

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 recourent, 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