

³ Voir l'introduction du neuvième rapport annuel du Secrétaire général aux États Membres sur l'activité de l'Organisation des Nations Unies pour la période allant du 1^{er} juillet 1953 au 30 juin 1954 (A/2663).

5. Plus de 50 ans plus tard, les réflexions de Dag Hammarskjöld sont plus que jamais d'actualité. L'examen actuel nous offre une nouvelle occasion de rapporter les aspirations dont notre organisation est porteuse aux difficultés pratiques auxquelles nous faisons face, en sorte de lui donner les moyens de relever les défis d'aujourd'hui, chose qui est loin d'être facile.

6. Nombreuses sont les difficultés qui tiennent à l'ampleur de la tâche et au manque d'éléments d'information suffisants sur chaque mandat propres à fonder un examen complet. Au moment où nous entreprenons de revitaliser l'Organisation de sorte qu'elle puisse être véritablement comptable de son action devant ses membres et remplir sa mission vis-à-vis des peuples du monde, il nous faudrait disposer d'éléments d'information sur l'utilité des mandats pour être en mesure d'apprécier en quoi ils concourent aux objectifs d'ensemble de l'Organisation.

7. Cette entreprise vient, à bien des égards, en compléter d'autres en cours, notamment la réforme de la gestion, l'examen de la gouvernance et du dispositif de contrôle, l'examen de la cohérence à l'échelle du système et la revitalisation de l'Assemblée générale elle-même. La réforme de la gestion et un meilleur contrôle peuvent permettre au Secrétariat de mieux mettre en œuvre les mandats et d'en être comptable. De même, l'étude et les recommandations sur la cohérence à l'échelle du système ouvriront la voie à un mécanisme d'exécution plus efficace pour l'ensemble du système des Nations Unies. Les décisions prises par les États Membres sur la revitalisation de l'Assemblée générale auront une incidence sur l'ordre du jour de l'Assemblée et, par suite, sur les résolutions relevant des différents points inscrits à l'ordre du jour, mais aussi sur les mandats qui en découlent. Autrement dit, la revitalisation offrira aux États Membres une base solide aux fins de l'examen des mandats.

8. Le Secrétariat apportera son concours tout au long de l'entreprise, par des moyens appropriés et dans le même esprit de collaboration, afin d'aider à adapter l'Organisation aux exigences de l'époque. Une occasion singulière s'offre ainsi aux États Membres de renforcer et rationaliser notre organisation. À eux de la saisir.

II. Répertoire des mandats

9. Les mandats des organes délibérants sont l'expression de la volonté des États Membres et définissent les pouvoirs et responsabilités que ceux-ci confèrent au Secrétaire général pour lui permettre de répondre à leurs attentes⁴. Les résolutions adoptées année après année par les principaux organes sont la principale source des mandats. Les mandats énoncent des principes tout en étant spécifiques; ils peuvent édicter de nouvelles normes internationales, formuler des orientations stratégiques sur des questions de fond ou d'administration, ou demander de nouvelles conférences, activités, opérations ou rapports.

10. Il n'est donc pas facile de définir et de quantifier les mandats; il n'existe pas de définition juridique concrète de ce qu'on entend par mandat. Les résolutions prescrivent souvent les mesures à prendre en employant des termes comme « prie »,

⁴ Alors que dans certains mandats il est prévu que des mesures soient prises par certains États Membres ou groupes d'États Membres ou par la communauté internationale, le présent rapport porte uniquement sur les mandats qui sont adressés au Secrétariat et à d'autres entités du Système des Nations Unies.

« demande » ou « invite ». Or, une étude visant à définir le degré d'obligation juridique découlant de l'emploi de ces différents termes n'a pas apporté de réponse claire. Une telle ambiguïté dans les résolutions est parfois délibérée et vise à faciliter la prise de décisions par les États Membres. Toutefois, dans le cas présent, les États Membres ayant décidé de profiter de l'analyse des mandats pour examiner les possibilités de modifier les programmes, il est à la fois nécessaire et souhaitable de formuler une définition opérationnelle de l'objet d'analyse et de définir la portée de l'exercice.

11. En m'appuyant sur le document final du Sommet mondial de 2005 et les discussions en plénière qui ont suivi, je suis arrivé à la définition suivante : un mandat désigne toute demande ou directive adressée au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies ou à toute autre entité chargée de l'exécuter, dans une résolution adoptée par l'Assemblée générale ou par un autre organe compétent des Nations Unies.

12. Pour faciliter l'analyse et servir de guide au présent rapport, le Secrétariat a constitué une base de données répertoriant tous les mandats découlant de résolutions de l'Assemblée générale, du Conseil de sécurité et du Conseil économique et social⁵. Le répertoire des mandats, accompagné de conseils aux utilisateurs, peut être consulté sur le site Internet suivant : <www.un.org/mandatereview>.

13. Le répertoire, qui répond à la demande de plusieurs États Membres, est consultable en ligne et permet à toutes les délégations d'obtenir des informations sur les mandats en vigueur de l'Organisation et les résolutions dont ils sont issus. Il doit permettre d'améliorer la communication et les échanges entre les États Membres et le Secrétariat, et aider les principaux organes à gérer leur programme de travail. Le répertoire permet aux délégations d'analyser les mandats sous différents angles, notamment par domaine, organe et date d'adoption, et selon le type d'activités requis, le champ d'application géographique et l'entité chargée de l'exécution. Comme les États Membres en sont convenus lors de leurs consultations sur l'examen des mandats, les domaines thématiques utilisés pour cette analyse correspondent aux priorités du programme de travail de l'Organisation⁶.

14. Pour le moment, le répertoire ne contient que les mandats effectivement ou théoriquement en vigueur, la présente étude visant avant tout à « renforcer et actualiser » le programme de travail de l'Organisation, et non à établir un dossier historique ou d'archives. On estime qu'un mandat est effectivement ou théoriquement en vigueur s'il remplit au moins l'un des trois critères ci-après : a) un département ou une entité des Nations Unies au moins a indiqué qu'il était en cours d'exécution; b) il bénéficie d'une allocation budgétaire⁷; c) il figurait à l'ordre du jour d'un ou de plusieurs organes principaux entre septembre 2000 et septembre

⁵ Actuellement, le Conseil de tutelle n'a pas de mandat en vigueur. En outre, les mandats découlant d'instruments juridiques autres que les résolutions, tels que décisions, plans d'action et conventions, n'ont pas été inclus dans le répertoire faute de temps, mais pourront y être ajoutés à mesure que les États Membres en feront la demande.

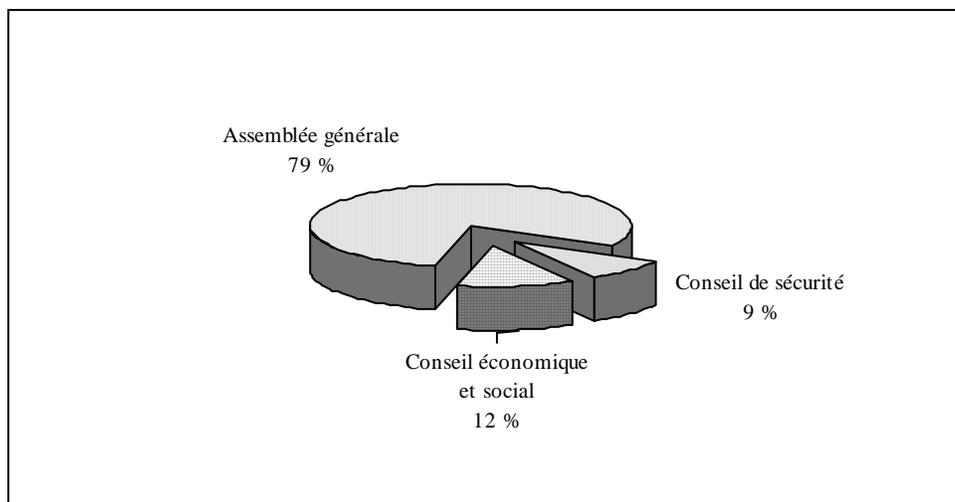
⁶ Ces priorités sont énumérées dans le plan-programme biennal et les priorités pour la période 2006-2007 (A/59/6/Rev.1), servent de base à l'établissement de l'ordre du jour de l'Assemblée générale, et correspondent aux priorités au titre du programme recensées à la section IV.

⁷ Y compris les directives des organes délibérants énumérées dans le plan-programme biennal et priorités pour la période 2006-2007 et les documents relatifs au budget des opérations de maintien de la paix.

2005⁸. On trouvera, dans la figure 1, la répartition des mandats en vigueur par organe principal. Le répertoire comprend également des mandats qui ne sont pas examinés dans le présent rapport. Plusieurs questions sensibles ont été abordées par les États Membres lors de leurs consultations. On peut trouver des informations détaillées concernant les mandats correspondants, ainsi que tous les autres mandats, dans la base de données électronique.

Figure 1

Répartition des mandats en vigueur par organe principal*

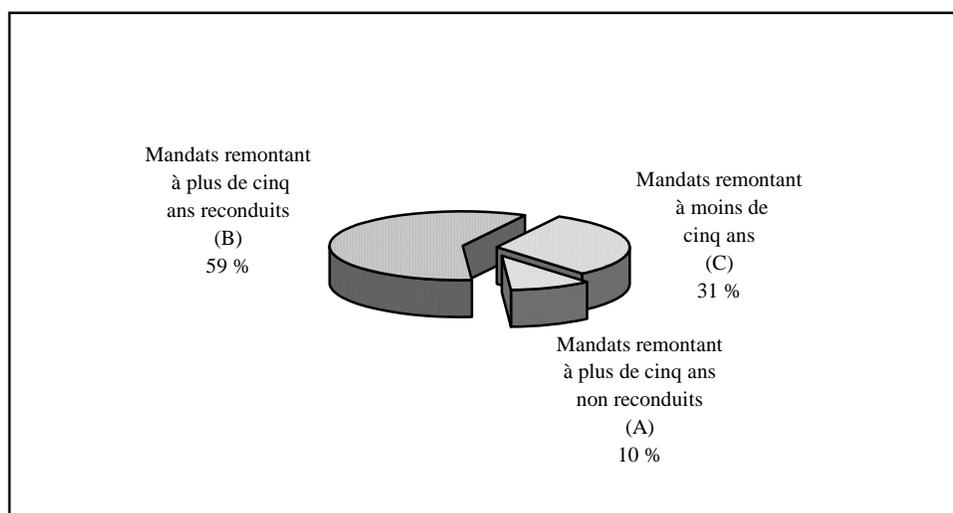


* La présente répartition des mandats rend compte des mandats figurant dans le répertoire, qui est en cours d'élaboration.

15. Le Document final du Sommet mondial prévoit aussi que tous les mandats « qui remontent à plus de cinq ans » soient réexaminés. Les consultations qui se sont tenues dans le cadre de l'Assemblée générale au cours de ces derniers mois n'ayant pas permis de déterminer le sens exact à donner à cette phrase, le répertoire comprend : a) les mandats initialement adoptés il y a plus de cinq ans et qui n'ont pas été reconduits au cours des cinq dernières années et b) les mandats initialement adoptés il y a plus de cinq ans et qui ont été reconduits dans des résolutions ultérieures au cours des cinq dernières années; il comprend aussi, à titre de référence, c) les mandats adoptés au cours des cinq dernières années, de telle sorte que les États Membres aient une vue d'ensemble de tous les mandats, y compris ceux qui n'entrent pas dans le cadre du présent examen. Dans le cadre du répertoire, les mandats sont classés en trois catégories, comme indiqué dans la figure 2.

⁸ Pour recenser les mandats de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité des cinq dernières années, on a utilisé les ordres du jour annotés de ces organes. Pour le Conseil de sécurité, en l'absence d'un ordre du jour annoté, on a utilisé les rapports du Conseil à l'Assemblée générale des cinq dernières années.

Figure 2
Mandats en vigueur reconduits et non reconduits*



* La présente répartition des mandats rend compte des mandats figurant dans le répertoire, qui est en cours d'élaboration.

III. Défis essentiels

16. Il appert que pour être en mesure de procéder utilement à un examen véritablement exhaustif des mandats les États Membres doivent disposer d'outils et de données qui leur permettent de mieux exercer leur droit de regard sur ces mandats, en apprécier l'utilité et voir en quoi chacun de ces mandats concourt à la réalisation des objectifs prioritaires globaux de l'Organisation. Il faudrait réfléchir à nouveau au cycle de vie des mandats, qui va de leur adoption au moment où il faut décider de les proroger, de les modifier ou de les supprimer, en passant par leur financement et leur exécution. Le système actuel ne permet pas véritablement à tel organe intergouvernemental qui a adopté une résolution d'en apprécier l'utilité du mandat sous l'angle général des activités de l'Organisation, lorsqu'il est amené à se prononcer par la suite sur le sort à réserver à ce mandat. Ce cycle n'obéit à aucune continuité et on ignore à qui incombe le suivi de telle ou telle phase. Il arrive que le soin de décisions portant modification de mandats ou de priorités relatifs aux programmes soit confié à des organes qui ne sont pas nécessairement habilités à prendre de telles décisions.

17. En ce qui concerne le renouvellement et l'adoption des mandats, il faudrait améliorer considérablement le système afin de garantir que l'organe intergouvernemental qui est à l'origine d'un mandat soit informé en temps opportun, clairement et en toute transparence, de l'utilité de celui-ci. Ainsi, l'organe en question doit notamment savoir si le mandat a été exécuté et dans quelle mesure et en quoi son exécution a concouru à la réalisation des objectifs généraux de l'Organisation, ce qu'il reste à faire et à financer, et si le mandat a toujours la même utilité. Il doit aussi, et c'est important, savoir exploiter cette information. Au cours des consultations sur l'examen des mandats, nombre de délégations ont précisé qu'elles souhaitaient, aux fins de cet examen, être mieux renseignées sur l'état

d'avancement de l'exécution de chaque mandat et quant à savoir si les activités prescrites concourent effectivement à la réalisation du but recherché. Or, les organes délibérants ne sont pas saisis à l'heure actuelle en temps opportun, d'éléments d'information concis et transparents sur ces questions, et s'en passent donc pour prendre les décisions⁹.

18. Cette lacune de taille a aggravé ou exacerbé les problèmes suivants, que l'on retrouve dans tous les domaines d'activité et départements de l'Organisation :

Pléthore de rapports à établir

19. Le symptôme le plus flagrant de l'absence de système cohérent d'évaluation des mandats et de leur utilité est la masse écrasante des rapports demandés au Secrétariat sans aucune coordination. Environ un mandat sur trois consiste dans l'établissement d'un rapport, activité qui est ainsi la plus fréquemment prescrite dans une résolution. Rien qu'en 2005, 1 200 rapports et documents directifs ont été présentés aux États Membres. Sans parler des centaines d'exposés détaillés que le Secrétariat est amené à faire souvent à l'occasion de débats consacrés à la même question par différents organes intergouvernementaux. Mais la masse d'informations à digérer est également une charge pour les États Membres. Bien des rapports demandés dans l'optique étroite de telle ou telle résolution n'envisagent pas les activités de l'Organisation dans leur globalité. Il arrive qu'un rapport soit dicté par un compromis politique et non par un réel besoin d'information susceptible d'éclairer un certain domaine. Il est souvent demandé des rapports qui font double emploi, et les directives gouvernant certains rapports en série ne sont pas actualisées en fonction de l'évolution des circonstances ou des besoins.

20. Cette pléthore de documentation de caractère descriptif et analytique est à l'origine de plusieurs problèmes. Pour commencer, la qualité des rapports en pâtit, et la teneur est difficile à débrouiller. Ensuite, on consacre des ressources humaines et financières à l'établissement, à la traduction et à la publication de nombreux rapports, au lieu de chercher à en améliorer la qualité. De plus, les délégations sont submergées, surtout les petites qui ont moins de moyens pour trier et exploiter l'avalanche d'informations émanant du Secrétariat, si bien que nombre de rapports ne sont pas lus. Enfin, comme d'ordinaire ils n'appréhendent pas toute la mesure de l'activité de l'Organisation dans tel ou tel domaine, les États Membres ont du mal à dire en quoi tels ou tels mandats et directives concourant à la réalisation des objectifs de l'Organisation, et sont ainsi d'autant moins en mesure d'exercer leur droit de regard et de procéder à l'examen stratégique des questions de fond.

Chevauchement d'activités entre les organes principaux et à l'intérieur de ces organes

21. La Charte délimite les différentes responsabilités des principaux organes, mais, au fil des ans et du fait de la complexité croissante des problèmes et de la prolifération des situations nouvelles dans le monde, la division du travail par rapport aux réalités sur le terrain est devenue moins nette. Comme je l'ai fait observer dans mon rapport intitulé « Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous » (A/59/2005), la pauvreté et le

⁹ Il ressort du rapport sur la réforme de la gestion intitulé « Investir dans l'Organisation des Nations Unies » (A/60/672) qu'il faudrait absolument assurer le financement de l'évaluation des résultats et renforcer cette activité, comme prescrit dans plusieurs résolutions.

déni des droits de l'homme peuvent être des facteurs d'instabilité, de violence et de criminalité, en même temps que la guerre et les conflits peuvent faire reculer le processus de développement. Les problèmes étant ainsi liés les uns aux autres, il y a inévitablement des chevauchements entre organes, et il est souhaitable que les choses soient envisagées selon différentes perspectives. Néanmoins, dans la plupart des cas, le manque de coordination et l'adoption de nombreux mandats et directives voisins par différents organes – voire par le même organe – peuvent être sources de confusion, de doublon et de gaspillage.

22. Année après année, l'Assemblée générale, le Conseil économique et social et le Conseil de sécurité continuent d'arrêter des mandats et directives, parfois même au titre de différents points de l'ordre du jour d'un même organe, sur des questions qui ont déjà fait l'objet de résolutions, et ce, d'ordinaire sans aller jusqu'à proposer des idées ou approches nouvelles. Faute de directives limpides des organes principaux, de nombreuses composantes du Secrétariat et du système des Nations Unies mènent dans le désordre une multitude d'activités dans le même domaine.

Des mécanismes d'exécution lourds et superfétatoires

23. En dépit des nombreux succès remportés par l'ONU, la prolifération des résolutions a donné naissance à des mécanismes d'exécution des mandats dans les domaines prioritaires qui, dans certains cas, se chevauchent, ne sont pas coordonnés et sont contradictoires : le tout est moins que la somme des parties. On ne cesse de créer de nouveaux mécanismes, sans préciser le sort à réserver aux mandats antérieurs touchant les mêmes questions, ceux-là survivant pendant des années. Aux mandats créant des entités, des mécanismes ou des instances de concertation viennent s'ajouter d'autres portant sur le même sujet ou se substituer à de nouveaux organes, alors que leurs activités auraient dû être regroupées, éliminées plus ou moins rapidement ou modifiées. Dans certains domaines, le gaspillage d'énergie tient aussi à des mandats créés par des organes subsidiaires ou par les conseils d'administration des fonds et programmes.

Disparité entre mandats et ressources allouées

24. Un des grands points forts de l'ONU, que les études confirment l'une après l'autre, tient à son aptitude à mener de nombreuses activités sur le terrain avec des moyens bien en deçà de ceux qu'il faudrait à des gouvernements pour produire les mêmes résultats. Mais ce niveau d'efficacité a été atteint en dépit du fait qu'on a souvent empêché l'ONU de déployer la plénitude de ses capacités.

25. Surtout pour le Secrétariat, un problème fondamental qui revient sans cesse est la prescription, année après année, de centaines de mandats qui doivent être exécutés dans les limites de moyens financiers qui ne suivent pas. Aux activités existantes, les États Membres rajoutent des responsabilités supplémentaires, sans en prévoir le financement ni donner des indications sur la manière de redistribuer les ressources, ce qui n'est pas sans nuire à l'Organisation et aux gens pour le bien de qui elle travaille. L'Organisation n'est crédible que dans la mesure où elle tient ses promesses.

26. Pour ma part, je n'aurais de cesse que les États Membres me donnent les moyens les plus efficaces et économiques d'exécuter tous leurs mandats. Si elles sont adoptées, les mesures de réforme de la gestion que j'ai proposées, iront dans ce sens. Elles devraient nous permettre d'éliminer, ou au moins de réduire nettement, la

disparité entre les mandats et les ressources allouées : les mandats et mécanismes actuels seraient pris en compte; on serait sûr que les mandats correspondent à des besoins actuels et à des priorités stratégiques; un système serait mis en place pour examiner régulièrement, et éventuellement regrouper, les mandats déjà anciens qui ne correspondent plus aux priorités des États Membres; des ressources suffisantes seraient prévues, et débloquées en temps voulu.

Une manière d'avancer

27. On pourrait s'attaquer à certains de ces problèmes en renforçant le système de manière à améliorer le contrôle de l'exécution des mandats exercé par les États Membres à la faveur d'outils meilleurs et d'échanges plus fructueux avec le Secrétariat. Un dialogue stratégique entre les États Membres et le Secrétariat permettrait aux premiers de voir si les mandats sont effectivement mis en œuvre et en quoi leur exécution concourt à la réalisation des principaux objectifs et priorités de l'Organisation. Le système en serait plus transparent, et les États Membres pourraient, lorsqu'ils envisagent d'adopter ou de renouveler des mandats, se prononcer en toute connaissance de cause, quant à la trajectoire qu'ils souhaiteraient tracer à l'Organisation.

28. Pour que ce mécanisme soit efficace, dans un système où l'organe intergouvernemental donne des directives, suit la mise en œuvre, prend les mesures de suivi nécessaires et décide de créer ou non des mandats, il faut que trois outils soient élaborés et utilisés plus stratégiquement :

a) *Rapports et documentation demandés.* Il faudrait améliorer et regrouper les rapports afin qu'ils apportent à point nommé des éléments d'information concis et clairs, d'une manière qui répond aux besoins des États Membres sans surcharger le Secrétariat;

b) *Suivi et évaluation des mandats.* L'organe principal qui est à l'origine d'un mandat devrait être informé de son utilité et savoir comment il s'inscrit dans le programme de travail général de l'Organisation, lorsqu'il est amené à se prononcer sur des mandats à venir. À cette fin, l'information d'évaluation revêt une importance cruciale : il faut l'améliorer;

c) *Décisions et résolutions des organes délibérants.* Les États Membres devraient, lorsqu'ils adoptent une résolution, fixer des orientations et des objectifs stratégiques, et, aux fins d'une plus grande responsabilisation, le Secrétaire général devrait déterminer quelle entité ou département est le plus qualifié pour prendre la tête des activités de mise en œuvre.

Rationaliser la documentation

29. Le problème de la surabondance de rapports et de documentation n'a rien de nouveau. J'ai même proposé, dans mon rapport intitulé « Renforcer l'ONU : un programme pour aller plus loin dans le changement » (A/57/387 et Corr.1), des moyens de s'y attaquer, et quelques progrès ont été accomplis. Mais il reste à faire. Aujourd'hui plus que jamais, il faut absolument faire en sorte que le Secrétariat produise l'information stratégique de manière novatrice, en répondant à ce qu'est réellement la demande de connaissance des activités de l'ONU. Sur ce point, qu'il me soit permis de m'inspirer d'idées proposées dans mon rapport intitulé « Investir

dans l'Organisation des Nations Unies pour lui donner les moyens de sa vocation mondiale » (A/60/692) pour faire les suggestions suivantes :

30. Outre le rapport annuel détaillé contenant l'information financière et programmatique, qui est proposé dans le rapport susmentionné, il pourrait s'établir des rapports analytiques regroupant l'information relative aux domaines d'activité essentiels et aux grandes questions d'orientation générale, plutôt que des rapports distincts par point de l'ordre du jour. Une série de rapports sur les questions d'orientation essentielles pourrait être établie tous les deux ans sur chacun des domaines d'activité prioritaires de l'Organisation. Des rapports complémentaires plus courts consacrés à la situation dans tel ou tel pays ou région, ou à tels ou tels problèmes, pourraient être présentés selon les besoins, ou comme suite à une demande expresse. Les questions touchant aux activités d'organismes ou programmes des Nations Unies extérieurs au Secrétariat pourraient faire simplement l'objet d'un renvoi aux documents pertinents de l'entité concernée. Les États Membres recevraient ainsi une information plus stratégique et plus diversifiée sur les grands problèmes du jour dans chaque domaine thématique, cependant que l'on réduirait ainsi la masse des documents établis et produits par l'Organisation et l'on relèverait le niveau de qualité de ses travaux.

31. Une grande partie de la documentation provient des États Membres, qui rendent compte de la manière dont ils s'acquittent de leurs obligations conventionnelles. Il en résulte un surcroît d'informations à examiner, et une charge énorme pour les services de traduction. Les rapports et communications présentés par les pays devraient être enfermés dans des limites de pages, et devraient lorsque ces limites sont dépassées être renvoyés au pays, à qui il incomberait de les ramener à la longueur réglementaire. En outre, les organes subsidiaires, en particulier ceux du Conseil économique et social, devraient imposer une présentation standard grâce à laquelle les documents se liraient plus facilement et l'information y serait plus facile à trouver. Les États Membres pourraient se pencher à nouveau sur la question du nombre de séances devant donner lieu à l'établissement de procès-verbaux. On pourrait ainsi envisager que ceux-ci soient réservés aux séances plénières du Conseil de sécurité, au débat général de l'Assemblée, aux réunions spéciales ou de haut niveau et aux séances où des projets de résolution ou de décision sont examinés. Pour les autres réunions, on se contenterait de comptes rendus analytiques. Le Secrétariat formulera éventuellement, le moment venu, d'autres suggestions concernant ces questions.

Amélioration de l'exécution des mandats grâce à l'évaluation stratégique

32. Lorsqu'ils ont envisagé de procéder à l'examen des mandats, les États Membres ont demandé si les données nécessaires à cet examen étaient disponibles. Ils ont souhaité recevoir une liste des mandats pour avoir une vue d'ensemble de tout ce qu'ils ont demandé, sachant qu'il leur faudrait plus d'éléments d'information pour décider si tel ou tel mandat mérite d'être maintenu, a perdu son utilité ou a besoin d'être renforcé, modifié ou regroupé avec d'autres.

33. Comme je l'ai déjà fait observer dans le rapport sur la réforme de la gestion (« Investir dans l'Organisation des Nations Unies »), le Secrétariat ne peut être bien géré que si les États Membres assurent une bonne gouvernance. Il faut pour cela que les organes principaux aient une idée claire et complète de ce que fait l'Organisation, en particulier lorsqu'ils envisagent d'adopter ou de proroger une

résolution, et qu'ils sachent si le programme nouvellement prescrit vient compléter des programmes existants et des activités en cours ou s'inscrire dans leur prolongement, et ce qu'il peut apporter à la réalisation des objectifs généraux de l'Organisation. Le système actuel ne permettant pas du tout aux organes intergouvernementaux de suivre facilement la manière dont leurs mandats sont exécutés ni de cerner le contexte stratégique, ces organes risquent davantage d'adopter des résolutions qui se chevauchent. Il faudrait que l'information dont ils ont besoin soit synchronisée avec le cycle d'adoption, d'exécution et de renouvellement des mandats, de sorte que les États Membres puissent mieux exercer leur droit de regard sur l'exécution des mandats.

34. Le Secrétariat sera d'autant plus en mesure de fournir des éléments d'information stratégiques et détaillés pour le suivi et l'évaluation des programmes prescrits, qu'il dispose de ressources et pourra entretenir un dialogue avec les États Membres. L'Assemblée générale a eu beau adopter plusieurs résolutions dans lesquelles elle demandait des évaluations¹⁰, ces outils ont été d'autant moins opérants que les moyens faisaient défaut. Au cours de l'exercice biennal 2004-2005, le montant consacré aux activités de suivi et d'évaluation n'a pas dépassé 0,35 % du budget ordinaire, alors que la norme se situe à au moins 2 ou 3 % dans les autres grosses organisations.

35. De ce fait, les évaluations ont été peu approfondies et d'une portée limitée, et il y en a eu trop peu. Comme je l'ai signalé dans mon rapport sur la réforme de la gestion, les comités techniques chargés de s'occuper en détail des résultats et de la budgétisation ne disposent pas comme il le faudrait d'éléments d'information de cette nature. Le rapport sur l'exécution des programmes que le Bureau des services de contrôle interne publie à la fin de chaque exercice biennal donne certaines indications sur la manière dont les mandats ont été exécutés, mais ses analyses ne sont pas validées rigoureusement à l'issue d'une évaluation indépendante et objective. En outre, l'information dont on dispose actuellement n'est pas suffisamment analytique pour permettre aux États Membres d'apprécier l'utilité des mandats au regard des objectifs poursuivis et de dire lesquels convient de renouveler, de maintenir, de supprimer ou de modifier. S'il est décidé d'appliquer les réformes proposées dans « Investir dans l'Organisation des Nations Unies pour lui donner les moyens de sa vocation mondiale », un grand progrès sera réalisé tant sur le plan de l'action que sur celui de la transparence.

36. Certes, la procédure de budgétisation permet de mettre le doigt sur les activités qui ne sont plus prioritaires ou d'actualité en vue d'y mettre fin, conformément aux règles et règlements qui régissent la planification des programmes, les budgets et les activités de suivi et d'évaluation¹¹, et permet aussi d'apporter certaines modifications au niveau de l'appui aux programmes, mais ne permet pas de dégager et d'utiliser comme il conviendrait les éléments d'information et les analyses relatives à l'utilité générale des programmes voulus par des organes délibérants. Il faut absolument qu'une analyse approfondie des mandats, suivie de décisions

¹⁰ Voir notamment les résolutions 37/234, 48/218 B, 53/207, 58/269 et 59/275, dans lesquelles l'Assemblée générale a demandé que les capacités d'évaluation soient renforcées.

¹¹ Ces règles et règlements sont énoncés dans le bulletin du Secrétaire général publié le 19 avril 2000 sous la cote ST/SGB/2000/8 et intitulé « Règlements et règles régissant la planification des programmes, les aspects du budget qui ont trait aux programmes, le contrôle de l'exécution et les méthodes d'évaluation ».

stratégiques prises en fonction de l'utilité des mandats et des priorités des États Membres, soit réalisée par ceux qui ont le pouvoir de renforcer, de supprimer, de modifier ou de renouveler les mandats. Comme l'ont indiqué la plupart des États Membres, ces décisions ne peuvent être prises par des comités à vocation technique, mais seulement par les organes intergouvernementaux dont sont issus les mandats.

37. Afin que ces organes examinent les mandats qu'ils ont arrêtés et prennent des décisions stratégiques à leur sujet, je propose que le Secrétariat leur donne des renseignements sur les mandats proposés dans tout projet de résolution, tout comme il indique les incidences financières de tout projet de résolution au moment de son examen. Les éléments d'information fournis pourraient comprendre : a) l'état d'avancement de l'exécution des mandats antérieurs intéressant la même question, ainsi qu'une évaluation des résultats obtenus; b) la mesure dans laquelle le mandat envisagé viendrait compléter ce qui existe déjà comme mécanismes, conférences, rapports et activités; et c) en quoi l'exécution du mandat pourrait concourir à la réalisation des objectifs généraux de l'Organisation.

38. Une des retombées intéressantes de la réalisation de cette analyse a été la mise en place du répertoire en ligne des mandats, qui permettra aux États Membres de trouver, de voir et de comparer les mandats qu'ils ont adoptés. Dans un premier temps, ils pourraient aussi se servir du répertoire comme simple outil de suivi, pour s'informer de l'état d'avancement de l'exécution des mandats, comme l'ont demandé plusieurs délégations. Dans un souci d'utilité, je demanderai aux directeurs de programme d'indiquer régulièrement dans le répertoire si tel ou tel mandat a été exécuté ou est en cours d'exécution. Le répertoire en ligne ayant déjà été mis au point parallèlement au présent rapport, peu de dépenses supplémentaires seront nécessaires en dehors des frais ordinaires de maintenance, de mise à jour et, si on le demande, de développement du système. C'est au moins là un point de départ pour la fourniture d'information aux États Membres sur les mandats, qui pourrait un jour trouver sa place dans d'autres systèmes d'information de gestion.

39. En outre, cela fait plusieurs années qu'on se plaint de manquer d'évaluations rigoureuses et régulières des prestations et des résultats. J'espère que, l'accent étant à nouveau mis sur l'amélioration de l'efficacité de l'Organisation, les États Membres feront preuve d'esprit de décision et donneront suite rapidement à toute recommandation visant à renforcer les activités d'évaluation, y compris les recommandations qui pourront provenir de l'examen global du dispositif de gouvernance et de l'évaluation du dispositif de contrôle.

Fixer des axes stratégiques pour les mandats

40. Pour veiller à ce que leurs directives soient convenablement suivies, les États Membres devraient envisager, lorsqu'ils adoptent une résolution, de préciser clairement les objectifs assignés à l'exécution du mandat ainsi arrêté.

41. Ces dernières années, les États Membres ont commencé, dans certains cas, à préciser quelle entité devrait être chargée d'exécuter tel ou tel mandat, ou bien, dans d'autres cas, à indiquer que le mandat doit être exécuté par « toutes les entités concernées ». C'est en partie là l'origine des mécanismes trop compliqués et de la mauvaise répartition des tâches entre les différents départements et entités. Aux fins de la responsabilisation et du renforcement de la coordination des activités d'exécution, c'est le Secrétaire général qui devrait décider quel département ou entité est le plus compétent pour jouer le rôle de chef de file dans l'exécution de tel

mandat. On parviendrait sans doute ainsi à réduire les chevauchements et à ceci que les priorités des États Membres seraient mises en œuvre par le département dont les capacités et les compétences sont les plus adaptées.

42. Cela étant, je continuerai à appuyer l'action menée par les États Membres pour rationaliser les mandats dans les différents domaines thématiques, en leur présentant des analyses et des options à étudier. Ces suggestions seront également soumises au Groupe d'experts de haut niveau sur la cohérence à l'échelle du système, que j'ai créé récemment comme suite à une demande formulée dans le Document final du Sommet mondial de 2005, où j'étais invité à entreprendre de renforcer encore la gestion et la coordination des activités opérationnelles des Nations Unies¹². Par la suite, il faudra également que le Secrétariat soit prêt à faciliter l'examen des mandats arrêtés par des organes subsidiaires, si les États Membres décident d'élargir encore la portée de l'examen des mandats.

43. Enfin, les États Membres souhaiteront peut-être mieux coordonner l'examen des résolutions par les différents organes, afin de réduire, si possible, le risque de voir ces organes adopter des mandats incohérents ou se chevauchant. Ils souhaiteront peut-être réfléchir plus avant à la question de savoir quel organe intergouvernemental il convient de désigner comme principal centre du débat sur certaines questions, ainsi que des moyens d'améliorer la coordination entre les organes principaux pour les questions qui intéressent tous les organes. Dans le premier cas, il faudrait coordonner et regrouper les débats tenus par un même organe sur des résolutions portant sur des questions de même nature, en se gardant de dissocier ces débats de l'examen des résolutions effectué par les organes subsidiaires et les autres organes principaux. Quelques-uns des domaines où ce problème se pose sont signalés dans le présent rapport.

44. Il ne s'agit ici que des premières mesures à prendre pour améliorer le déroulement du cycle de vie des mandats. Elles seront complétées par ce qui ressortira de l'examen global du dispositif de gouvernance et de ce qui se fait actuellement en vue de revitaliser l'Assemblée générale et de renforcer le rôle du Conseil économique et social, ainsi que par des décisions prises pour doter les États Membres d'outils meilleurs pour exercer leur droit de regard, donner des orientations stratégiques aux activités de l'Organisation et dialoguer avec le Secrétariat.

IV. Analyse par priorité de programme

A. Maintien de la paix et sécurité internationale

45. La Charte des Nations Unies a été signée dans le but précis de préserver les futures générations du fléau de la guerre. Depuis sa création, l'Organisation des Nations Unies doit faire face à des menaces nouvelles, toujours changeantes, qui pèsent sur la paix et la sécurité internationales. Malgré leur détermination, les pères fondateurs n'ont pas pu prévoir complètement l'étendue et la complexité des problèmes qui se présentent et qui évoluent. La tâche, pour les Nations Unies, est immense. À ce jour, les mandats définis par les principaux organes vont de l'exercice des bons offices à des opérations préventives et de maintien, de

¹² Voir la résolution 60/1, par. 169.

consolidation et d'imposition de la paix. Ces mandats ont pour résultat que l'Organisation déploie actuellement plus de 70 000 hommes et femmes en uniforme et quelque 15 000 civils, dans le cadre de 15 opérations de maintien de la paix, à quoi s'ajoutent environ 30 missions politiques spéciales dans le monde entier.

46. La Charte confère au Conseil de sécurité « la responsabilité première du maintien de la paix et de la sécurité internationales ». Le Conseil économique et social examine aussi des questions telles que le relèvement après un conflit, dans certaines situations spécifiques en Afrique. L'Assemblée générale qui, en vertu de la Charte, peut discuter toutes questions, examine aussi plusieurs points dans ce domaine. Les organes principaux ont à leur tour créé plusieurs organes subsidiaires, qui ont également donné des mandats dans des domaines tels que le maintien de la paix et la décolonisation.

47. Le recoupement des attributions des différents organes a parfois créé des tensions entre bureaucraties. Cependant, la création récente de la Commission de la consolidation de la paix offre d'intéressantes possibilités d'harmoniser les stratégies et d'établir, entre les différentes activités liées à la consolidation de la paix menées par les organismes des Nations Unies, une division du travail plus claire.

48. Malgré le caractère politiquement délicat des questions que soulèvent la paix et la sécurité, je suis convaincu qu'il est possible de mettre à jour et de renforcer le travail de l'Organisation.

Respect de l'obligation d'information

49. La section II du présent rapport traite des questions de documentation et d'établissement de rapports. Mais certains problèmes spécifiques posés par les règles en matière d'établissement de rapports dans le domaine de la paix et de la sécurité méritent d'être mentionnés ici.

50. À mesure que l'on passe d'une situation de crise à une situation plus stable, et que les États font la transition d'une situation de conflit à la paix, il n'est plus nécessaire de soumettre des rapports aussi fréquemment. C'est pourquoi je propose que certains des rapports demandés par le Conseil de sécurité ne soient établis que tous les six mois et non pas tous les trois mois. On peut donner en exemple la situation en Guinée-Bissau. D'autres rapports, tels que celui sur la « Zone de paix et de coopération dans l'Atlantique Sud » ne devraient être établis que s'il y a quelque chose de nouveau à porter à l'attention des États Membres¹³.

51. Il arrive que plusieurs organes demandent que l'on établisse des rapports sur différents aspects de la même question. Par exemple, les rapports sur la condition de la femme, notamment dans ses liens avec la paix et la sécurité internationales, sont établis en vertu de mandats distincts donnés par l'Assemblée générale, par le Conseil économique et social et par le Conseil de sécurité, comme on le verra plus loin dans le présent rapport. Le regroupement de ces rapports partiels en un seul rapport exhaustif couvrant autant d'aspects que possible de la question donnerait

¹³ Le Conseil de sécurité demande un rapport sur la situation en Guinée-Bissau tous les trois mois; cette demande a été renouvelée dans la résolution 1580 (2004) du 22 décembre 2004. Sur cette question, le mandat résulte de la résolution 1216 (1998) du 21 décembre 1998. L'Assemblée générale demande un rapport sur la zone de paix et de coopération dans l'Atlantique Sud tous les deux ans; pour ce rapport, le mandat découle de la résolution 41/11 du 27 octobre 1986; il a été récemment renouvelé par la résolution 58/10.

aux États Membres une image plus complète et permettrait à tous les organes concernés de prendre de meilleures mesures. Si les États Membres sont d'accord, le Secrétariat pourrait commencer en 2006 à regrouper plusieurs rapports thématiques.

Recoupement d'attributions au sein d'organes et entre organes

52. Traditionnellement, en réponse à des événements politiques ou à l'évolution de leurs relations, les États Membres examinent et adoptent des résolutions pour agir afin de remédier à une situation particulière. Alors que l'urgence d'un problème peut justifier la place particulière qui lui est faite à un moment donné, son évolution, avec le temps, peut amener à se demander si la question doit toujours être examinée avec la même attention. Les États Membres continuent parfois à renouveler et à confier de nouveaux mandats, pour résoudre une situation donnée, ce qui aboutit à la multiplication des rapports demandés ou à l'organisation de réunions ou d'autres activités, même si la situation sur le terrain ne justifie plus un tel niveau d'activité. Il est peut-être indiqué que les États Membres demandent au Secrétariat de réduire le volume et la fréquence des rapports et autres activités à mesure qu'une situation politique s'améliore, ou de regrouper des rapports et des activités sur cette situation avec ceux relatifs à des situations similaires. On peut donner en exemple de ce genre de questions liées entre elles celles qui ont trait à la décolonisation et aux territoires non autonomes, qui font chaque année l'objet de plusieurs résolutions. Les résolutions sur ces questions et les mandats correspondants pourraient être regroupés de façon acceptable sans affecter le fond.

53. En outre, plusieurs résolutions qui ont été adoptées année après année pratiquement sans changement dans leur contenu ou dans les mandats qu'elles donnent font l'objet de très peu de débats et donnent lieu à l'établissement de rapports qui ne donnent pas en fait aux États Membres de nouvelles informations de fond. Les États Membres pourraient ainsi souhaiter réexaminer la fréquence de leur examen des questions donnant lieu à des résolutions. Par exemple, la résolution annuelle sur « les effets des rayonnements ionisants » pourrait être examinée tous les deux ans seulement, et les résolutions biennales, telles que celle portant sur « l'appui du système des Nations Unies aux efforts déployés par les gouvernements pour promouvoir et consolider les démocraties nouvelles ou rétablies », pourraient n'être adoptées que tous les trois ans.

54. Les mandats prescrivant des activités qui se trouvent faire double emploi sont parfois le résultat de décisions d'organes délibérants différents ou de leurs organes subsidiaires. On peut citer en exemple les rapports sur le Sahara occidental soumis au Conseil de sécurité, à l'Assemblée générale et au Comité spécial de l'Assemblée générale sur la décolonisation¹⁴. Il se peut que la question doive être laissée à l'examen de chacun de ces organes, car la façon qu'ils ont d'aborder la situation en question peut être différente, mais l'établissement d'un seul rapport sur le sujet permettrait à tous les organes compétents de recevoir le même rapport, plutôt que

¹⁴ L'Assemblée générale adopte chaque année une résolution aux termes de laquelle elle demande deux rapports sur cette question : le rapport du Secrétaire général sur la question du Sahara occidental, et le rapport du Comité spécial sur la situation concernant l'application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et peuples coloniaux. Le mandat remonte à la trente-huitième session; il a été renouvelé par la résolution 59/131. Le Conseil de sécurité demande un rapport du Secrétaire général sur la situation concernant le Sahara occidental deux fois par an [en vertu de sa résolution 690 (1991) renouvelée le plus récemment par sa résolution 1634 (2005)].

plusieurs rapports distincts. Dans le cas du Sahara occidental, les rapports à l'Assemblée générale et au Comité spécial résument ce qui figure dans les rapports adressés au Conseil de sécurité. Il serait sans doute préférable de communiquer ces rapports directement aux trois organes.

55. De même, le Comité de l'information tient chaque année une session de deux semaines pour examiner « les questions relatives à l'information » et adopter un projet de résolution qui est alors transmis à la Commission des questions politiques spéciales et de la décolonisation (Quatrième Commission). Celle-ci se réunit dans un délai de six mois pour examiner le projet de résolution ainsi qu'un rapport soumis par le Secrétaire général couvrant des questions déjà examinées par le Comité de l'information puis elle tient un débat général. C'est pourquoi les États Membres souhaitent peut-être envisager de renoncer à ce rapport, d'abrégier le débat et de limiter l'examen de cette question, par la Quatrième Commission, à l'adoption du projet de résolution. De même, on pourrait envisager de réduire le nombre de rapports demandés par le Comité de l'information à un maximum de trois, qui regrouperaient tous les renseignements demandés. Conformément au budget-programme, les États Membres pourraient aussi envisager d'étudier la résolution sur les questions relatives à l'information tous les deux ans seulement.

Mécanismes d'exécution

56. L'adjonction récente à l'appareil institutionnel des Nations Unies de la Commission de la consolidation de la paix devrait également amener à examiner l'ensemble des organes subsidiaires, de leurs mandats et de leurs activités dans les domaines que couvre cette commission, qui englobent aussi bien le développement que la paix et la sécurité¹⁵. L'Assemblée générale, le Conseil de sécurité et le Conseil économique et social ont tous donné divers mandats portant sur les activités de consolidation de la paix, sur les questions allant de l'appui aux institutions et aux élections démocratiques, à des activités plus larges de création de capacités et à l'assistance technique. La Commission de la consolidation de la paix devrait améliorer la cohérence de l'action présente et future dans ces domaines, et les États Membres sont engagés à en tenir compte quand ils adopteront à l'avenir les mandats des opérations de consolidation de la paix dans tel ou tel pays. La pratique établira le rôle exact de la Commission, son ordre du jour, ses procédures et la nature de ses relations avec les organes intergouvernementaux et autres entités du système des Nations Unies, mais les États Membres souhaitent peut-être commencer immédiatement à examiner les mandats opérationnels déjà confiés à la Commission par les organes principaux, pour les pays sur lesquels la Commission ferait porter ses travaux, de façon à rationaliser dans une seule stratégie commune de pays tous les mandats concernant chacun de ces pays.

57. De façon générale, les mandats des opérations de maintien de la paix sont examinés une fois par an au moins, et cela a aidé à préserver leur pertinence. Cependant, s'agissant de certaines missions créées de longue date, si le conflit qu'elles étaient destinées à régler peut garder encore un caractère politiquement délicat, et que donc leur mandat demeure politiquement pertinent, il pourrait être

¹⁵ La Commission de la consolidation de la paix était créée par le Sommet mondial (résolution 60/1, par. 97 à 105) pour « rassembler toutes les parties intéressées aux fins de la mobilisation de ressources et de formuler des conseils et des propositions concernant des stratégies intégrées de consolidation de la paix et du relèvement après les conflits ».

indiqué d'examiner la dimension et la capacité de ces missions, tout en redoublant d'efforts pour parvenir à un règlement du conflit correspondant.

Mandats et ressources

58. J'ai soulevé plusieurs fois le problème de l'insuffisance des ressources affectées à la mise en œuvre des mandats de maintien de la paix ainsi que des autres mandats liés à la paix et la sécurité. Ce problème demeure urgent. Une résolution du Conseil de sécurité établissant une mission de maintien de la paix peut bien affirmer une position politique et peut bien signaler une volonté d'éviter un conflit, mais si les forces et le matériel spécialisé nécessaires ne peuvent être obtenus, les résultats ne seront assurément pas à la hauteur des attentes. Une étroite coordination entre l'autorité qui donne le mandat et les contributeurs effectifs ou potentiels est également importante. Dans plusieurs missions de maintien de la paix, comme la MONUC et la MINUSTAH, en Haïti¹⁶, nous nous efforçons d'atteindre les effectifs autorisés. Ce type de situation devrait être traité d'urgence. L'ensemble des contributeurs devrait être élargi pour inclure pratiquement tous les États Membres, ce qui reviendrait en pratique à démontrer en matière d'opérations de maintien de la paix de l'ONU l'engagement et la responsabilité de tous les pays.

59. Il faut redoubler d'efforts pour appliquer les propositions pertinentes du rapport Brahimi sur les opérations de maintien de la paix des Nations Unies¹⁷, du Comité des opérations de maintien de la paix, et des dirigeants du monde entier réunis en 2005 au Sommet mondial.

60. De même, on manque souvent de ressources pour exécuter les « mandats thématiques », qui n'impliquent pas de décision spécifique en rapport avec une opération de maintien de la paix donnée, mais sont censés s'appliquer à toutes ces opérations. Des mandats, par exemple, qui consistent à améliorer les capacités de maintien de la paix en Afrique, ou à accroître la coopération entre l'ONU et les organisations ou les arrangements régionaux comme l'Union européenne ou l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, doivent être appuyés par des ressources suffisantes pour avoir un impact réel durable. Les missions politiques spéciales ou autres missions établies en dehors du budget ordinaire ou du budget des opérations de maintien de la paix sont également financées par prélèvement dans les ressources existantes, ce qui exerce une ponction supplémentaire dans les ressources limitées existantes.

61. J'engage donc les États Membres à étudier les moyens de faire mieux correspondre les ressources aux besoins, de façon à ce que les mandats actuels et futurs soient tous appliqués avec efficacité. En outre, une capacité de réserve additionnelle, en particulier pour les opérations de maintien de la paix et les missions politiques spéciales, doit être intégrée au système pour que le Secrétariat continue à pouvoir répondre aux demandes de mise en œuvre, souvent à très court terme, de missions spéciales à caractère délicat et urgent.

¹⁶ Voir résolutions 1565 (2004) et 1635 (2005) du Conseil de sécurité, qui définissent les effectifs autorisés de la MONUC.

¹⁷ Les recommandations sur les moyens d'améliorer les opérations de maintien de la paix sont consignées dans le rapport du Groupe (« rapport Brahimi ») (A/55/305-S/2000/809 du 21 août 2000); le Conseil de sécurité a adopté la résolution 1327 (2000) au sujet de l'application de ce rapport.

B. Promotion de la croissance et du développement durables

62. Bien que le public et les médias s'intéressent surtout à l'action menée par l'ONU dans le domaine de la paix et de la sécurité, la contribution de l'Organisation à la réflexion, ainsi qu'à l'analyse et à la formulation de politiques dans les domaines économique, social et environnemental représente une réalisation majeure. L'examen des mandats dans ce vaste domaine d'activités devrait déboucher sur une approche plus unifiée et cohérente de la réalisation des objectifs de développement convenus sur le plan international tels qu'ils émanent des conférences et sommets, y compris les objectifs du Millénaire pour le développement. Alors que le Groupe d'experts de haut niveau sur la cohérence à l'échelle du système doit examiner les moyens de renforcer l'efficacité des activités de développement de l'Organisation des Nations Unies, en particulier celles qui sont menées sur le terrain, l'examen des mandats peut fournir aux États Membres des outils permettant de rationaliser encore l'examen des questions dans les principaux organes, et d'améliorer la division du travail entre ces organes, de façon à optimiser la pertinence et l'impact des politiques.

Chevauchement des activités

63. L'Assemblée générale et le Conseil économique et social ont adopté un grand nombre de résolutions sur le développement économique et social. Dans une moindre mesure, le Conseil a adopté ces dernières années des résolutions abordant certaines de ces questions dans le contexte du maintien et de la consolidation de la paix. Outre les organes principaux, des organes subsidiaires tels que les commissions régionales, les commissions techniques et les conseils d'administration des fonds et programmes, arrêtent eux aussi des priorités et des mandats. Les organes de suivi des traités donnent également des instructions aux différents départements et entités dans ces domaines. Bien que les mandats émanant de ces organes ne relèvent pas de l'examen demandé dans le Document final du Sommet mondial, ils apportent une large contribution à l'établissement des priorités et à la définition des activités pour le développement.

64. L'Organisation des Nations Unies a toujours su prendre des initiatives audacieuses, allant parfois à l'encontre des idées reçues, et proposer des idées et des politiques novatrices qui reflètent la structure multidisciplinaire et multisectorielle des organes intergouvernementaux compétents dans les domaines économique et social. Les conférences mondiales et traités internationaux exercent une influence notable sur l'action menée aux niveaux national et international, en fixant des objectifs et des critères qui influent sur les politiques nationales de nombreux pays. À mesure que les pays se développent et mettent en œuvre des stratégies nationales de développement conformément aux accords intergouvernementaux adoptés à l'échelle mondiale, il convient de mobiliser l'appui nécessaire, d'encourager une coopération plus soutenue, y compris la coopération Sud-Sud, de suivre les progrès réalisés et d'offrir des services consultatifs. Il apparaît de plus en plus indispensable de mieux répartir les tâches entre les organes intergouvernementaux compétents si l'on veut qu'elles soient exécutées efficacement.

65. C'est dans cette perspective qu'il faut examiner le rôle de l'instance intergouvernementale la plus compétente pour examiner les différentes questions et exercer les différentes fonctions dans le domaine du développement économique et social, compte tenu des compétences de base, des avantages comparatifs et des

responsabilités énoncées dans la Charte. J'espère que, fort de la réaffirmation de son rôle central dans le Document final du Sommet mondial de 2005¹⁸, le Conseil économique et social parviendra, dans le cadre de la réforme en cours, à renforcer sa fonction de coordination des activités menées dans le domaine du développement économique et social, notamment celles de ses organes subsidiaires.

66. D'après les résultats d'un examen des travaux du Conseil économique et social en matière d'évaluation, d'orientation et de suivi des activités de ses organes techniques ainsi que de celles des fonds et programmes opérationnels, un renforcement du rôle du Conseil s'impose. En effet, par sa résolution 43/162, l'Assemblée générale a demandé au Conseil d'examiner et d'évaluer les rapports sur les travaux des fonds et programmes de développement, d'examiner les recommandations importantes sur le plan opérationnel des organes subsidiaires et de surveiller la mise en œuvre de la division du travail et de la coopération entre les organes du système des Nations Unies. Dans ses résolutions 50/227 et 57/270 B, l'Assemblée générale a chargé le Conseil de tâches de coordination supplémentaires. Or, le Conseil n'a pas une vue d'ensemble des divers mandats émanant des conseils d'administration des fonds et programmes, pas plus que des activités du Secrétariat et des autres entités des Nations Unies, qui font seulement l'objet d'un examen partiel et par secteur de la part des commissions techniques du Conseil. C'est ce qui explique que les rôles et programmes de travail respectifs des diverses entités ne sont pas toujours clairement délimités et se chevauchent dans une certaine mesure.

Mécanismes d'exécution

67. Bien que des mécanismes institutionnels aient été mis en place pour assurer une action cohérente entre les entités et les départements¹⁹, la grande diversité des mandats émanant des différents organes intergouvernementaux dans ce domaine explique l'existence de mécanismes extrêmement dispersés et de fonctions qui se chevauchent. S'il est souhaitable d'avoir des angles d'approche différents afin, par exemple, de tenir compte des spécificités de chaque région, il est aussi nécessaire d'éliminer les doubles emplois afin d'optimiser l'utilisation des ressources et leur incidence sur le terrain.

68. Dans le secteur du commerce, par exemple, plusieurs entités des Nations Unies s'occupent d'une multitude de questions. Alors que la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) joue un rôle prépondérant dans nombre de ces domaines²⁰, les commissions régionales et d'autres entités, dont le Centre du commerce international, apportent d'importantes contributions. En ce qui concerne le travail analytique mené dans ce domaine par le Département des affaires économiques et sociales, la CNUCED, les commissions régionales, le Programme

¹⁸ Voir la résolution 60/1, par. 155.

¹⁹ Il s'agit notamment du Comité de la politique de gestion, du Groupe des Nations Unies pour le développement, du Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination, du Comité exécutif pour les affaires économiques et sociales, du Comité exécutif pour les affaires humanitaires, du Comité exécutif pour la paix et la sécurité et du Conseil de direction.

²⁰ Voir la résolution 1995 (XIX) du 30 décembre 1964 portant création de la CNUCED en tant qu'organe de l'Assemblée générale, et la résolution 59/221, résolution la plus récente dans laquelle l'Assemblée ait réaffirmé le rôle de la CNUCED en tant qu'institution principalement responsable, au sein du système des Nations Unies, des questions de commerce et de développement.

des Nations Unies pour le développement (PNUD) et d'autres fonds et programmes, la répartition des attributions pourrait être considérablement améliorée.

69. De même, dans d'autres secteurs macroéconomiques et dans le domaine de la finance, il est nécessaire de veiller à ce que les différentes entités des Nations Unies travaillent en synergie, à la fois entre elles et avec les institutions de Bretton Woods. La publication phare intitulée *World Economic Situation and Prospects*, qui fait intervenir le Département des affaires économiques et sociales, la CNUCED et les commissions régionales, est certes un bon début, mais de plus grands efforts doivent être faits pour que l'approche des perspectives économiques mondiales et de leur incidence sur les politiques macroéconomiques soit cohérente. La rationalisation des fonctions dans le domaine de la finance est donc nécessaire; la collaboration et le travail dans ce domaine, notamment les relations entre le Département des affaires économiques et sociales et la CNUCED, doivent être redéfinis, afin que la suite donnée aux résultats de la Conférence de Monterrey soit la plus efficace possible.

70. Il faut aussi examiner s'il existe des chevauchements et des doubles emplois dans les domaines du développement durable et des établissements humains. Le Département des affaires économiques et sociales, le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), le Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat), le PNUD, ainsi que les commissions régionales et les secrétariats des conventions mènent des activités diverses dans le domaine du développement durable. Dans le domaine de l'environnement, en particulier, les dirigeants mondiaux ont reconnu, lors du Sommet de septembre 2005, qu'il fallait rendre les mécanismes d'exécution des activités plus efficaces et ont préconisé la mise en place « d'un cadre institutionnel plus cohérent à cette fin²¹ ». À cet égard, un processus consultatif a été établi au niveau de l'Assemblée générale. Dans les mois qui viennent, l'Assemblée examinera le cadre institutionnel régissant les activités du système des Nations Unies dans ce domaine. Le Groupe d'experts de haut niveau sur la cohérence à l'échelle du système examinera de plus près les activités menées dans le domaine de l'environnement et fera des propositions complémentaires sur les domaines interdépendants que sont le développement, les affaires humanitaires et l'environnement. L'examen d'ensemble des mandats dans le domaine du développement durable doit être un processus à long terme qui alimente les travaux du Groupe et ceux de l'Assemblée générale et s'en enrichit.

71. Les activités ayant trait aux questions de population relèvent elles aussi de plusieurs entités des Nations Unies. Sur la base du Document final du Sommet mondial et d'autres mandats émanant de l'Assemblée générale, du Conseil économique et social et de la Commission de la population et du développement, les domaines de priorité fixés pour les années à venir concernent les questions de migration, le VIH/sida, la santé en matière de procréation et le vieillissement de la population. Lorsqu'il existe des chevauchements entre les activités du Secrétariat et celles des fonds et programmes, il convient de mettre au point une meilleure division du travail, de regrouper les capacités et de redéfinir de façon stratégique les activités prioritaires.

72. Dans chaque domaine thématique, il existe un ensemble spécifique de problèmes et une combinaison unique de mandats. Ainsi, il est intéressant

²¹ Voir la résolution 60/1, par. 169.

d'examiner le niveau auquel les différents types de mandats sont exécutés. Les États Membres devraient donc se demander, lors de l'examen des mandats, si tel ou tel mandat doit continuer de faire l'objet d'un examen et, dans l'affirmative, si le niveau d'exécution qu'il faut privilégier est le niveau mondial, régional ou sous-régional. Dans mon rapport sur les mesures à prendre en application des décisions du Sommet mondial de 2005²², j'ai demandé que, compte tenu du nombre et de la diversité des recommandations dans le domaine du développement économique et social, les organismes compétents des Nations Unies, y compris les commissions régionales, réexaminent leurs priorités et programmes à la lumière du Document final. Le Comité exécutif pour les affaires économiques et sociales et le Groupe des Nations Unies pour le développement ont coordonné cet exercice en utilisant, dans le contexte du Comité exécutif, une grille d'analyse articulée autour de 11 catégories thématiques²³. Les États Membres voudront peut-être procéder à l'examen des mandats relevant des différents domaines thématiques en s'aidant de cette grille.

73. Dans le cadre du Comité exécutif pour les affaires économiques et sociales, des réseaux d'entités et de départements compétents ont été constitués en vue de réexaminer les programmes et priorités. Je compte aussi demander aux responsables des entités et chefs des départements compétents de participer à l'analyse des mandats et de proposer des changements concernant les programmes relevant de différents domaines et, le cas échéant, soumettre ces propositions à l'examen du Groupe d'experts de haut niveau sur la cohérence à l'échelle du système. À plus long terme, les États Membres voudront peut-être demander que l'analyse des mandats soit élargie, sur la base du présent examen, pour inclure également les mandats émanant des organes subsidiaires, une telle analyse étant nécessaire pour examiner les activités des différents fonds et programmes.

Rapports demandés

74. Il convient d'améliorer le mécanisme de présentation du rapport global sur la suite donnée à la Déclaration du Millénaire en vue de renforcer la pertinence des décisions de l'Assemblée générale et d'éviter les doubles emplois, ainsi que de réduire sensiblement le nombre de rapports et de documents demandés chaque année. Le Conseil économique et social devrait tirer un meilleur parti des rapports de ses commissions techniques. L'Assemblée générale devrait s'appuyer sur les travaux du Conseil, compte tenu des chevauchements des activités des Deuxième et Troisième Commissions et, notamment, de celles de la Commission de la condition de la femme et de la Commission du développement social. Bien que les rapports demandés sur les questions relatives à l'égalité des sexes fasse l'objet de la section V du présent rapport, il peut être utile de souligner ici que des mesures préliminaires pourraient d'ores et déjà être prises pour réduire le nombre de rapports demandés dans le domaine du développement social. Un certain nombre de rapports pourraient ainsi être regroupés en un rapport unique ou confiés à d'autres organes.

²² Rapport du Secrétaire général intitulé « Mesures que doit prendre le Secrétaire général en application des décisions du Sommet mondial de 2005 » (A/60/430), par. 3 et 9.

²³ Il s'agit des catégories suivantes : questions macroéconomiques et finances, commerce, développement durable et établissements humains, développement social et intégration sociale, promotion de la femme, pays en situation particulière, gouvernance et renforcement des institutions, science et technologie, droits de l'homme, statistiques et population.

75. Les rapports demandés au titre des questions de développement social inscrites à l'ordre du jour de la Troisième Commission²⁴ pourraient être regroupés en un seul rapport de synthèse sur le développement social. Les grandes orientations émanant de la Commission du développement social et du Conseil économique et social, y compris celles qui ont trait à la suite donnée au Sommet mondial pour le développement social, devraient figurer dans ce rapport. Pour éviter que des rapports distincts soient établis sur des groupes sociaux comme les jeunes et les personnes âgées, la Troisième Commission pourrait être invitée à se reporter aux rapports élaborés sur ces questions pour la Commission du développement social. Le rapport de synthèse proposé pourrait être soumis à l'Assemblée tous les deux ans, et, avec la publication phare intitulée *Rapport sur la situation sociale dans le monde*, servirait de base à l'examen par celle-ci du point consacré au développement social. Pour avoir des renseignements plus spécifiques sur chaque région ou pays, on pourrait se reporter aux audits sociaux actuellement établis par les commissions régionales et présentés à leurs propres organes intergouvernementaux. Cette nouvelle façon de présenter les rapports permettrait à l'Assemblée générale d'avoir une vue plus globale des questions de développement social.

76. Parmi les autres rapports qui pourraient être regroupés ou confiés à d'autres organes en vue d'optimiser leur qualité et leur incidence, il convient de citer le rapport sur l'énergie solaire²⁵, qui pourrait être regroupé avec le rapport sur l'examen d'options politiques concernant l'énergie au service du développement durable²⁶. Le rapport sur les travaux de l'Alliance des Nations Unies entre les organismes publics et privés pour le développement rural²⁷ pourrait être confié directement à l'équipe de pays des Nations Unies dans les pays pilotes et soumise au Conseil économique et social par l'intermédiaire des commissions régionales concernées. Le rapport sur les mesures économiques unilatérales utilisées pour exercer une pression politique et économique sur les pays en développement²⁸, qui est établi par le Département des affaires économiques et sociales, pourrait être regroupé avec le rapport élaboré par le Département des affaires politiques sur l'élimination des mesures économiques coercitives utilisées pour exercer une pression politique et économique²⁹. L'établissement de la liste récapitulative des produits dont la consommation ou la vente ont été interdites ou rigoureusement réglementées, qui ont été retirés du marché ou n'ont pas été approuvés par les gouvernements³⁰, et du rapport sur la protection contre les produits nocifs pour la santé et l'environnement³¹, qui relève actuellement du Département des affaires

²⁴ À savoir : « Suite donnée au Sommet mondial pour le développement social et à la vingt-quatrième session extraordinaire de l'Assemblée générale »; « Développement social, y compris les questions relatives à la situation sociale dans le monde et aux jeunes, aux handicapés et à la famille », et « Suite donnée à l'Année internationale des personnes âgées : deuxième Assemblée mondiale sur le vieillissement ».

²⁵ Demandé dans la résolution 56/200, puis redemandé, la dernière fois, dans la résolution 60/199.

²⁶ Demandé dans la résolution 2003/61 du Conseil économique et social, puis redemandé, la dernière fois, dans la résolution 2005/229 du Conseil.

²⁷ Demandé dans la résolution 2004/49 du Conseil économique et social, puis redemandé, la dernière fois, dans la résolution 2005/42 du Conseil.

²⁸ Demandé dans la résolution 38/197, puis redemandé, la dernière fois, dans la résolution 60/185.

²⁹ Demandé dans la résolution 51/22, puis redemandé, la dernière fois, dans la résolution 57/5.

³⁰ Demandé dans la résolution 37/137, puis redemandé, la dernière fois, dans la résolution 2004/55 du Conseil économique et social.

³¹ Demandé dans la résolution 39/229, puis redemandé, la dernière fois, dans la résolution 2004/55 du Conseil économique et social.

économiques et sociales, pourrait être confié au PNUE et à l'Organisation mondiale de la santé, qui possèdent les compétences spécialisées requises concernant les produits chimiques et pharmaceutiques concernés.

77. En outre, on pourrait utiliser des technologies de l'information et des communications telles que les sites Internet interactifs et les forums en ligne pour exécuter les mandats prévoyant la diffusion d'informations et l'échange de connaissances, ce qui permettrait de ne plus publier certains rapports et documents et de mettre fin à d'autres activités comme les réunions de groupes d'experts.

Mandats et ressources

78. Au fil des décennies, les priorités de développement ont fluctué en fonction des points de vue qui avaient cours parmi les instances dirigeantes. L'orientation des programmes dépendait des tendances qui prédominaient. Les entités ont donc défini leurs activités en tenant compte de ces facteurs, prenant souvent des décisions en fonction de promesses de financement. Lors de leur examen des mandats relatifs au développement dans l'ensemble du système des Nations Unies, les États Membres devraient tenir compte de la nature du financement et du fait que le rôle croissant des dons à des fins spéciales et des ressources extrabudgétaires peuvent être à l'origine de doubles emplois et de chevauchements.

79. Afin d'améliorer l'allocation des ressources dans le système des Nations Unies et d'assurer une gestion plus cohérente des fonds, il serait bon d'examiner, par exemple, le programme ordinaire de coopération technique. Au cours de chaque exercice biennal, des fonds au titre de ce programme sont alloués à des activités d'assistance technique, ou sont apportés en complément d'autres sources de financement de l'aide aux pays en développement. L'Assemblée générale a autorisé l'inscription de ces fonds au budget ordinaire en 1946 et, depuis lors, des fonds au titre de cette assistance ont été alloués à plusieurs départements et organismes, dont le Département des affaires économiques et sociales, le Bureau des affaires humanitaires, la CNUCED, ONU-Habitat, le Haut Commissariat aux droits de l'homme et l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, ainsi que toutes les commissions régionales. Le programme sert aussi à financer des services consultatifs, des programmes sur le terrain et des programmes de formation décentralisés, par exemple dans les commissions régionales, qui permettent aux États Membres de se sentir impliqués et assurent qu'il existe un lien étroit entre les activités de coopération technique, les besoins des pays et l'échange de pratiques optimales. Les États Membres souhaiteront peut-être examiner s'il convient que les rapports relatifs au programme ordinaire de coopération technique soient confiés à un seul responsable de programme, tout en maintenant le principe de l'exécution décentralisée. Une telle démarche serait conforme à la nature du programme, qui prévoit une étroite corrélation entre la prestation de services de coopération technique par les départements et organismes et les demandes et nouveaux besoins des États Membres aux niveaux régional et national.

80. Dans l'intervalle, afin d'optimiser l'utilisation des ressources disponibles, on pourrait envisager d'allouer à des activités de développement hautement prioritaires les sommes qui seraient économisées grâce à une gestion plus efficace des services d'appui commun au titre des organes intergouvernementaux s'occupant de questions économiques et sociales. Par exemple, l'Organisation des Nations Unies célèbre près de 100 journées ou années internationales pour marquer des occasions spéciales

ou sensibiliser le public à des questions d'importance internationale. Un grand nombre de ces célébrations concernent des questions économiques et sociales³². Le grand nombre de commémorations atténue la portée de chacune, ce qui contraint l'ONU à choisir les occasions qu'elle doit célébrer et suscite des critiques, l'Organisation étant accusée de gaspiller des ressources pour financer des programmes qui n'ont aucune incidence réelle sur la vie de gens³³. Je propose donc que l'Assemblée générale revoie ces célébrations et adopte des directives permettant de choisir quelles occasions célébrer chaque année et de faire un meilleur emploi des fonds alloués à ces commémorations.

C. Développement de l'Afrique

81. Au fil des ans, l'Organisation a pris plusieurs initiatives face aux besoins particuliers de l'Afrique, notamment pour appuyer le développement du continent et la promotion de la paix et de la sécurité. Depuis l'adoption par les dirigeants africains en 2002 du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), les multiples initiatives de la communauté internationale ont été fusionnées en une formule spécifiquement définie par l'Afrique et dirigée par elle. Des résolutions et décisions émanant des principaux organes des Nations Unies traduisant la préoccupation profonde que le sort de l'Afrique inspire à la communauté internationale ont donné naissance à divers mandats dont l'exécution a été confiée à un grand nombre d'entités du système des Nations Unies. Malgré les nombreuses activités menées pour y donner suite, il y a une nette inadéquation entre les mandats et leur impact réel sur le terrain.

Chevauchement entre les organes

82. Les mandats dans divers domaines intéressant l'Afrique se chevauchent et font double emploi. En partie peut-être du fait des problèmes particuliers de paix, de sécurité et de développement que le continent rencontre et de l'intérêt légitime que la communauté internationale lui porte. Par suite, presque toutes les conférences mondiales organisées par les Nations Unies dans les années 90 ont produit des textes consacrant des sections spéciales à l'Afrique, divers organismes, départements et bureaux ayant été aussi conduits à consacrer des mandats et des activités au continent.

83. Dans l'examen des mandats actuels intéressant l'Afrique, il me semble bon de partir du principe qu'il faudrait axer les efforts de l'Afrique et ceux de la communauté internationale sur la mise en œuvre du NEPAD, et sur un appui soutenu à l'Union africaine. Afin d'envisager les questions qui intéressent l'Afrique comme un tout intégré, il faudrait s'attaquer au problème des doubles emplois et du chevauchement des activités des principaux organes en améliorant les mécanismes de collaboration existant entre ces organes. De plus, le moment est peut-être venu de

³² Les autres célébrations ont essentiellement trait à des questions relatives aux droits de l'homme.

³³ Devant la prolifération de commémorations de ce type, l'Assemblée générale a adopté, le 17 décembre 1973, la résolution 3170 (XXVIII) intitulée « Années et anniversaires internationaux », dans laquelle elle a décidé de donner pour instructions à ses organes subsidiaires de ne proposer la proclamation d'années internationales que pour les occasions les plus importantes et, quand cela est possible, de proposer de préférence des célébrations de courte durée.

passer en revue l'ensemble des mandats datant d'avant le NEPAD en vue de faire aux États Membres des recommandations utiles tendant à les voir rationalisées compte tenu du NEPAD et des priorités définies par l'Union africaine.

84. L'examen des mandats devrait arrêter la division du travail entre les principaux organes, englober les mandats émanant des organes subsidiaires du Conseil économique et social, de la CNUCED, ainsi que du Conseil du commerce et du développement, aider à orienter plus vigoureusement les activités de l'ONU vers l'action et indiquer ce qui vaudrait application s'agissant de tels ou tels mandats. Les entités du système des Nations Unies qui appuient directement le développement de l'Afrique devraient contribuer à cette entreprise. Il est essentiel de signaler que, s'agissant des organes subsidiaires traitant des activités opérationnelles, la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement en Afrique devrait avoir la priorité absolue, étant donné le risque de voir de nombreux pays africains rester à la traîne dans ce domaine.

Mécanisme d'exécution

85. Il faudrait s'efforcer encore d'améliorer la cohérence et la coordination des activités des nombreux organismes des Nations Unies qui concourent à la réalisation des objectifs de développement de l'Afrique et dont les principaux sont la Communauté économique pour l'Afrique (CEA), le PNUD, le Bureau du Conseiller spécial pour l'Afrique, la CNUCED, le Département des affaires politiques, le Département des opérations de maintien de la paix, le Département des affaires économiques et sociales, ainsi que le Bureau du Haut Représentant pour les pays les moins avancés, les pays en développement sans littoral et les petits États insulaires en développement, tout comme d'autres organismes, fonds et programmes.

86. En sa qualité d'organe de coordination du système des Nations Unies chargé de promouvoir l'appui international au NEPAD, le Bureau du Conseiller spécial pour l'Afrique a un rôle important à jouer s'agissant d'aider l'Assemblée générale à revoir ses mandats concernant l'Afrique. À l'occasion de l'examen des mandats, les États Membres devront impérativement veiller à voir rationaliser les mandats de toutes les entités existantes face aux besoins particuliers de l'Afrique, et notamment ceux confiés à la CEA, et à orienter pleinement vers l'appui aux priorités et aux besoins définis par l'Union africaine et le NEPAD.

Rapports demandés

87. L'examen des mandats dans divers domaines concernant l'Afrique devrait être l'occasion de revoir et de rationaliser la sous-catégorie des mandats issus de résolutions diverses prescrivant des rapports analytiques. On faciliterait ainsi une utilisation plus cohérente et plus efficace des capacités d'analyse du système, sans compter que des ressources seraient libérées pour obtenir de meilleurs résultats sur le terrain. Lors de cet examen, il serait utile de distinguer entre les rapports présentés périodiquement aux organes intergouvernementaux agissant dans l'exercice de leurs fonctions délibératives et de suivi concernant l'appui que divers organes et organismes apportent à l'Afrique, et les rapports d'orientation dont l'initiative vient de diverses entités ou qui sont demandés par les organes intergouvernementaux eux-mêmes. Des exemples de rapports du premier type pourraient être le rapport annuel sur l'appui du système des Nations Unies au

NEPAD³⁴ destiné au Comité du programme et de la coordination, et les deux rapports soumis régulièrement à l'Assemblée générale par le Bureau du Conseiller spécial pour l'Afrique, à savoir le rapport du Secrétaire général sur le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique : état de mise en œuvre et de l'appui international³⁵, et le rapport du Secrétaire général sur l'application des recommandations figurant dans son rapport sur les causes des conflits et la promotion d'une paix et d'un développement durables en Afrique³⁶. L'examen proposé ici concernerait la seconde catégorie, c'est-à-dire les rapports qui traitent de questions thématiques d'ordre général telles que le commerce, la gouvernance, le secteur privé, le développement, etc.

D. Promotion des droits de l'homme

88. Le mécanisme de défense des droits de l'homme des Nations Unies, qui consiste dans le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et le régime institué par les organes conventionnels, a aidé les États Membres à assumer les obligations internationales mises à leur charge par les normes et règles internationales. Afin d'améliorer ce mécanisme, les États Membres sont convenus dans le Document final du Sommet mondial de renforcer considérablement le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et de créer le Conseil des droits de l'homme qui remplacerait la Commission des droits de l'homme³⁷. Le Conseil des droits de l'homme ayant été créé récemment, les divers mandats devraient être rationalisés car la résolution de l'Assemblée générale portant création du Conseil dit que ce dernier « assumera, réexaminera et au besoin améliorera et rationalisera tous les mandats, mécanismes, fonctions et attributions de la Commission des droits de l'homme de façon à maintenir le régime des procédures spéciales, ainsi qu'un mécanisme de conseil et de plainte [...] dans l'année suivant la tenue de sa première session³⁸ ».

89. Parallèlement à cette entreprise d'amélioration du mécanisme de défense des droits de l'homme, les États Membres devraient mener un examen approfondi des mandats existants qui prescrivent la présentation de rapports ou d'autres formes de documents. La présentation de rapports dans le domaine des droits de l'homme revêt une importance particulière en ce sens que c'est l'un des principaux moyens de suivre l'exercice des droits de l'homme et d'amener les États Membres à répondre de leurs obligations conventionnelles. Or, à l'heure actuelle, le Secrétariat et les États Membres croulent sous la masse de documentation, qui vient occulter les questions à l'examen. Pour faire en sorte que ces rapports restent des instruments qui permettent aux États Membres de promouvoir et défendre les droits de l'homme et s'assurer que le nouveau mécanisme de défense des droits de l'homme ne souffre pas du même mal, il convient de prendre immédiatement des mesures.

³⁴ Demandé dans la résolution 57/282, puis redemandé la dernière fois dans la résolution 59/275.

³⁵ Demandé dans la résolution 57/7, puis redemandé la dernière fois dans la résolution 60/222.

³⁶ Demandé dans la résolution 53/92, puis redemandé la dernière fois dans la résolution 60/223.

³⁷ Voir paragraphes 123, 124 et 157 de la résolution 60/1.

³⁸ Voir le paragraphe 6 de la résolution 60/251.

Rapports à présenter

90. S'il est vrai que certains rapports et autres formes de documents sont prescrits par des organes principaux, la plupart d'entre eux sont demandés par la Commission des droits de l'homme, ses organes subsidiaires ou des organes conventionnels. C'est pourquoi il est nécessaire que, outre les mandats émanant des principaux organes, l'analyse dans cette section englobe les mandats prescrits par les organes subsidiaires et les organes conventionnels.

91. Comme dans d'autres domaines, il y a pléthore de mandats prescrivant l'établissement de rapports dans le domaine des droits de l'homme. Il suffit, pour mesurer la gravité du problème, de voir le seul volume de la documentation découlant des divers mandats énoncés dans ce domaine. C'est ainsi que, en exécution de l'obligation de faire rapport en vertu de différents mandats, le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme a établi ou présenté en 2004 plus de 44 000 pages de documents qui étaient des originaux. Comme il veille à voir présenter 11 rapports demandés aux États parties en vertu des six instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et de leurs protocoles facultatifs qui intéressent les activités des organes conventionnels et leurs procédures et mécanismes de plainte, plus de la moitié de ces pages consistait en des rapports et communications des États parties destinés aux organes conventionnels.

92. Étant donné l'énorme volume de la documentation, la charge du travail de traduction imposée au Secrétariat est très lourde. En 2004 par exemple, il a fallu traduire dans toutes les langues officielles plus de 4 000 pages de comptes rendus analytiques destinées aux organes créés en vertu de la Charte ou d'instruments internationaux. De même, le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme a reçu, pour traduction dans l'une des trois langues de travail de la Commission des droits de l'homme, bien plus de 1 000 pages de notes verbales (dénommées documents « officieux ») émanant des gouvernements ou des missions permanentes.

93. Il est possible de prendre immédiatement un certain nombre de mesures concrètes afin de réduire le volume excessif de la documentation et l'écrasant travail de traduction requis. D'abord, on pourrait décider de limiter à 30 pages la longueur des rapports des organes conventionnels destinés à l'Assemblée générale ou au Conseil économique et social. S'agissant des comptes rendus analytiques, une résolution de l'Assemblée générale limitant le nombre de langues dans lesquelles ils seraient établis ne contribuerait pas peu à réduire le travail de traduction imposé au Secrétariat. En outre, les gouvernements devraient soumettre leurs notes verbales dans l'une des langues de travail ou joindre à leurs notes verbales la traduction anglaise des documents qu'ils envoient pour publication.

94. Outre le volume de la documentation, il y a une autre question épineuse : c'est le problème des rapports faisant double emploi qui, outre qu'ils absorbent énormément de temps et de ressources, occultent les recommandations de fond y figurant. Il se peut par exemple que des rapports traitent tous des mêmes domaines thématiques et géographiques. Les domaines thématiques ou géographiques où il est le plus demandé de rapports en matière de droits de l'homme sont les suivants : état d'application des traités (18 rapports prescrits), racisme (8 rapports prescrits), et questions autochtones (5 rapports prescrits). Pour remédier à cette situation, les États Membres devraient examiner plus avant les divers mandats afin de réduire les doubles emplois d'une façon équilibrée qui tienne compte de leurs différentes

priorités. À titre d'exemple, dans les cas où il est demandé au Secrétaire général aussi bien qu'au Haut Commissaire de faire rapport sur la même question mais à différents organes, l'Assemblée générale, la Commission des droits de l'homme, la Sous-Commission (par exemple), les rapports pourraient être regroupés. De même, dans les cas où à la fois les titulaires de mandats au titre des procédures spéciales et le Secrétariat (Secrétaire général ou Haut Commissaire) doivent faire rapport sur la même question, on pourrait décharger le Secrétariat de son obligation, à moins qu'il ne soit demandé à ce dernier de faire rapport sur tel ou tel aspect particulier.

E. Coordination efficace de l'aide humanitaire

95. S'attaquer aux conséquences des problèmes humanitaires tenant aux catastrophes et aux situations d'urgence d'aujourd'hui demeure une priorité pour l'Organisation des Nations Unies. La gravité et l'ampleur des situations d'urgence et des catastrophes récentes – au Darfour, dans l'océan Indien et en Asie du Sud – démontrent clairement la nécessité d'une intervention humanitaire coordonnée venant à point nommé. Étant donné la complexité de l'action humanitaire des Nations Unies, les mandats dans le domaine de l'aide humanitaire recourent à la quasi-totalité des types d'activités et de fonctions des organismes du système, et, en conséquence, les catégories de mandats touchant à l'action de l'Organisation dans ce domaine varient considérablement. Si les mandats des organismes d'exécution se chevauchent quelque peu, on retiendra que les principaux organes conçoivent l'aide humanitaire d'une façon fragmentée, ce qui peut entraîner des insuffisances dans la mise en œuvre.

Chevauchement entre les organes

96. Il est nécessaire d'améliorer la façon dont le mécanisme intergouvernemental des Nations Unies traite des affaires humanitaires. Si des aspects de ce problème sont en train d'être examinés dans le contexte de la revitalisation de l'Assemblée générale, la question mérite une place particulière ici en raison de ses importantes conséquences pour la façon dont les mandats sont énoncés. Au sein de l'Assemblée générale, les questions ayant trait aux domaines humanitaires sont dispersées et réparties entre la plénière et les Deuxième et Troisième Commissions. La plénière traite de la coordination, de la sécurité du personnel et des catastrophes naturelles; la Deuxième Commission examine l'aide humanitaire à des pays et régions spécifiques, les catastrophes, les vulnérabilités et la réduction des risques; l'aide aux personnes déplacées et aux réfugiés ainsi que le nouvel ordre humanitaire international ressortissent à la Troisième Commission.

97. Résultat, il y a chevauchement fréquent d'activités entre les mandats prescrits. Les États Membres pourraient prendre des mesures pratiques pour résoudre ce problème. Dans les mois à venir et dans le cadre de l'entreprise tendant à revitaliser l'Assemblée générale, ils pourraient sans doute envisager de regrouper les débats sur les questions humanitaires au sein de l'Assemblée, et de regrouper les questions humanitaires au titre d'un point général de l'ordre du jour au sein de l'Assemblée, et de parvenir ainsi à mieux circonscrire et recentrer ces débats. À long terme, ils pourraient également envisager d'entreprendre de nouveau d'améliorer encore la coordination institutionnelle et l'examen des questions dans ce domaine.

Rapports à présenter

98. Les États Membres pourraient également rapidement prendre des mesures pour recentrer la procédure de présentation des rapports destinés aux organes intergouvernementaux. Les débats au sein des organes intergouvernementaux sur l'aide humanitaire et la coordination de cette aide auraient tout à gagner à l'examen de ce domaine et d'autres, en ce sens que les rapports seraient moins nombreux et plus circonscrits.

99. Pour commencer, il serait mieux que la présentation des rapports par pays soit limitée à la première année suivant la crise humanitaire survenue dans le pays considéré, et que, par la suite, la question soit traitée dans des rapports plus thématiques, où elle serait enrichie par les débats des organes intergouvernementaux et les efforts tendant à l'action humanitaire dans son ensemble. À long terme, si les rapports étaient plus circonscrits et liés à des points subsidiaires thématiques spécifiques relevant du point général sur les questions humanitaires évoqué plus haut, les rapports sur les questions humanitaires faciliteraient davantage la prise de décisions par les États Membres et le suivi par le système des Nations Unies. À titre d'exemple, le rapport et l'examen de la résolution sur les « Casques blancs » pourraient s'insérer dans le point subsidiaire sur la coordination afin de contribuer au débat thématique sur le renforcement des moyens des pays pour appuyer les activités³⁹. De même, le rapport et la résolution sur le nouvel ordre humanitaire international pourraient s'insérer dans le point subsidiaire relatif à la coordination dans le cadre des débats sur la réforme humanitaire⁴⁰.

Mécanisme d'exécution

100. La division du travail en rapport avec le cycle de gestion des catastrophes gagnerait à être revue. Le Coordonnateur des secours d'urgence et le Bureau de la coordination des affaires humanitaires ont un mandat bien défini pour les interventions en cas de catastrophe (notamment la coordination et la planification des secours d'urgence), tandis que la responsabilité de l'atténuation des effets des catastrophes naturelles, de la prévention de ces catastrophes naturelles et de la planification préalable des secours (à l'exclusion de la planification préalable aux catastrophes) incombe au PNUD⁴¹. Or, les catastrophes récentes ont montré on ne peut plus clairement qu'il n'y a aucune institution agréée en tant que chef de file chargé des premières dispositions pour le relèvement après une catastrophe. Afin de répondre aux besoins immédiats en matière de gestion des catastrophes et conformément à l'appel lancé dans le Document final à l'effet de rendre les pays mieux à même d'entreprendre des activités de planification et d'intervenir rapidement en cas de catastrophes⁴², les États Membres devraient préciser et renforcer le rôle de chef de file de l'Organisation des Nations Unies à toutes les phases de la gestion des catastrophes tant aux divers sièges que partout sur le terrain, y compris en envisageant de mettre en place un dispositif cohérent pour l'aide en cas de catastrophe et en prenant en compte les propositions que ferait le Groupe de haut niveau sur la cohérence à l'échelle du système. En outre, le Secrétariat interinstitutions de la Stratégie internationale de prévention des

³⁹ Demandé dans la résolution 49/139 B, puis redemandé la dernière fois dans la résolution 58/118.

⁴⁰ Demandé dans la résolution 36/136, puis redemandé la dernière fois dans la résolution 59/171.

⁴¹ Voir le paragraphe 16 de la résolution 52/12 B.

⁴² Voir le paragraphe 169 de la résolution 60/1.

catastrophes⁴³ devrait être renforcé en tant que moyen de donner plus de relief et d'accorder une plus grande attention à la réduction des risques associés aux catastrophes ainsi que des conséquences économiques et sociales des catastrophes naturelles.

101. En matière d'aide et de protection en faveur des personnes déplacées dans leur propre pays, la multiplicité des mandats a créé un système complexe qui, s'il traduit la préoccupation que le problème inspire aux États Membres, n'a pas nécessairement servi cette population. Le Coordonnateur des secours d'urgence a reçu mandat de jouer le rôle central dans la coordination au sein du système de l'aide et de la protection en faveur des personnes déplacées dans leur propre pays. Le Coordonnateur est soutenu dans cette tâche par la Division de l'action interinstitutions en faveur des personnes déplacées relevant du Bureau de la coordination des affaires humanitaires⁴⁴. La Commission des droits de l'homme a également chargé le Représentant du Secrétaire général de la responsabilité en ce qui concerne les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays⁴⁵. Des mandats supplémentaires demandent au Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés de s'occuper de questions liées aux personnes déplacées dans leur propre pays⁴⁶.

102. Dans le contexte de la réforme humanitaire en cours, il a été demandé au Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés – qui a accepté avec l'approbation de l'ensemble des organismes humanitaires au sein du Comité permanent interorganisations – d'être l'organisme des Nations Unies devant assumer la responsabilité des interventions opérationnelles en faveur des personnes déplacées dans leur propre pays dans des situations d'urgence complexes pour les domaines liés à la protection, aux abris d'urgence ainsi qu'à la coordination de la gestion des camps, et être comptable de l'action en la matière. Si cette initiative a permis de clarifier davantage les dispositifs de coordination dans ces domaines opérationnels spécifiques, il règne toujours une confusion et une incohérence générales résultant des mandats, en particulier en ce qui concerne l'aide et la protection à offrir aux personnes déplacées au niveau des pays. Afin d'améliorer encore la réforme actuelle et de réduire les risques de chevauchement et de fragmentation, il serait prudent que les États Membres réexaminent les mandats concernant les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, l'objectif étant de déterminer clairement la responsabilité de l'assistance à cette population, y compris de renforcer le rôle du Coordonnateur des secours d'urgence dans la coordination de l'assistance et de la protection au niveau des pays.

103. Il y a également à redire sur la façon dont on répond aux besoins des rapatriés, ainsi que sur leur rapatriement et leur réinsertion, principalement au lendemain d'un conflit. Plusieurs mandats ont été énoncés, qui reconnaissent le rôle que les organismes des Nations Unies peuvent jouer dans la facilitation de l'aide aux rapatriés et de leur rapatriement et qui prient le HCR et les autres organismes de

⁴³ Au paragraphe 4 de la résolution 54/219, l'Assemblée générale a mis en place le Secrétariat interinstitutions de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes pour qu'il soit l'organe chargé de coordonner la promotion de la réduction des effets des catastrophes.

⁴⁴ Voir le paragraphe 186 du document A/51/950 à lire en parallèle avec la résolution 46/182. Voir également le paragraphe 12 de la résolution 56/164.

⁴⁵ Voir E/CN.4/1992/23.

⁴⁶ Voir par exemple le paragraphe 14 de la résolution 48/116.

poursuivre leurs efforts afin de promouvoir des solutions durables rapides⁴⁷. Toutefois, pour ce qui est du rapatriement durable librement consenti, les besoins des réfugiés qui regagnent leur pays sont bien souvent laissés pour compte dans les plans de développement des équipes de pays des Nations Unies. De récentes initiatives dans le cadre du GNUD qui tentent de résoudre ce problème méritent d'être soutenues. La création de la Commission de consolidation de la paix peut également contribuer à centrer l'attention sur les besoins en période de transition dans les pays sortant d'un conflit, et le sort des réfugiés de retour dans leur pays devrait s'en trouver amélioré. À mesure que la Commission de consolidation de la paix prend corps et que les décisions sont prises sur les situations nationales qui la concerneront, les États Membres souhaiteront peut-être – afin de combler les lacunes dans la satisfaction des besoins des rapatriés – réexaminer les mandats concernant ces pays, en vue d'assurer la cohérence entre l'action de la Commission de consolidation de la paix et celle du HCR et des organismes concernés.

Mandats et ressources

104. Dans certains domaines, si l'on a arrêté des mandats tendant à renforcer l'action humanitaire, certains des engagements correspondants n'ont ni été suivis d'effet ni soutenus par un financement suffisant et prévisible. C'est ainsi que si le renforcement de l'efficacité de l'action humanitaire des Nations Unies est un objectif déclaré du Document final du Sommet de 2005⁴⁸, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires ne peut toujours pas compter sur des ressources prévisibles pour certaines de ses activités, et le Secrétariat interinstitutions de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes s'appuie uniquement sur des contributions volontaires. La transformation récente du Fonds central autorenewable d'urgence en Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires⁴⁹ est un pas dans la bonne direction, en ce sens qu'elle devrait permettre de mobiliser des ressources lors des phases initiales d'une crise humanitaire, dès que la catastrophe frappe. Toutefois, de tels fonds ne sauraient tenir lieu d'appui suffisant et prévisible qui s'avère nécessaire dans tous les domaines de la gestion des catastrophes. Il importera donc que les États Membres envisagent d'assurer des moyens plus prévisibles afin de renforcer les activités de réduction des risques associés aux catastrophes.

F. Promotion de la justice et du droit international

105. Tout au long de son histoire, malgré de nombreux revers et en dépit de toutes les difficultés, l'ONU a œuvré pour améliorer les règles en vigueur en matière de justice et de droit. Dans le Document final du Sommet mondial de 2005, les chefs d'État et de gouvernement ont réaffirmé leur attachement à un ordre international fondé sur l'état de droit⁵⁰, un principe jugé essentiel à la coexistence pacifique et à la coopération entre les États. L'Organisation doit continuer de démontrer qu'elle est capable de promouvoir efficacement les deux objectifs interdépendants que sont la justice et l'ordre juridique international.

⁴⁷ Voir par exemple le paragraphe 16 de la résolution 55/74.

⁴⁸ Voir le paragraphe 169 de la résolution 60/1.

⁴⁹ Voir le paragraphe 134 a) de la résolution 60/1.

⁵⁰ Voir la résolution 60/1, par. 134 a).

106. La Charte des Nations Unies a investi l'Assemblée générale d'une responsabilité particulière en ce qui concerne l'élaboration du droit international⁵¹. L'Assemblée exerce cette responsabilité de diverses manières, notamment par l'intermédiaire de la Sixième Commission, de la Commission du droit international et des conférences internationales chargées d'élaborer des traités. Le Bureau des affaires juridiques joue un rôle essentiel dans les travaux de l'ONU en matière juridique. Il livre des avis juridiques aux organes et entités de l'ONU et aux départements du Secrétariat sur tout un ensemble de questions ayant trait au droit public international, au droit privé et aux règles auxquelles est soumise l'Organisation. Son mandat s'est considérablement étendu, tant par la portée que par la complexité, que ce soit en raison de l'extension du champ d'intervention des organes et entités de l'ONU qu'il dessert, ou du fait de l'élargissement de l'éventail des questions juridiques traitées par ces organes et entités. Les moyens dont dispose le Bureau pour répondre efficacement aux demandes des États Membres sont donc très sollicités. À ces exigences s'ajoutent celles qui découlent de l'accent placé par l'Organisation sur les questions relatives à la justice transitionnelle et à l'état de droit dans les sociétés en conflit ou sortant d'un conflit.

107. Ces dernières années, d'autres départements et bureaux, notamment le Département des opérations de maintien de la paix et le Département des affaires politiques, sont également intervenus dans le domaine de l'état de droit.

Rapports demandés

108. La nécessité de rationaliser la communication de l'information se fait davantage sentir dans d'autres domaines de priorité, comme la paix et la sécurité, mais c'est un point qui est néanmoins essentiel pour la promotion de la justice et du droit international. Il convient de rationaliser, simplifier et regrouper les rapports et de revoir les intervalles auxquels ils sont établis. Les États Membres continuent de demander que leur soient remis chaque année des rapports d'ensemble sur les faits nouveaux concernant les affaires maritimes et le droit de la mer et de demander périodiquement des rapports sur des sujets particuliers comme les pêcheries ou d'autres questions d'actualité⁵². Pour 2006, par exemple, quatre rapports spéciaux supplémentaires sont demandés. Les États Membres souhaiteront peut-être réfléchir au nombre, à la teneur et à la fréquence des rapports spéciaux et des rapports annuels d'ensemble.

Mécanismes d'exécution

109. Un effort d'imagination doit être fait pour repenser les mécanismes d'exécution afin d'accroître l'efficacité de l'Organisation dans ce domaine essentiel. Comme on l'a vu plus haut, le Comité spécial de la Charte des Nations Unies et du raffermissement du rôle de l'Organisation se réunit chaque année depuis la trentième session de l'Assemblée générale⁵³. Le Comité spécial examine les

⁵¹ Aux termes de l'Article 13 de la Charte, « l'Assemblée générale provoque des études et fait des recommandations en vue de [...] encourager le développement progressif du droit international et sa codification ».

⁵² Voir la résolution 52/26, par. 11 a) et b).

⁵³ L'Assemblée générale a d'abord créé le Comité sous forme de comité ad hoc par sa résolution 3349 (XXIX) du 17 décembre 1974 puis, par sa résolution 3499 (XXX) du 15 décembre 1975, a décidé qu'il se réunirait chaque année en tant que Comité spécial de la Charte des Nations Unies et du raffermissement du rôle de l'Organisation.

suggestions et propositions relatives à la Charte et au raffermissement du rôle de l'Organisation en ce qui concerne le maintien et la consolidation de la paix et de la sécurité internationales, ainsi que la promotion des normes du droit international. Ses travaux ont permis de déboucher sur plusieurs textes visant au règlement pacifique de différends internationaux. Depuis quelques années cependant, d'autres organes intergouvernementaux – le Comité spécial des opérations de maintien de la paix, les comités des sanctions créés par le Conseil de sécurité et les divers organes et autres mécanismes chargés de la réforme de l'ONU – ont reçu des mandats qui empiètent sur celui du Comité spécial. Les États Membres souhaiteront donc peut-être envisager de mettre fin aux réunions de deux semaines que tient chaque année le Comité spécial.

110. Pour renforcer l'efficacité des activités des organes de l'Organisation, en particulier de l'Assemblée générale et de ses grandes commissions, le Bureau des affaires juridique prêtera son concours à la mise à jour du règlement intérieur de l'Assemblée, qui sera diffusé dans toutes les langues officielles, sous forme imprimée et en ligne, conformément à la résolution 59/313 du 12 septembre 2005. En outre, pour assurer une interprétation uniforme du règlement et éviter les retards inutiles dans la conduite des débats, je propose que le Bureau des affaires juridiques mette au point des dossiers d'information qui seraient distribués aux présidents des organes, et qu'il convie ceux-ci, avant leur prise de fonctions, à des séances d'information sur l'application et l'interprétation du règlement. Je propose aussi de rendre publique la jurisprudence rassemblée par le Secrétariat concernant les règles et les pratiques des organes intergouvernementaux de l'Organisation.

G. Désarmement

111. Un travail considérable a été accompli dans le domaine du désarmement, en particulier depuis la fin de la guerre froide. L'Assemblée générale et la Première Commission, ainsi que d'autres organes compétents de l'ONU, ont joué un rôle considérable à cet égard. On a toutefois le sentiment aujourd'hui d'être arrivé à un point mort. Quand on sait que la Conférence des Parties chargée d'examiner le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires n'a pu parvenir à un consensus en mai 2005, que le Document final du Sommet mondial de 2005 ne comporte pas de section sur la non-prolifération ni sur le désarmement et que la Conférence du désarmement ne parvient toujours pas à se mettre d'accord sur un programme de travail, il y a lieu de s'inquiéter. Cet état de choses est d'autant plus préoccupant qu'il est urgent, compte tenu du regain manifeste d'activités de ces groupes à travers le monde depuis plusieurs années, de mettre en place un mécanisme pour éviter que des armes de destruction massive ne tombent entre les mains de terroristes ou d'éléments criminels.

112. Sans perdre de vue les menaces que font peser les armes de destruction massive, les États Membres continuent d'examiner de près les questions relatives aux armes classiques, notamment le commerce illicite des armes légères et la mise en application de la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel.

113. Il est bien évident que ce qu'il faut surtout, c'est la volonté politique de progresser sur l'ensemble des grands problèmes auxquels nous sommes confrontés et de parvenir rapidement à des résultats concrets. Il ne suffira pas, à cet égard, de remettre à plat les mandats, il faudra aussi dégager des ressources et du temps pour

les consacrer aux questions qui importent le plus. Je ferai donc quelques suggestions, que je soumets à l'Assemblée générale.

Rapports demandés

114. Un examen des nombreuses questions et des nombreux points subsidiaires inscrits à l'ordre du jour de l'Assemblée générale et consacrés au désarmement, ainsi que des résolutions adoptées sur la question et de leur impact réel sur le terrain, révèle un écart entre les intentions déclarées et les résultats obtenus. Il semble que l'établissement de rapports sur ces questions ne présente qu'un intérêt limité. Pour dégager du temps et des ressources, je suggérerais que l'Assemblée générale soit saisie moins fréquemment de certains points de l'ordre du jour ayant trait à des questions de sécurité et de désarmement d'ordre général, renvoyées à la Première Commission, lorsque ces points ont un caractère thématique et ne sont pas liés à une question d'actualité⁵⁴. Il suffirait d'établir des rapports sur ces questions tous les deux ou trois ans, selon ce qui aurait été décidé à l'issue d'une évaluation de l'impact des rapports et de leur caractère plus ou moins urgent.

115. La question dont l'Assemblée générale est saisie chaque année concernant la notification des essais nucléaires est devenue redondante depuis l'adoption du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires et des normes relatives aux essais nucléaires, établies par le Traité. Étant donné qu'aucun progrès n'a été fait quant au fond depuis plus de 10 ans, il y aurait également lieu de se demander s'il convient de continuer d'examiner la question relative à l'application de la Déclaration faisant de l'océan Indien une zone de paix.

116. Au fil des ans, divers groupes d'experts gouvernementaux ont été chargés de réaliser des études sur les questions de désarmement et ont fait la preuve de leur utilité à travers des rapports qui ont fait date, notamment sur les armes nucléaires, les différentes conceptions de la sécurité et les armes légères. Mais pour certaines questions, ce mécanisme s'est avéré moins efficace. Au cours des cinq dernières années, la question des missiles sous tous ses aspects a été confiée à deux groupes experts gouvernementaux, dont un seulement est parvenu à s'entendre sur un rapport de consensus. En ce qui concerne le groupe d'experts sur les missiles, qui doit être créé en 2007 et faire rapport en 2008, il a été décidé d'établir un rapport de consultants pour l'assister dans ses travaux. Si on se fie à l'expérience, il semble y avoir peu d'intérêt à confier à un groupe un mandat fondé sur une formule qui a été mise en pratique et a donné des résultats insatisfaisants. S'agissant des questions de désarmement, lorsqu'un désaccord demeure quant au fond, on devrait envisager d'autres moyens d'examen qui pourraient permettre de sortir de l'impasse :

⁵⁴ Parmi les questions qui pourraient faire l'objet de cette mesure, figurent les suivantes : « Les progrès de la téléinformatique dans le contexte de la sécurité internationale », « Le rôle de la science et de la technique dans le contexte de la sécurité internationale et du désarmement », « Législations nationales relatives au transfert d'armes, de matériel militaire et de produits de techniques à double usage », « Respect des normes relatives à l'environnement dans l'élaboration et l'application des accords de désarmement et de maîtrise des armements », « Mesures de confiance à l'échelon régional et sous-régional », « Maîtrise des armes classiques aux niveaux régional et sous-régional » et « Renforcement de la sécurité et de la coopération dans la région de la Méditerranée ». De même, l'Assemblée pourrait n'être saisie qu'une année sur deux des quatre points subsidiaires ayant trait aux centres régionaux des Nations Unies pour la paix et le désarmement, ou elle pourrait regrouper les résolutions portant sur ces points.

constitution de groupes plus restreints, organisation de réunions sous diverses formes ou encore engagement de consultants.

117. Par sa résolution 1284 (1999), le Conseil de sécurité a créé la Commission de contrôle, de vérification et d'inspection des Nations Unies, qui a été chargée de vérifier que l'Iraq respectait l'obligation qui lui était faite de ne pas employer, mettre au point ni fabriquer des armes biologiques et chimiques et des missiles et autres vecteurs d'une portée supérieure à 150 kilomètres et de contrôler le désarmement de l'Iraq à cet égard. Il est couramment admis que la Commission a acquis une expérience considérable, notamment dans les domaines des armes chimiques et des vecteurs, et qu'elle possède des compétences qui n'existent nulle part ailleurs dans le système multilatéral. Compte tenu de l'évolution de la situation en Iraq, il conviendrait peut-être que le Conseil de sécurité revoie le mandat de la Commission, et réfléchisse à la manière dont on pourrait tirer parti de certains domaines de compétence de la Commission et notamment de son fichier d'experts techniques.

118. Les activités du Comité consultatif permanent des Nations Unies chargé des questions de sécurité en Afrique centrale pourraient être examinées dans la même optique, en tenant compte des résultats auxquels ont abouti les débats du Comité ces dernières années, des réalisations obtenues au regard du nombre de réunions tenues et des lieux où celles-ci ont été organisées, et d'autres facteurs pertinents.

H. Contrôle des drogues, prévention du crime et lutte contre le terrorisme international

119. Les activités de l'ONU dans les domaines du contrôle des drogues, de la répression de la criminalité transnationale et de la lutte contre le terrorisme international se sont considérablement accrues depuis 10 ans. Cette situation résulte du fait que l'on est de plus en plus conscient de l'incidence du trafic de drogues, de la criminalité et du terrorisme sur la sécurité et le développement. L'ONU reçoit dans ces domaines les mandats les plus divers, depuis la création de nouveaux organes jusqu'à la réalisation de rapports et d'études, en passant par l'organisation de conférences et l'apport d'une assistance technique aux gouvernements. Ces mandats lui sont confiés par l'Assemblée générale, le Conseil de sécurité et le Conseil économique et social, ainsi que par des organes subsidiaires, à savoir la Commission des stupéfiants et la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale.

Chevauchement des activités

120. Les travaux du système des Nations Unies dans les domaines du contrôle des drogues, de la répression de la criminalité et de la lutte contre le terrorisme international sont extrêmement dispersés, du fait, en partie, de la manière dont sont établis les mandats.

121. La Commission des stupéfiants et la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale constituent deux organes distincts qui obéissent à des mandats différents⁵⁵. Toutefois, étant donné que les questions dont s'occupe chacune de ces deux commissions se recoupent, les États Membres se demandent depuis peu s'il n'y

⁵⁵ Voir résolution 1/9, par. 1, et 1992/1, par. 2, respectivement, du Conseil économique et social.

aurait pas lieu de les regrouper et en une seule commission. La création d'une commission unique ne se traduirait pas nécessairement par des économies importantes dans la mesure où les responsabilités normatives et budgétaires du nouvel organe et ses travaux dans le domaine des traités exigeraient des débats et une documentation aussi importants que c'est actuellement pour les deux commissions. L'intérêt d'un regroupement résiderait dans l'unification des lignes d'action et de l'orientation stratégique. Les États Membres pourraient peut-être prendre une décision sur la question aussi rapidement que possible. À titre de mesure complémentaire, il est également envisagé de regrouper en un seul fonds d'affectation spéciale le Fonds des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale et le Fonds du Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues. Un mécanisme de financement plus efficace et géré globalement ferait ainsi pendant à la création d'une commission unique plus efficace.

122. Les trois organes subsidiaires du Conseil de sécurité qui interviennent dans le domaine du terrorisme [le Comité contre le terrorisme, le Comité créé par la résolution 1267 (1999) et le Comité créé par la résolution 1540 (2004)] ont été créés dans des buts et dans des contextes historiques différents et font donc rapport séparément au Conseil. Cependant, comme ils font rapport sur des questions voisines, leurs activités se chevauchent en partie et il arrive qu'ils organisent des visites dans les mêmes pays. En outre, chacun suit une procédure différente face aux États qui ne remplissent pas leurs obligations. Pour remédier à ces difficultés, des mesures pratiques pourraient être prises dans l'immédiat et à plus long terme. Premièrement, le Conseil de sécurité pourrait envisager, dans les prochains mois, de regrouper en un seul document les rapports que doivent lui présenter ces trois organes. Dans l'immédiat, on pourrait aussi regrouper en une seule mission de pays les missions effectuées par les experts de chacun des comités. Cela se fait déjà dans une certaine mesure de façon officieuse, mais si ce système était officialisé, les missions pourraient être mieux coordonnées. Le Conseil de sécurité pourrait aussi réfléchir à une procédure ou une norme commune qui serait suivie en ce qui concerne les États qui ne respectent pas leurs obligations. À plus long terme, on pourrait envisager de créer un seul organe subsidiaire dont la compétence engloberait celle des trois organes actuels. Cet organe unique comprendrait des experts des différents domaines et les difficultés mentionnées plus haut disparaîtraient d'elles-mêmes. Il faudrait bien entendu que le Conseil de sécurité se prononce au moyen d'une résolution.

Mandats et ressources

123. L'ONU est de plus en plus appelée à intervenir dans les domaines du contrôle des drogues, de la répression de la criminalité et de la lutte contre le terrorisme international. Il importe donc qu'elle élimine les chevauchements et les doubles emplois inutiles afin que les ressources ainsi économisées puissent être consacrées aux nombreuses activités sur le terrain qui sont importantes et manquent actuellement de moyens. Comme c'est le cas pour bien d'autres domaines d'intervention de l'ONU, l'action de l'Organisation dans ces trois domaines est entravée par une pléthore de mandats et d'obligations en matière d'établissement de rapports. Par ailleurs, il importe de plus en plus de suivre l'application des conventions adoptées dans ces domaines et on manque de ressources pour organiser des conférences. Il faudrait donc que dans les mois qui viennent les États Membres

réfléchissent au volume des documents et rapports demandés afin de rationaliser la documentation, de regrouper les rapports lorsque c'est possible et de consacrer les ressources ainsi libérées à des activités ayant un degré de priorité plus élevé, notamment le suivi de certaines conférences et conventions.

V. Égalité des sexes et autonomisation des femmes

124. L'égalité des sexes et l'autonomisation de la femme sont au nombre des questions qui, à l'instar de l'environnement, de la consolidation de la paix et des droits de l'homme, intéressent de plus en plus tous les domaines d'activité de l'Organisation ces trois dernières décennies.

125. Ainsi qu'il est dit plus haut dans la section IV, il est institué des mécanismes intergouvernementaux qui ont spécialement pour vocation de traiter de ces questions multisectorielles. Un mécanisme consultatif de l'Assemblée générale a pour mission d'examiner le dispositif institutionnel dans le domaine de l'environnement, le but étant de permettre d'apporter une réponse institutionnelle adaptée aux problèmes qui se posent de nos jours dans le domaine de l'environnement. Le Groupe d'experts de haut niveau sur la cohérence à l'échelle du système réfléchira au rôle de l'ONU dans le domaine normatif des accords multilatéraux relatifs à l'environnement ainsi qu'à l'institutionnalisation de l'environnement dans toutes les activités de l'Organisation au niveau des pays. La Commission de la consolidation de la paix et le Conseil des droits de l'homme seront le lieu de rationaliser les mandats dans les domaines de la consolidation de la paix et des droits de l'homme dans le sens d'une démarche plus concertée et stratégique, une fois que l'Assemblée générale se sera prononcée sur la mission et les responsabilités du nouveau dispositif.

126. Les questions d'égalité entre les sexes méritent la même attention. Le Document final du Sommet mondial de 2005 réaffirme que « ce qui est un progrès pour les femmes est un progrès pour tous » et consacre la volonté des États Membres de « renforcer les capacités du système des Nations Unies dans ce domaine⁵⁶ ». Divers organismes intergouvernementaux sont dotés de mandats à caractère général appelant une action en faveur de l'égalité des sexes; aussi, un examen approfondi s'impose-t-il à cet égard.

127. Le grand nombre de rapports sur la condition de la femme établis chaque année, outre ceux établis tous les deux ou trois ans, est une importante question qui mérite d'être examinée sans délai. Pour la plupart, les mandats portant établissement de rapports réguliers émanent de la Commission de la condition de la femme, de la Troisième Commission de l'Assemblée générale et de la Commission des droits de l'homme, un nombre moindre émanant du Conseil économique et social. La question des rapports prescrits par la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes doit être examinée séparément, car elle découle d'un traité. Il ressort d'un examen des rapports sur la condition de la femme que certains pourraient être regroupés, en particulier ceux qui traitent la même question sous différents angles et qui sont destinés à différents organes intergouvernementaux.

⁵⁶ Voir résolution 60/1, par. 58 et 59.

128. Parmi les documents qui pourraient être regroupés, on peut notamment citer les rapports sur la femme et le développement⁵⁷, dans lesquels pourraient s'incorporer les rapports sur la condition de la femme en milieu rural⁵⁸ (le rapport unique proposé devrait, de préférence, être adressé à la Deuxième et à la Troisième Commission). Les rapports sur tels ou tels aspects de la violence contre les femmes, notamment la traite des femmes, les pratiques traditionnelles néfastes affectant les femmes et les filles, la violence contre les migrantes et les crimes d'honneur⁵⁹, pourraient également être regroupés en un seul rapport annuel. La prochaine étude approfondie sur la violence à l'égard des femmes⁶⁰, que je présenterai à l'Assemblée générale à sa soixante et unième session, pourrait être une bonne occasion de dégager une approche plus systématique de la question.

129. Sur le plan opérationnel, les mandats dans ce domaine exigent des organes compétents du système qu'ils prennent des mesures concrètes pour promouvoir l'égalité des sexes, mais précisent rarement les mesures attendues des différentes entités⁶¹, ce qui engendre doubles emplois et carences dans la mise en œuvre des engagements pris à l'échelle mondiale en faveur de l'égalité des sexes. C'est ainsi que des insuffisances ont été recensées s'agissant d'aider les États Membres à se donner les moyens d'intégrer une démarche soucieuse d'égalité entre les sexes dans tous leurs programmes et politiques au niveau national. J'encourage les États Membres à examiner les progrès accomplis dans la mise en œuvre des engagements pris en matière d'égalité des sexes et de prise en compte des sexospécificités, y compris le statut des mécanismes institutionnels et l'affectation des ressources dans ce domaine, ainsi que les mécanismes mis en place pour assurer la cohérence et la coordination à l'échelle du système.

130. Des progrès notables vers la réalisation des objectifs fixés à l'échelle mondiale passent par un examen d'ensemble des ressources institutionnelles consacrées à la promotion de l'égalité des sexes et à l'évaluation des succès et échecs enregistrés en matière d'égalité entre les sexes dans l'action de l'ONU. Il convient de renforcer les mécanismes institutionnels internes en place, notamment les méthodes et instruments de renforcement des capacités, l'impact sur les activités et les résultats, l'engagement au niveau des politiques et de la gestion ainsi que les moyens humains et financiers. Il faut porter remède aux insuffisances constatées s'agissant de la cohérence, de la collaboration et de la coordination dans la mise œuvre de l'action de l'Organisation en matière d'égalité entre les sexes, en tirant parti des travaux du Réseau interinstitutions pour les femmes et l'égalité des sexes, du Conseil des chefs de secrétariat et du Groupe des Nations Unies pour le développement. Si les mandats du Bureau de la Conseillère spéciale pour la parité des sexes et la

⁵⁷ Demandés en application du paragraphe 4 de la résolution 3342 (XXIX) (1974) de l'Assemblée générale et récemment réaffirmés par la résolution 60/210.

⁵⁸ Demandés en application du paragraphe 5 de la résolution 3523 (XXX) (1975) de l'Assemblée générale et récemment réaffirmés par la résolution 60/138.

⁵⁹ Ces rapports sont respectivement demandés en application des résolutions ci-après : 49/166 (1994), par. 11; 52/99 (1997), par. 4; 47/96 (1992), par. 6; et 55/66 (2000), par. 7.

⁶⁰ Demandée en application de la résolution 58/185.

⁶¹ Voir par exemple la résolution 59/167, dans laquelle l'Assemblée générale demande instamment aux « organismes compétents » des Nations Unies d'aider les pays dans leurs efforts pour prévenir et éliminer toutes les formes de violence contre les femmes, ou la résolution 60/138, dans laquelle l'Assemblée invite les « organismes et organes compétents des Nations Unies, en particulier ceux qui s'occupent de questions de développement », à appuyer l'autonomisation des femmes en milieu rural.

promotion de la femme, de la Division de la promotion de la femme, du Fonds de développement des Nations Unies pour la femme et de l'Institut international de recherche et de formation pour la promotion de la femme (INSTRAW) ont été définis dans les résolutions portant création de ces organes et les résolutions ultérieures, leur interprétation a depuis évolué, d'où la nécessité de prendre les mesures voulues pour y faire face.

131. La révision des mandats dans ce domaine est l'une des mesures nécessaires pour mieux préciser les responsabilités institutionnelles et agir de façon plus concertée en faveur de l'égalité des sexes. Il y a lieu d'évaluer les progrès accomplis à l'échelle du système, les insuffisances et les problèmes qui subsistent, ainsi que les moyens d'améliorer les résultats. Je compte demander au Groupe d'experts de haut niveau sur la cohérence à l'échelle du système d'étudier aussi les moyens propres à permettre à l'ONU de mieux œuvrer à l'égalité des sexes, notamment par la prise en compte des sexospécificités, en particulier dans les activités opérationnelles qu'elle entreprend sur le terrain.

VI. Instituts de recherche et de formation des Nations Unies

132. La recherche et la formation constituent des aspects importants de toute organisation moderne. Pour le système des Nations Unies, qui doit relever de nombreux défis touchant un large éventail de questions, il est indispensable de disposer de travaux de recherche approfondie indépendants et équilibrés et de dispenser une formation appropriée au personnel et aux États Membres. Les divers instituts de formation et de recherche des Nations Unies ont évolué au gré des circonstances. Ces 45 dernières années, ils se sont dotés d'un mode d'action et de clients propres, leurs programmes étant parfois antagoniques. Ces instituts sont actuellement plutôt éparpillés, sans aucun lien les uns avec les autres. Ils ont par conséquent un effet fragmenté et compartimentalisé, l'ensemble ne représentant guère la somme des différents éléments.

133. À l'heure actuelle, le champ d'action des instituts de recherche et de formation des Nations Unies s'étend du développement économique et social à la prévention du crime et à la justice pénale en passant par les questions de désarmement et de sécurité et l'égalité des sexes. Il s'agit d'entités autonomes créées en vertu d'un mandat défini par l'Assemblée générale, à laquelle elles font rapport (Université des Nations Unies⁶², Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement (UNIDIR)⁶³, Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche (UNITAR)⁶⁴ et École des cadres des Nations Unies⁶⁵), par le Conseil économique et

⁶² Créée par la résolution 2951 (XXVII) (1972) de l'Assemblée générale, récemment réaffirmée dans la résolution A/C.2/59/L.35. Aux termes de sa résolution fondatrice, l'Université des Nations Unies est un organe autonome de l'Assemblée générale.

⁶³ Créé par la résolution 34/83 M (1980) de l'Assemblée générale; mandat récemment réaffirmé par la résolution 60/89.

⁶⁴ Résolution 1934 (XVIII) (1963) de l'Assemblée générale, sur recommandation du Conseil économique et social. Le mandat de l'UNITAR a été révisé par l'Assemblée générale dans sa résolution 42/197 (1987) et récemment réaffirmé par la résolution 59/252. Dans sa résolution 52/206, l'Assemblée générale a défini la division du travail entre l'UNU et l'École des cadres.

⁶⁵ Établie par le Secrétaire général en 1996 comme un projet, l'École des cadres a été créée par l'Assemblée générale comme entité par sa résolution 55/207; mandat récemment réaffirmé par la résolution 58/224 (2003).

social (INSTRAW⁶⁶ et Institut interrégional de recherche des Nations Unies sur la criminalité et la justice⁶⁷) et par le Secrétaire général (Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social⁶⁸).

134. Les priorités et les activités de ces institutions sont fixées par leurs conseils d'administration respectifs. Une analyse de leurs mandats et activités fait apparaître des problèmes communs, qui ont essentiellement trait aux carences dans les domaines de la coordination et de la coopération, au manque de rationalisation, à des responsabilités mal définies et à l'absence d'une étude d'impact effective qui permette de définir les priorités dans leurs plans de travail. Il importe, lors de l'examen de ces mandats, de voir si l'on a dûment tenu compte des travaux déjà effectués et d'envisager la possibilité d'adapter la contribution qu'ils apporteront aux besoins des États Membres.

135. Il faudrait améliorer la coordination entre les instituts de recherche et de formation et la coopération entre ceux-ci et les autres organismes des Nations Unies afin d'éviter les doubles emplois et d'assurer l'utilisation la plus judicieuse possible des crédits. Une meilleure coordination ainsi qu'une participation active des milieux universitaires internationaux accroîtraient considérablement l'utilité et le rayonnement de ces instituts. Il faudrait renforcer le mécanisme existant d'établissement de réseaux en vue de mettre en place un réseau solide de connaissances. Comme les organismes et les instituts de recherche et de formation des Nations Unies sont présents dans diverses régions géographiques, la mise en place de réseaux Internet et d'espaces de discussion par voie électronique pourrait faciliter la coordination.

136. Il faut un système qui rende les instituts comptables de leurs activités et qui consisterait notamment en un examen périodique, au moyen d'évaluations et d'études, de l'impact que ces derniers ont sur les besoins des États Membres et de l'ensemble de l'Organisation, et de leur utilité. La recherche et la formation entreprises seront ainsi adaptées aux activités des décideurs. Une politique commune aux instituts de recherche et de formation des Nations Unies aiderait à rationaliser la prise de décisions et le contrôle, à accroître l'efficacité, à éliminer les insuffisances et à garantir l'indépendance des instituts. En outre, pour éviter les doubles emplois, les projets devraient être rattachés à un ensemble de domaines de recherche convenus, qu'auraient approuvés les organes principaux et les organes directeurs. Ces instituts devraient, lorsqu'ils proposent leurs domaines d'activité, présenter à leur conseil d'administration une liste détaillée des projets exécutés par tous les instituts des Nations Unies afin de lui permettre de se prononcer en toute connaissance de cause et d'éviter tout double emploi.

137. Pour donner plus de cohérence au contrôle et à l'évaluation des activités, on pourrait également revoir le mécanisme d'établissement de rapports. À l'heure actuelle, les activités des instituts sont examinées séparément et par différents organes. Pour renforcer la transparence et la coordination intergouvernementale, on pourrait examiner ensemble les rapports de l'Université des Nations Unies, de

⁶⁶ Créé par la résolution 1998 (LX) (1976) du Conseil économique et social; mandat récemment réaffirmé par la résolution 59/260 de l'Assemblée générale.

⁶⁷ Créé par la résolution 1989/56 (1989) du Conseil économique et social; mandat récemment réaffirmé par la résolution 46/152 de l'Assemblée générale.

⁶⁸ ST/SGB/126 du 1^{er} août 1963.

l'UNITAR⁶⁹ et de l'École des cadres⁷⁰ au titre d'un point unique de l'ordre du jour du Conseil économique et social tous les deux ans. Pour ma part, j'entends revoir le mandat de l'Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social, y compris son utilité et son efficacité⁷¹.

138. L'heure est venue d'envisager de regrouper tous ces instituts en un système d'enseignement, de recherche et de formation des Nations Unies propre à faciliter la rationalisation de toutes les structures et opérations et dont l'ensemble des organismes des Nations Unies pourrait tirer le meilleur parti. Un tel système permettrait d'offrir aux diverses institutions une finalité commune et une série unique d'orientations stratégiques. Par ailleurs, il s'inscrirait dans le cadre général de la réforme de la gestion, avec des acquis en matière de gestion et sur le plan opérationnel.

139. Le système des instituts de recherche et de formation devrait tendre à devenir le moteur intellectuel du processus décisionnel et des activités opérationnelles de l'ONU.

VII. Conclusions

140. L'examen auquel les États Membres s'apprêtent à procéder leur offre une occasion sans doute historique de donner à l'ONU les moyens de répondre véritablement aux attentes du monde d'aujourd'hui. S'il revient aux États Membres de donner le ton, j'estime toutefois que le présent rapport peut les aider à s'acquitter de cette tâche en deux phases. Dans un premier temps, ils pourraient examiner les questions aux contours clairement circonscrits et qui se prêtent à des décisions à court terme. Le présent rapport offre des mesures concrètes pour porter remède à ces questions. Certaines de ces mesures, qui paraissent évidentes, peuvent contribuer pour beaucoup à améliorer l'action de l'Organisation.

141. Les questions appelant des décisions pendant la deuxième phase seraient celles qui ne se prêtent pas à des solutions précises dans l'immédiat et qui exigeraient un examen plus approfondi. Au nombre de celles-ci, on pourrait retenir les questions pour lesquelles il conviendrait d'envisager une division du travail entre organes intergouvernementaux, la structure institutionnelle du système des Nations Unies et l'affectation des ressources. Des mécanismes intergouvernementaux sont déjà chargés d'étudier les divers mandats dans certains domaines; pour ma part, je continuerai de prêter concours aux États Membres pour l'examen des mandats dans

⁶⁹ Dans la résolution 60/213, l'Assemblée générale invite le Secrétaire général, après avoir consulté le Conseil d'administration de l'Institut conformément à l'article XI du Statut de l'Institut, à examiner s'il est souhaitable de modifier l'alinéa j) du paragraphe 2 de l'article V du Statut, de façon que le rapport du Secrétaire général puisse être soumis au Conseil économique et social plutôt qu'à l'Assemblée générale, et à inclure ses conclusions dans son rapport à l'Assemblée générale à sa soixante-deuxième session.

⁷⁰ Dans la résolution 60/214, l'Assemblée générale a décidé que le paragraphe 5 de l'article IV du Statut de l'École des cadres doit être amendé de sorte que les rapports biennaux sur les activités de l'École soient présentés au Conseil économique et social plutôt qu'à l'Assemblée générale.

⁷¹ L'Institut a été créé par une circulaire du Secrétaire général de 1963 dans le cadre de la Décennie des Nations Unies pour le développement, pour une période de trois à cinq ans. Aucune résolution n'a été ultérieurement adoptée par l'Assemblée générale ou le Conseil économique et social à cet effet. À l'heure actuelle, l'Institut ne fait rapport à aucun organe principal.

tous les domaines qui méritent l'attention. En outre, le Groupe d'experts de haut niveau sur la cohérence à l'échelle du système fera des propositions tendant à améliorer le système d'exécution des projets et programmes de l'Organisation. Les décisions que les États Membres prendront à plus long terme pourraient entraîner les changements fondamentaux dont a besoin un système des Nations Unies privilégiant la coordination qui soit en mesure de répondre efficacement à leurs priorités du moment et non du passé.

142. La tâche sera assurément complexe, astreignante et, parfois, redoutable. J'espère toutefois que les États Membres s'en acquitteront en respectant toutes les vues, de sorte à atteindre le but recherché, à savoir renforcer l'œuvre importante que mène cette organisation et à l'adapter à son époque.
