

## Résumé analytique

Il y a 60 ans, pour relever les défis de leur temps, les dirigeants du monde, convaincus que la coopération internationale était la meilleure façon de résoudre les problèmes qui se posaient au lendemain de la guerre, ont créé de nouvelles institutions multilatérales – l'Organisation des Nations Unies, le Fonds monétaire international et la Banque mondiale.

Les défis qu'il nous faut relever aujourd'hui sont également d'importance : notre époque est placée sous le signe d'un changement général qui, de par son rythme, sa portée et son ampleur, est sans précédent. Alors que l'interdépendance s'accroît à l'échelle de la planète, nous sommes de plus en plus exposés à des inégalités sociales et économiques marquées et qui vont augmentant. La pauvreté, la dégradation de l'environnement et le retard pris en matière de développement exacerbent la vulnérabilité et l'instabilité et nous en pâtissons tous. La réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement ainsi que des objectifs de développement plus généraux convenus sur le plan international est essentielle à la stabilité économique et à la prospérité du monde.

L'ONU a joué un rôle crucial dans la formulation des objectifs du Millénaire pour le développement. Il lui faut maintenant prendre des mesures pour atteindre ces objectifs et les autres objectifs de développement et aider les gouvernements à mettre en œuvre leurs plans nationaux. Toutefois, sans réformes ambitieuses et de vaste portée, l'Organisation des Nations Unies ne sera pas à même de tenir ses promesses et de garder la position qui est la sienne au cœur du système multilatéral. Malgré sa légitimité unique et son universalité, son statut en tant qu'élément central du système multilatéral est compromis par son manque d'attention aux résultats, ce qui la conduit à faillir à ses devoirs envers, avant tout, les plus pauvres et les plus vulnérables.

Le Sommet mondial de 2005, tenu à New York, a été l'occasion de donner un nouvel élan à la réforme nécessaire de l'Organisation des Nations Unies. À l'initiative du Secrétaire général, le Groupe d'experts de haut niveau sur la cohérence à l'échelle du système s'est employé pendant plus de six mois à étudier la meilleure façon pour le système des Nations Unies de résoudre les problèmes du XXI<sup>e</sup> siècle en matière de développement, d'environnement et de questions humanitaires.

Nous avons procédé à une évaluation approfondie des points forts et des points faibles du système des Nations Unies et pour ce faire, tenu des consultations avec diverses parties prenantes de par le monde. Nous nous félicitons que l'Organisation des Nations Unies soit une force indispensable qui fait progresser le débat sur le développement humain en créant un consensus mondial autour des objectifs du Millénaire pour le développement et des autres objectifs convenus sur le plan international; jouant un rôle de premier plan dans l'élaboration du concept de développement durable; intervenant rapidement lors des crises humanitaires; et mobilisant la communauté internationale en faveur de la protection de l'environnement. Le système des Nations Unies continue également de jouer des fonctions essentielles de coordination, en mettant au point des normes et aide les pays à les mettre en œuvre aux niveaux mondial, régional, national et local.

Nous avons toutefois vu comment les activités de l'ONU en matière de développement et d'environnement sont souvent fragmentées et déficientes. L'inefficacité de sa gouvernance et le caractère imprévisible de son financement ont contribué à l'incohérence des politiques, aux chevauchements et à l'inefficience opérationnelle de l'ensemble du système. La coopération entre les organisations a été entravée par la course au financement, les dérapages avec les missions et des pratiques opérationnelles dépassées.

L'unité en matière d'exécution et l'élimination de la fragmentation du système sont les thèmes essentiels du présent rapport. Nos recommandations pourraient permettre une évolution progressive de la façon dont l'ONU opère, tant au Siège que dans les régions et les pays. Si elles étaient mises en œuvre, l'accent pourrait être davantage mis sur le bon fonctionnement, l'efficacité, la transparence et les résultats obtenus par le système, et le rôle et l'importance des pays en développement s'en trouveraient renforcés. Cette évolution donnerait plus de poids au rôle joué par l'Organisation au cœur du système multilatéral.

Nous avons mis au point une série de recommandations claires, fondées sur les cinq axes stratégiques ci-après :

- Cohérence et regroupement des activités de l'ONU à tous les niveaux (pays, régions, Siège), conformément au principe de la prise en main des programmes par les pays;
- Création de mécanismes appropriés de gouvernance, de gestion et de financement facilitant l'édit regroupement et établissement de liens entre le fonctionnement et les résultats des organismes des Nations Unies, d'une part, et leur financement, d'autre part;
- Restructuration des pratiques opérationnelles permettant au système des Nations Unies d'axer ses efforts sur les résultats obtenus, de répondre aux besoins et d'obtenir des résultats en regard de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement;
- Recherche d'autres possibilités de regroupement des activités et de mise en œuvre efficace des programmes dans le cadre d'un système unifié grâce à un examen approfondi;
- Mise en œuvre des programmes dans les meilleurs délais mais de manière bien planifiée afin de ne pas compromettre des changements permanents et réels.

L'unité est l'un des concepts essentiels du présent rapport : l'Organisation des Nations Unies se doit de mettre un terme à sa dispersion et fonctionner de façon unifiée en s'engageant davantage à mettre en œuvre de concert une stratégie unique visant à une série d'objectifs bien définis. Nous avons élaboré des recommandations ambitieuses mais réalistes susceptibles de modifier radicalement la façon dont l'Organisation fonctionne tant au Siège que dans les régions et les pays et de lui permettre d'être plus importante que la somme de ses parties.

La vision que nous avons est de faire en sorte que l'ONU fonctionne de façon unifiée dans les domaines du développement, de l'aide humanitaire et de l'environnement. Son expérience normative et analytique, ses capacités opérationnelles, ses mécanismes de coordination et son rôle en matière de sensibilisation devraient être unifiés aux niveaux national, régional et mondial. Il

incombe aux États Membres de définir des structures de gouvernance, un cadre de financement et des pratiques opérationnelles afin de lui en donner les moyens.

## **L'unification en faveur du développement**

### **– au niveau des pays**

**Nous recommandons la création d'une entité unifiée au niveau des pays, dirigée par un responsable, ayant un programme, un budget et, le cas échéant, un bureau.**

Un tiers des programmes de pays des Nations Unies relèvent de plus de 10 organismes des Nations Unies et dans un peu moins d'un tiers des cas, moins de 2 millions de dollars des États-Unis sont dépensés par chacun de ces organismes. L'unification devrait se fonder sur un regroupement de l'ensemble des activités programmatiques menées au niveau des pays et tenir compte des souhaits de ces derniers. Il importe que les programmes soient mis au point et pris en charge par les pays eux-mêmes et qu'ils soient conformes à leurs priorités nationales. L'efficacité de l'exécution est fonction du budget, qui doit être unifié.

Pour gérer des programmes de pays unifiés, il faut des responsables – des coordonnateurs résidents disposant des moyens nécessaires. Ces coordonnateurs résidents seront choisis sur la base de leurs qualités intrinsèques et en fonction de la concurrence. Pourront postuler des candidats ne travaillant ni pour le PNUD ni pour le système des Nations Unies. Pour que le mécanisme des coordonnateurs résidents soit bien en place au niveau du système, le rôle du PNUD doit évoluer. Il faut que ce dernier cible et renforce ses activités opérationnelles sur la cohérence des politiques et le positionnement des équipes de pays des Nations Unies, et non plus sur les politiques sectorielles et les projets relevant d'autres entités.

**Nous recommandons la mise en œuvre de 5 programmes pilotes unifiés d'ici à 2007 et, s'ils donnent satisfaction, de 20 autres d'ici à 2009, de 40 autres d'ici à 2010 et des programmes appropriés restants d'ici à 2012.**

## **L'unification en faveur du développement**

### **– au niveau du Siège**

**Nous recommandons la création d'un Conseil du développement durable chargé d'assurer le suivi des programmes de pays unifiés.**

Ce conseil devra superviser les programmes de pays, notamment pour assurer la cohérence des activités à l'échelon du système, faciliter la coordination et veiller au suivi des résultats obtenus sur le plan mondial. Nous proposons par conséquent que les conseils d'administration du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)/Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP)/Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) fassent place – s'agissant des réunions communes – à un organe de suivi stratégique – le Conseil du développement durable des Nations Unies (le Conseil) – faisant rapport au Conseil économique et social.

Le Conseil serait représentatif d'États Membres tenant compte de l'équité géographique et devrait faciliter la participation des pays en développement et leur permettre de mieux se faire entendre. Il serait chargé d'approuver le financement nécessaire, d'allouer les fonds et d'évaluer les résultats des programmes par rapport aux objectifs définis. Il lui faudrait également se faire une idée stratégique d'ensemble du système afin de promouvoir la coordination et la planification conjointe entre les différents fonds, programmes et organismes et surveiller les chevauchements et les déficiences.

**Nous recommandons au Secrétaire général de nommer un coordonnateur des Nations Unies pour le développement chargé de veiller au bon déroulement des activités de développement des Nations Unies et d'assurer la transparence.**

L'Administrateur du PNUD devrait servir de coordonnateur, faire rapport au Conseil du développement et bénéficier de l'appui d'un groupe de coordination de haut niveau comprenant les responsables des principaux organismes de développement et d'un secrétariat d'experts provenant de l'ensemble du système des Nations Unies. Le rôle du PNUD évoluant et l'amenant à gérer le système des coordonnateurs résidents, il faudrait définir un code de conduite et cloisonner activités opérationnelles rationalisées, d'une part, et activités diverses, d'autre part.

**Nous recommandons au Secrétaire général de créer un groupe de travail indépendant chargé de continuer à éliminer les chevauchements au sein du système des Nations Unies et de regrouper ses entités, le cas échéant.**

Nous ne prôtons pas l'existence d'une seule entité des Nations Unies car c'est en opérant individuellement dans leurs domaines spécifiques que de nombreux organismes sont le mieux à même de fournir des biens publics mondiaux, de faire œuvre de sensibilisation, de mener des travaux de recherche, de promouvoir les meilleures pratiques et d'établir des normes universelles.

Il apparaît toutefois clairement qu'il existe un grand nombre de fonctions faisant double emploi et d'exemples de manque de coordination et d'incohérence au sein du système. Un groupe de travail indépendant devra cerner avec précision les rôles des fonds, programmes, organisations spécialisées et entités régionales, et notamment, du Secrétariat de l'ONU. Il lui faudra faire des recommandations concrètes en vue du regroupement des fonctions faisant double emploi et assurer la complémentarité des mandats. Le groupe de travail devra faire rapport au Secrétaire général d'ici à la fin de 2007 et faire des recommandations précises devant être rapidement mises en œuvre. Cela pourrait permettre de faire chaque année des économies importantes, peut-être de l'ordre de 20 %; le montant exact devra être évalué par le groupe de travail. Ces économies devraient bénéficier aux programmes de pays unifiés.

## **Financement axé sur les résultats, accomplissements et transparence**

**Nous recommandons la création d'un mécanisme de financement des objectifs du Millénaire pour le développement permettant de financer les**

**programmes de pays unifiés et les organismes obtenant de bons résultats sur une base pluriannuelle.**

Si l'on veut fonctionner de façon plus cohérente et efficace, au niveau tant national que mondial, il faut modifier de manière substantielle la façon dont les fonds apportés par les donateurs sont gérés. Les modes de financement actuels à l'ONU sont extrêmement fragmentés et imprévisibles et se caractérisent par un recours trop fréquent à la pratique consistant à affecter des crédits à des éléments spécifiques, ce qui s'est traduit par des chevauchements et un manque d'efficacité. Cela empêche l'Organisation des Nations Unies et les pays bénéficiant des programmes de prendre des décisions stratégiques et va à l'encontre des principes du multilatéralisme et de la prise en charge des programmes par les pays.

Un nouveau mécanisme de financement volontaire par les donateurs des objectifs du Millénaire pour le développement (secteurs public et privé et organismes des Nations Unies) permettrait aux programmes de pays unifiés ainsi qu'aux organismes obtenant de bons résultats de bénéficier d'un financement pluriannuel. Le Conseil du développement durable serait chargé de réguler ce mécanisme. Les contributions des donateurs seraient volontaires et pourraient être spécifiques. Il conviendrait également de mettre un financement supplémentaire à la disposition du Conseil pour qu'il puisse financer les sièges des fonds, programmes et institutions spécialisées obtenant de bons résultats et les lacunes et priorités programmatiques. Pour tenir compte au mieux des priorités des pays, nous demandons instamment aux donateurs d'apporter un financement pluriannuel et de limiter notablement la pratique consistant à affecter des crédits à des éléments spécifiques.

**Nous recommandons de fournir aux organismes des Nations Unies résolus à entreprendre des réformes et en fournissant la preuve d'un financement de base pluriannuel.**

Les donateurs devraient apporter leur soutien à un financement pluriannuel unifié des programmes de pays nouvelle formule et aux budgets de base des organismes des Nations Unies attachés à la réforme. Ils feraient ainsi la preuve que financement et bon fonctionnement sont liés aux résultats et à la réforme.

Des cadres de financement pluriannuels peuvent permettre de mettre davantage l'accent sur les priorités stratégiques. Les cycles de financement des fonds et programmes des Nations Unies devraient s'aligner les uns sur les autres de manière à faciliter la coordination stratégique générale des programmes des Nations Unies. Les budgets statutaires des institutions spécialisées devraient être réexaminés afin de s'assurer que ces dernières disposent de fonds de base suffisants pour s'acquitter de leurs mandats stratégiques.

Le bon fonctionnement, le financement et la transparence des organismes des Nations Unies sont liés. Le financement doit être fonction des résultats obtenus et les récompenser, qu'il concerne les programmes de pays unifiés ou les sièges. L'objectif consistant à lier le financement et les résultats n'est pas de réduire le financement mais d'améliorer les résultats. De fait, une Organisation des Nations Unies plus efficace pourrait être un partenaire important pour ce qui est de l'utilisation efficace d'un complément d'APD. Le prix de mauvais résultats ne devrait pas être payé par les pays qui recevraient un financement moindre mais par les gestionnaires et les institutions. Un système des Nations Unies réformé et

obtenant concrètement de meilleurs résultats serait mieux placé pour obtenir un complément d'aide.

Il conviendrait que le Conseil du développement durable publie, avec l'aide d'un service spécial chargé d'examiner les résultats obtenus et la question du financement du développement au sein de son secrétariat, des évaluations internes des dépenses et du fonctionnement des organismes des Nations Unies ainsi que des plans des fonds, programmes et institutions auxquels il aurait accès. Les résultats obtenus par les organismes des Nations Unies pour ce qui est des objectifs du Millénaire pour le développement devraient être mesurés. Les évaluations influeraient sur les décisions prises en matière de financement, tant par les donateurs faisant des contributions directes que par le biais du mécanisme de financement des objectifs mis à la disposition du Conseil, comme on l'a vu plus haut.

Une modernisation et une réforme des pratiques opérationnelles, sous la direction du Secrétaire général, devraient être mises en œuvre au plus vite. Les méthodes utilisées pour la planification des ressources, les ressources humaines, les services communs et l'évaluation doivent être pleinement compatibles dans la mesure où ils permettent d'assurer la cohérence au sein du système des Nations Unies. Il conviendrait que le personnel puisse être plus mobile et qu'un accord se fasse à l'échelon du système sur une gestion axée sur les résultats ainsi que sur un mécanisme d'évaluation indépendant et des méthodes et critères d'évaluation communs. L'ONU doit saisir systématiquement toutes les occasions qui s'offrent à elle de multiplier les activités conjointes.

Les pays bénéficiant des programmes et les donateurs devraient être à même de comparer les coûts généraux réels d'exécution grâce à l'introduction et à la publication de barèmes de frais administratifs et d'appui cohérents.

**Pour promouvoir la transparence, le Groupe recommande la mise en place, d'ici à 2008, d'un système d'évaluation commun des Nations Unies se fondant sur une méthodologie d'évaluation commune.**

## **Aide humanitaire**

**L'ONU a un rôle unique et de premier plan à jouer dans les catastrophes humanitaires et les situations d'urgence. Nous recommandons de renforcer ce rôle de la manière suivante :**

- Amélioration de la coordination entre l'ONU, les gouvernements et les ONG, notamment la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, par le biais d'une stratégie de regroupement visant à définir les rôles de chef de file devant être joués par chaque entité face à des besoins spécifiques tels que le logement et l'approvisionnement en eau et en denrées alimentaires;
- Capitalisation intégrale du Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires afin de faciliter le débours des fonds au lendemain des catastrophes et de le rendre plus efficace et plus rapide;
- Amélioration de la définition des mandats des organismes des Nations Unies s'agissant de la responsabilité des personnes déplacées;

- Accroissement des investissements dans des stratégies et mécanismes novateurs de réduction des risques, d'alerte avancée et d'assistance en cas de catastrophe;
- Renforcement de l'encadrement, plus grande rapidité au niveau du débours des fonds et amélioration de la coopération lors de l'étape de transition suivant les conflits et les catastrophes et définition d'un rôle de premier plan pour le PNUD dès que la période de coordination de l'aide humanitaire s'achève;
- Évaluation périodique des résultats obtenus par les organismes des Nations Unies et les ONG fournissant une aide humanitaire.

## **Environnement**

Il est de plus en plus urgent d'agir en faveur de l'environnement. Les priorités en matière d'environnement ont trop souvent été placées dans une catégorie distincte des priorités concernant le développement économique. Toutefois, la dégradation de l'environnement mondial, y compris les changements climatiques, auront des incidences économiques et sociales qui interféreront avec les capacités de réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. Ces problèmes ayant une portée mondiale et touchant plus particulièrement les pauvres, des mesures multilatérales coordonnées visant à promouvoir la viabilité de l'environnement s'imposent d'urgence.

**Nous recommandons de renforcer la gouvernance internationale en matière d'environnement et de la rendre plus cohérente afin d'en améliorer l'efficacité et de mieux cibler les activités ayant trait à l'environnement au sein du système des Nations Unies.**

**Nous recommandons au Secrétaire général de faire réaliser une évaluation indépendante de la gouvernance internationale en matière d'environnement au sein du système des Nations Unies et des réformes y afférentes, qui servirait de base aux réformes visant à améliorer la cohérence à l'échelon du système.**

**Nous recommandons que le PNUE joue un rôle plus important et dispose de véritables pouvoirs en tant que pilier des politiques du système des Nations Unies en matière d'environnement.**

**Nous recommandons en outre aux diverses entités des Nations Unies de coopérer plus efficacement en choisissant des thèmes et établissant des partenariats et d'articuler leurs activités autour d'un organisme responsable.**

Principal mécanisme financier en matière d'environnement mondial, le Fonds pour l'environnement mondial devrait être renforcé afin d'aider les pays en développement à développer leurs capacités. Il devrait disposer de ressources plus importantes pour relever le défi que posent les changements climatiques et autres problèmes écologiques.

Nous avons également fait un certain nombre de recommandations visant à ce que l'ONU aide les pays à tenir compte de l'environnement dans leurs stratégies et mesures, à ce que le développement durable ait une place plus importante dans l'architecture institutionnelle des Nations Unies et dans les activités menées à

l'échelon des pays et à ce que l'équilibre nécessaire entre les trois piliers du développement durable, à savoir l'économie, les affaires sociales et l'environnement, soit atteint.

### **Égalité des sexes : un élément essentiel du développement durable**

#### **Nous recommandons la création d'une entité des Nations Unies dynamique axée sur l'égalité des sexes et la démarginalisation des femmes.**

Nous considérons que l'égalité des sexes est essentielle au développement et le Secrétaire général nous a demandé de proposer des modifications radicales pour améliorer les résultats obtenus en la matière. Nous proposons par conséquent un changement progressif de la façon dont l'ONU traite de l'égalité des sexes et de la démarginalisation des femmes qui se ferait de la façon suivante :

- Les trois entités des Nations Unies existantes devraient être regroupées en une seule entité plus efficace et indépendante dirigée par un directeur exécutif ayant rang de secrétaire général adjoint, et choisi en fonction de ses compétences parmi un certain nombre de personnes ne travaillant pas forcément toutes pour l'ONU;
- L'entité aurait un rôle renforcé en matière d'élaboration des normes et de sensibilisation ainsi que sur le plan de la programmation;
- L'entité devrait bénéficier d'une capitalisation intégrale et ambitieuse;
- L'égalité des sexes serait un élément de tous les programmes de pays unifiés;
- L'engagement d'assurer l'égalité des sexes devrait exister au sein de l'ensemble du système des Nations Unies.

### **Coordination avec d'autres organismes multilatéraux**

L'Organisation des Nations Unies et les organismes issus des accords de Bretton Woods ont été créés de façon à pouvoir se compléter. Au fil des ans, tant la Banque mondiale que les organismes des Nations Unies ont vu leur rôle se développer progressivement, ce qui explique que leurs activités se chevauchent de plus en plus souvent. Il convient de trouver un juste milieu entre concurrence salubre, d'une part, et chevauchements et lacunes, d'autre part. Les organismes issus des accords de Bretton Woods et l'ONU doivent collaborer plus étroitement pour éliminer les doubles emplois et tirer parti de leurs atouts respectifs.

**Nous recommandons par conséquent au Secrétaire général, au Président de la Banque mondiale et au Directeur général du Fonds monétaire international de mettre en place un mécanisme d'examen, de mise à jour et de conclusion d'accords officiels sur leurs rôles respectifs et leurs relations aux niveaux mondial et national. Les examens menés doivent être régulièrement mis à jour et évalués. Ce processus devrait être entrepris sur la base de l'amélioration des résultats et de l'exécution des programmes et du rôle plus influent que jouerait l'ONU si nos réformes étaient mises en œuvre.**

## **Mise en œuvre**

Nous avons proposé un ensemble global de recommandations qui pourraient permettre à l'ONU de bien mieux répondre aux besoins des États Membres, et en particulier des pays en développement. L'ONU deviendrait plus efficace, ciblerait mieux ses activités et serait davantage à même d'atteindre les objectifs fixés. Si les organismes des Nations Unies, les États Membres et l'ensemble des parties prenantes suivaient nos recommandations, l'ONU pourrait, en coopération avec la société civile et le secteur privé, devenir un moteur de développement contribuant à l'élimination de la pauvreté. Une Organisation réformée serait en mesure de tirer parti de l'accroissement des ressources consacrées au développement annoncées en 2005, jouant ainsi un rôle de facilitation plus important en matière de développement et offrant des biens collectifs mondiaux de manière plus efficace dans l'intérêt de tous.

Ces recommandations ne sont pas un menu d'options mais un ensemble intégré. Chacune est essentielle individuellement pour faire du système un tout plus important que la somme de ses parties, et non pas moins important comme cela a parfois été le cas. Les recommandations devraient être toutes activement mises en œuvre, de façon urgente, et en tenant bien compte de leur objectif.

Nous sommes conscients que la mise en œuvre de ces réformes constituera une gageure importante et obligera parfois les organismes, fonds et programmes des Nations Unies à sacrifier leurs intérêts personnels. Ils devront collaborer de façon plus étroite et plus efficace avec le reste du système des Nations Unies pour le bien commun. Les donateurs sont également concernés par ces recommandations qui proposent de modifier la façon dont ils financent l'Organisation des Nations Unies, conformément aux principes du multilatéralisme et de la prise en charge des programmes par les pays aux différents niveaux.

Nos recommandations concernent surtout les milliards de personnes qui ne bénéficient pas de la prospérité et des conditions de vie que nombre d'entre nous prenons pour argent comptant et dont le sort a inspiré un appel mondial à l'action – les objectifs du Millénaire pour le développement. C'est pour le bien des pauvres et de ceux qui sont démunis de tout que nous avons besoin d'une Organisation efficace, bien gérée et bien financée et qui demeure le dépositaire mondial de notre espoir.

Il est à notre portée de modifier la donne de façon réelle et durable par le biais des réformes essentielles définies dans ces propositions. Toutes les parties prenantes du système des Nations Unies ont la responsabilité de saisir cette occasion. Nos actions et les décisions que nous prendrons en matière de réformes constitueront pour des millions de personnes de par le monde la différence entre l'espoir et le désespoir, et pour certaines la différence entre la vie et la mort.