

ECOSOC 11 juillet 2005

Financement des agences opérationnelles des Nations Unies

Monsieur le Président,
Chers collègues ;

Les débats portant sur les modalités de financement des agences opérationnelles ont lieu depuis des années. Ils n'ont jamais débouché sur de véritables décisions.

Le fonds, programmes et – dans une moindre mesure – les agences spécialisées continuent de fonctionner sur la base d'artifices et de dispositifs financiers trop instables. Le rapport du Secrétaire général sur les options et modalités du financement le montre bien.

Pour faire simple, je dirai que les agences doivent consacrer beaucoup d'énergie (et de ressources humaines et financières) pour lever des fonds, ce qui entraîne une série de difficultés sur lesquelles je reviendrai. .

1- Deux phénomènes nous obligent à changer de registre.

• Les exigences du développement moderne

Les mécanismes actuels ne sont plus adaptés aux exigences du développement.

- D'une part, les pays bénéficiaires souhaitent des modalités de financement stables et prévisibles pour remplir leurs objectifs de développement.
- D'autre part, les donateurs s'appuient de plus en plus sur des cadres de développement nationaux à moyen terme (les documents de stratégie de réduction de la pauvreté, les documents de politique sectorielle) pour programmer des aides financières correspondantes.

Ces deux principes ont d'ailleurs été actés lors du forum de Paris de février dernier. Malgré les avancées de la réforme des agences, ces dernières ne sont pas efficaces au regard de ces deux éléments.

• Les évolutions de l'Aide Publique au Développement

Nous assistons à une évolution profonde des mécanismes d'allocation des ressources. Malheureusement, il n'est pas évident que les Nations Unies profitent de la dynamique d'augmentation de l'aide publique au développement. Au contraire, les tendances constatées vont plutôt:

- vers l'augmentation des fonds aux banques de développement: les exemples du 14^{ème} réabondement de l'Agence Internationale pour le Développement et du 10^{ème} réabondement du Fonds Africain de Développement sont là pour le rappeler.
- vers la création de fonds mondiaux sectoriels : le fonds mondial pour la lutte contre le SIDA, la malaria et la tuberculose en est le meilleur exemple. Il est devenu un fonds doté d'un mécanisme de reconstitution pluriannuel qui lui assure une visibilité opérationnelle sur le moyen terme ;
- vers le maintien, voire le renforcement d'espaces d'aides bilatéraux. En dépit du rôle intellectuel majeur que jouent les institutions de Bretton Woods dans le domaine du développement, les structures bilatérales ont su conserver avec constance la gestion de plus de 70% de l'APD nette. Cette stabilité repose sur une division du travail, structurée entre les dons (plutôt bilatéraux) et la gestion des prêts concessionnels (plutôt multilatéraux).

2- Les exigences du développement moderne et les évolutions de l'aide sont deux éléments qui ont des conséquences sérieuses sur les agences de développement des Nations Unies

Je voudrai reprendre rapidement à mon compte deux remarques faites vendredi dernier, ici même, par le Directeur général de l'Agence Française de Développement :

- ***L'ensemble des agences des Nations Unies ont fait des réformes importantes, mais elles sont aujourd'hui dans une situation stratégique extrêmement difficile*** : la Banque Mondiale et les Banques Régionales de Développement (que l'on oublie un peu vite dans nos réflexions) ont fondé leur stratégie sur la création de capacités locales, sur les réseaux du savoir, sur l'information globale. Aucune action jusqu'alors considérée comme spécifique des Nations Unies n'est hors de portée des Institutions Financières Internationales, y compris les actions humanitaires et de post-crise. La critique traditionnelle de la légitimité entre IFIs et Nations Unies est obsolète : les Banques Régionales de Développement sont souvent considérées par les pays en développement comme leur instrument de financement. D'ailleurs de nombreux pays en développement sont actionnaires de la Banque de leur région.

- ***La question de la pertinence des choix des Nations Unies mérite d'être posée*** : On ne peut plus se contenter d'évoquer la seule légitimité des Nations Unies. Le système doit redéfinir ses instruments, ses thèmes et ses méthodologies d'intervention afin de trouver

sa place dans l'architecture internationale du développement et donc d'assurer la mobilisation des donateurs en faveur des agences des NU et non plus seulement des IFIs. Si cet exercice n'était pas fait, une érosion des ressources pourrait en être la conséquence directe.

3- Si le système opérationnel des Nations Unies veut conserver, voire consolider sa place dans cette dynamique qui touche l'architecture internationale du développement, il lui faut repenser ses modalités d'interventions afin de garder sa légitimité et son universalité ; valeurs qui ne se satisfont pas d'une gouvernance par les donateurs.

Dans cet exercice, je reviens sur la question du financement car elle joue une importance cruciale.

Vous savez comme moi que le système actuel pousse les agences à se mobiliser sur les mêmes sujets - ceux qui attirent les donateurs – ce qui a comme conséquence une dispersion des activités des agences par rapport à leur mandat et une concurrence sur les mêmes thèmes.

Il est clair également que cette concurrence est un obstacle permanent à une coordination efficace, fondée sur une distribution des tâches rationnelles entre les agences ; que ce soit sur le terrain ou aux sièges. Il est évident que si une agence doit se consacrer à la levée des fonds, la coordination s'avèrera difficile.

Par ailleurs, comme je l'ai dit, cette question du financement mobilise des ressources importantes.

Enfin – un point que l'on connaît bien – c'est que ce système de contributions volontaires – dont on peut comprendre comment il s'est développé – produit aujourd'hui des effets pervers

L'exemple du PNUD est à cet égard frappant : le montant de ses ressources totales en 2004 est proche de 4 milliards de dollars ; mais son conseil d'administration finalement ne décide que sur environ 30% de ces ressources. Autrement dit, le PNUD travaille à plus de 70% sur commande soit de donateurs, soit sur des financements multilatéraux octroyés à des pays et dont il assure la mise en œuvre.

Le cas de l'UNICEF est différent et présente une originalité intéressante : même si le rapport entre les « ressources ordinaires » et les « autres ressources » a tendance à décroître – cette tendance est en fait le cas général des agences des Nations Unies - (l'UNICEF est passé d'un ratio de 47 % de ressources ordinaires à 42% entre 2001 et 2004), la part de ressources ordinaires financée directement par la société civile, représentée par les Comités nationaux, est de 40% aujourd'hui. Parmi les 10 plus gros contributeurs de l'UNICEF aux ressources ordinaires figurent 5 Etats membres et 5 comités nationaux.

4- Etant donné la complexité du sujet, il est important d'organiser les réflexions en fonctions des situations.

Les pistes suivantes pourraient être explorées :

- **en ce qui concerne les institutions spécialisées** : la structure de financement des institutions spécialisées paraît en général correcte : les dépenses administratives et les activités normatives sont financées sur contributions obligatoires ; les activités opérationnelles sur contributions volontaires. La question se pose en revanche du niveau approprié des contributions obligatoires. Il convient d'éviter la généralisation de la croissance zéro. Il paraît préférable de procéder à une analyse au cas par cas, selon la plus value et l'efficacité de chaque agence.

- **en ce qui concerne les fonds et programmes** : ils cumulent différents dysfonctionnements bien mis en relief dans le rapport du Secrétaire général. Quelques éléments pourraient guider la réflexion:

- distinguer les dépenses administratives et les dépenses de programmes : cette distinction permettrait de clarifier l'affectation réelle des ressources et le problème des coûts de recouvrement .

- En toute logique, les dépenses administratives devraient être couvertes, soit par le budget régulier des Nations Unies (plus simple juridiquement, mais sans doute plus compliqué sur les plans politiques et financiers), soit par un système de contributions obligatoires propres (avantages et inconvénients inverses).

- S'agissant des activités de terrain, il s'agit de remédier à trois problèmes principaux : la dispersion, l'absence de prévisibilité, la concurrence entre agences. Un axe de réflexion pourrait être d'identifier, plus clairement qu'aujourd'hui - bien que de réels progrès aient été enregistrés- , les priorités stratégiques de chacune des agences et d'y associer un

mécanisme de financement plus prévisible, par exemple un système de reconstitution pluri-annuel lié à ces priorités.

Ces questions méritent bien sûr réflexion, notamment sur le maintien du niveau des ressources par les donateurs.

L' ECOSOC a un rôle important à jouer dans ce contexte pour analyser les différents paramètres d'une évolution des agences des Nations Unies, y compris des modalités de financement.

L'ECOSOC pourrait aussi plaider – et nous plaidons dans ce sens - pour que le sommet de septembre donne une impulsion politique forte à une réforme des agences qui est maintenant indispensable et qui doit inclure – selon nous – la refonte de leurs mécanismes de financement.

Je vous remercie.