

**EXAMEN ET ÉVALUATION DES EFFORTS TENDANT À
RESTRUCTURER LA DIMENSION RÉGIONALE DES ACTIVITÉS
ÉCONOMIQUES ET SOCIALES
DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES**

Rapport établi par

Kahono Martohadinegoro

Corps commun d'inspection



**Genève
1994**

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
Acronymes		4
RÉSUMÉ		6
Introduction	1 - 6	8
I. LES SECTEURS ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DES COMMISSIONS RÉGIONALES DE L'ONU	7 - 60	9
A. Fonctions des commissions régionales	8 - 14	9
B. Avantages comparés des commissions régionales	15 - 17	11
C. De nouveaux défis pour les commissions	18 - 32	12
D. Ressources des commissions	33 - 60	16
II. TENTATIVES PASSÉES DE DÉCENTRALISATION À L'ÉCHELLE RÉGIONALE	61 - 105	24
A. Étude de la capacité; ses effets	63 - 66	24
B. Résolution 32/197; son application	67 - 91	25
C. "Rapport Bertrand"	92 - 96	31
D. "Groupe des 18"	97 - 99	31
E. Commission spéciale du Conseil économique et social	100 - 105	32
III. LA RESTRUCTURATION EN COURS ET LES COMMISSIONS RÉGIONALES	106 - 182	33
A. Nouvelle approche	106 - 118	33
B. Restructuration des commissions régionales	119 - 137	37
C. Restructuration du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies	138 - 182	42
IV. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	183 - 193	55
Notes		60

ACRONYMES*

APD	Aide publique au développement
ASACR	Association sud-asiatique de coopération régionale
BAsD	Banque asiatique de développement
CAC	Comité administratif de coordination
CAPTD	Centre de l'Asie et du Pacifique pour le transfert de technologie
CCI	Corps commun d'inspection
CCQA	Comité consultatif pour les questions administratives
CCQAB	Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires
CCQPO	Comité consultatif pour les questions relatives aux programmes et aux opérations
CEA	Commission économique pour l'Afrique
CEE	Commission économique pour l'Europe
CELADE	Centre latino-américain de démographie
CEPALC	Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes
CERECS	Centre régional pour la coordination de la recherche-développement sur les céréales secondaires, les légumineuses, racines et tubercules dans les zones tropicales humides de l'Asie et du Pacifique
CESAO	Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale
CESAP	Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique
CIP	Chiffre indicatif de planification
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
CNUED	Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement
CNUEH	Centre des Nations Unies pour les établissements humains

* Certains acronymes anglais n'ayant pas de correspondant en français, les termes correspondants ne figurent pas dans la liste ci-dessus.

ECOSOC	Conseil économique et social
CPC	Comité du programme et de la coordination
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour les activités en matière de population
IDEP	Institut africain de développement économique et de planification
ILPES	Institut de planification économique et sociale pour l'Amérique latine et les Caraïbes
ISAP	Institut de statistique pour l'Asie et le Pacifique
ONG	Organisations non gouvernementales
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
RRMA	Réseau régional de la machine agricole

RÉSUMÉ

Le présent rapport fait le bilan des efforts passés et présents tendant à restructurer la dimension régionale des activités économiques et sociales du système des Nations Unies. Il explique les difficultés rencontrées et les raisons pour lesquelles les efforts passés n'ont pas obtenu les résultats recherchés.

Le rapport étudie également les activités actuelles de restructuration, qui ont bénéficié de deux avantages essentiels en comparaison des tentatives antérieures : le recul du climat d'antagonisme qui régnait jadis dans les organes directeurs de l'Organisation et le rôle d'animateur du Secrétaire général, dont il faut louer l'intérêt profond pour la restructuration.

Cependant, après un "début hardi" en 1992, la restructuration des secteurs économiques et sociaux a perdu son élan et n'a été que partiellement mise en oeuvre en ce qui concerne la décentralisation vers les commissions régionales. Cela peut tenir à plusieurs raisons, à savoir :

a) L'intérêt désormais moindre de certains États Membres pour la restructuration des secteurs économique et social et, plus particulièrement, comme l'ont fait observer quelques hauts fonctionnaires du Secrétariat, "le soutien limité que les organes intergouvernementaux centraux apportent aux grandes initiatives de décentralisation";

b) Le fait que le processus de réforme et de revitalisation de la machinerie intergouvernementale des secteurs économique et social de l'Organisation est demeuré inachevé;

c) L'absence, avant le lancement des activités de restructuration en cours, de toute analyse approfondie de la complémentarité des fonctions des diverses entités du système des Nations Unies, tant au Siège qu'en dehors du Siège, ainsi que des futurs mécanismes de coopération et de coordination;

d) Le manque de dialogue intergouvernemental, surtout aux Deuxième et Troisième Commissions de l'Assemblée générale, sur les problèmes de la restructuration et de la décentralisation;

e) L'absence de rapports prospectifs analytiques et propres à susciter la réflexion, ainsi que de documents sur l'impact programmatique et les implications financières des changements organisationnels introduits durant le processus de restructuration en cours, présentés aux États Membres par le Secrétariat, ce qui explique en partie l'insuffisance du dialogue intergouvernemental et des suggestions faites par les États Membres au Secrétaire général concernant la restructuration des secteurs économique et social du Secrétariat;

f) L'oubli de créer un poste dont le titulaire eût été expressément responsable, jour après jour, de tous les aspects de la restructuration, y compris la décentralisation.

Une autre question générale se situe à la base de beaucoup de ces problèmes : le manque d'une analyse stratégique clairement définie et d'une responsabilité en matière de planification dont une organisation telle que l'ONU devrait témoigner afin de pouvoir répondre promptement et efficacement aux nouveaux défis auxquels elle doit faire face.

Afin de donner un nouvel élan à la restructuration des secteurs économique et social en général, et à la décentralisation au niveau régional en particulier, l'Inspecteur avance les idées suivantes :

a) Les États Membres souhaiteront peut-être réaffirmer leur conviction qu'il est nécessaire de mener d'urgence les deux processus et adopter des positions mieux coordonnées dans les organes délibérants des organisations du système des Nations Unies sur des problèmes tels que les rôles et les programmes de chacun des organismes à vocation économique et sociale;

b) Les États Membres souhaiteront peut-être donner au Secrétaire général des orientations plus précises concernant la restructuration des secteurs économique et social du Secrétariat;

c) Les États Membres souhaiteront peut-être considérer attentivement la possibilité de créer un centre d'analyse stratégique et de planification stratégique au Secrétariat de l'ONU;

d) Le Secrétaire général devrait désigner un haut fonctionnaire compétent pourvu d'une large expérience en matière de gestion, qui serait chargé d'appliquer résolument les résolutions de l'Assemblée générale et du Conseil économique et social, ainsi que les plans du Secrétaire lui-même en matière de restructuration;

e) Le Secrétaire général devrait établir un rapport sur la délimitation des fonctions des diverses entités de l'ONU à vocation économique et sociale, ainsi que sur leur coordination et coopération, rapport où devraient aussi figurer ses vues sur une restructuration plus complète;

f) Les commissions régionales doivent s'efforcer d'obtenir d'excellents résultats dans les domaines où elles possèdent de nets avantages en comparaison d'autres entités du système des Nations Unies, ainsi que des autres organisations gouvernementales et non gouvernementales qui jouent un rôle actif dans les domaines économique et social de leurs régions respectives;

g) Les États Membres souhaiteront peut-être, par l'intermédiaire de leurs représentants dans les organes délibérants du système des Nations Unies, soutenir les efforts que le Secrétaire général a récemment menés pour élargir le rôle des commissions régionales sur le plan de la coordination et de l'animation d'équipes.

Au moment où l'Inspecteur achevait son rapport, en mai 1994, des fonctionnaires de l'ONU ont informé le CCI que le Secrétariat se préoccupait aussi de la lenteur des progrès réalisés et entendait prendre certaines mesures pour y remédier dans les prochains mois.

INTRODUCTION

1. L'évolution des réalités et des besoins des États Membres dans leurs régions respectives rend à la fois possible et nécessaire de dresser l'inventaire et de faire l'évaluation des données d'expérience relatives à l'application des dispositions pertinentes de la "résolution de restructuration"¹, ainsi que des nombreuses résolutions adoptées ultérieurement par l'Assemblée générale et d'autres organes délibérants durant les 20 dernières années, notamment les résolutions qui traitent des commissions régionales et de la décentralisation des activités économiques et sociales au niveau régional.

2. Le présent rapport vise à contribuer aux débats en cours sur la restructuration et la revitalisation des secteurs économique et social de l'ONU et il convient donc de le considérer en liaison avec les activités menées parallèlement, concernant par exemple le renforcement de la position des commissions régionales en tant que principaux centres d'action de l'ONU au niveau régional pour le développement économique et social, et la restructuration du Secrétariat que le Secrétaire général a déjà entreprise.

3. L'Inspecteur est d'avis que l'option la plus recommandable à ce stade consiste à : a) se rendre mieux compte de la manière dont les commissions régionales réalisent leur potentiel multidisciplinaire pour répondre aux besoins des États Membres en matière de développement; et b) proposer, à partir de l'analyse des données disponibles, certaines mesures que les États Membres, le Secrétaire général et ses collaborateurs immédiats pourraient considérer et qui relanceraient le processus de restructuration.

4. Le présent rapport vise donc tant à traiter du rôle et des activités futures des commissions régionales qu'à mettre en lumière le mode de division souhaitable des responsabilités entre les entités organisationnelles du système, les problèmes qu'elles rencontrent actuellement afin de mettre en oeuvre la centralisation et la coordination, ainsi que des questions de programme et de gestion administrative.

5. Pour établir le rapport, l'Inspecteur s'est appuyé sur un certain nombre de documents de l'ONU, et surtout deux récents rapports du Secrétaire général, à savoir l'"Agenda pour la paix"² et l'"Agenda pour le développement"³, ainsi que sur ceux du CCI, qui examinaient expressément le rôle des activités de la Commission économique pour l'Afrique (CEA)⁴, de la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP)⁵ et de la Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale (CESAO)⁶ ainsi que la coopération technique entre le PNUD et trois des commissions régionales, à savoir la CEA, la CEPALC et la CESAP. Les rapports du CCI consacrés à la réforme de l'ONU et à la décentralisation se sont aussi avérés utiles⁷.

6. Que soient ici remerciées les personnes consultées au cours de l'étude et qui y ont prêté leur coopération. Il convient de remercier notamment certains représentants et particuliers des précieux points de vue qu'ils ont communiqués, ainsi que des fonctionnaires de l'ONU au Siège et dans les diverses régions. Enfin, l'Inspecteur tient à rendre hommage à l'Inspecteur B. Prokofiev, qui, dans la première phase du travail, a été étroitement associé à cette étude jusqu'à son départ du Corps commun d'inspection.

I. LES SECTEURS ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DES COMMISSIONS RÉGIONALES DE L'ONU

7. Dès les premiers jours de l'existence de l'ONU, ou peu s'en faut, il a été reconnu que de nombreux problèmes relatifs au développement économique et social pourraient être plus efficacement traités dans les régions géographiques où ils prennent naissance. C'est pour cette raison que cinq commissions ont été créées couvrant respectivement : l'Asie et le Pacifique (CESAP) et l'Europe (CEE) en 1947, l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) en 1948, l'Afrique (CEA) en 1958 et l'Asie occidentale (CESAO) en 1973. Les commissions régionales jouent un rôle important pour ce qui est d'élaborer une politique d'intégration économique et d'éclaircir les questions économiques, sociales, politiques et environnementales relatives au développement durable. Parallèlement à d'autres organes de l'ONU, elles ont activement contribué à la réalisation des politiques et programmes mondiaux définis dans les textes émanant de l'Assemblée générale et du Conseil économique et social. La combinaison des fonctions des commissions régionales en ont fait des organes à peu près uniques dans le système des Nations Unies. Au long des années, elles sont devenues les principaux centres de ce système en matière de développement économique et social au niveau régional.

A. Fonctions des commissions régionales

8. Les commissions régionales de l'ONU partagent un certain nombre de traits communs, par exemple des objectifs majeurs (élever le niveau de développement de leurs membres, favoriser la coopération dans leurs régions respectives ainsi qu'entre celles-ci et d'autres parties du monde), et des fonctions essentielles (collecte, évaluation et diffusion des données pertinentes, études sur les problèmes économiques et sociaux, lancement et négociation de politiques coordonnées, exécution de projets opérationnels, etc.). Un autre trait commun à toutes les commissions régionales a consisté à organiser sur le plan sectoriel leurs programmes et leurs effectifs. Mais le contenu de leurs programmes et leur approche programmatique diffèrent néanmoins en raison notamment des données spécifiques propres aux diverses régions. C'est ainsi que, par exemple, la CEPALC est plus orientée vers la recherche que les autres commissions, tandis que la CESAP met, bien plus que les autres, l'accent sur les activités opérationnelles.

9. Ce qui précède n'implique pas qu'avec le temps les fonctions des commissions régionales soient restées inchangées. Leur évolution, déterminée par un certain nombre de facteurs, a pris des directions différentes. La première de ces directions, surtout depuis l'adoption des résolutions 32/197 et 33/202⁸ a consisté à étoffer les activités de coopération technique. Celles-ci sont définies par les procédures du programme de l'ONU comme "opérationnelles", tandis que le rassemblement d'informations et la conduite d'études sont qualifiés "organiques".

10. La seconde direction, qui résulte de la complexité croissante des problèmes de développement, a consisté dans un déplacement progressif de l'approche sectorielle vers l'approche intersectorielle. Il faut cependant reconnaître que si les programmes des Nations Unies ont une organisation essentiellement sectorielle, de même que les dispositifs intergouvernementaux de l'ONU dans les secteurs économique et social, l'approche interdisciplinaire a toujours été présente, quoique à un degré inégal, dans les activités des commissions. C'est

ainsi que la CEE, par exemple, s'efforçant de tirer avantage pour les travaux interdisciplinaires d'un personnel dont la compétence s'étend à de nombreux secteurs, donnait une attention prioritaire à des programmes intersectoriels tels que l'analyse économique, la science et la technique, l'environnement et l'énergie. La CESAP a organisé et mis à l'oeuvre des comités et équipes de travail régionaux interorganisations recouvrant divers domaines d'activités multisectorielles, comme le développement rural intégré, l'environnement et le développement, l'eau, la stratégie de développement social, la mise en valeur des ressources humaines, etc.

11. Cependant, au cours des deux ou trois dernières années, l'approche multisectorielle des problèmes de développement s'est affirmée bien davantage dans les activités des commissions régionales, surtout celles de la CESAP, qui, en 1992, a adopté une orientation thématique des programmes. La CEPALC, qui a suivi depuis un certain nombre d'années une approche multidisciplinaire, a récemment publié une série d'études intersectorielles, par exemple "Transformation du processus de production dans un climat d'équité" (1990); "Le développement durable : changement des processus de production, équité et environnement" (1991); "Équité et transformation du processus de production : une approche intégrée" (1992), sans oublier la publication annuelle de la CEPALC, intitulée Preliminary overview of the Latin American and Caribbean Economy.

12. La troisième direction principale des activités des commissions régionales réside dans leur intérêt croissant pour les questions politiques, conformément à la proposition faite par le Secrétaire général dans son rapport "Agenda pour la paix" d'intégrer davantage les secteurs socio-économique et politique de l'Organisation. À cet égard, on peut par exemple citer la Réunion régionale pour l'Amérique latine et les Caraïbes préparatoire à la Conférence mondiale sur les droits de l'homme (San José, janvier 1993), coparrainée par la CEPAL. Celle-ci a également participé, quoique de manière marginale, aux initiatives de consolidation de la paix en El Salvador en menant une analyse des conséquences économiques des accords de paix; et a fourni un soutien technique à plusieurs forums présidentiels, dont la Rencontre des chefs d'État de l'Amérique centrale et du Panama (Panama, décembre 1992; Guatemala, novembre 1993), la Rencontre des chefs d'État du Groupe de Rio (Buenos Aires, décembre 1992; Santiago du Chili, novembre 1993) et le Sommet ibéro-américain des chefs d'État et de gouvernement (San Salvador de Bahia, Brésil, juillet 1993). Il importe également de rappeler que la CEPALC a prêté appui aux débats relatifs à l'ALENA (Accord de libre-échange nord-américain).

13. Au cours de l'année écoulée, la CEA a facilité les négociations de rétablissement de la paix et les activités de redressement en Somalie. Sous l'angle de la prévention des conflits, la CEA se prépare à améliorer son système d'alerte précoce et l'analyse des faits nouveaux qui, dans l'ordre économique et social, portent atteinte à la sécurité dans un large contexte et risquent de mettre en péril la paix et la stabilité aux niveaux national, sous-régional et régional. Lors de sa vingt-huitième session (3-6 mai 1993), la Commission a reconnu que le rôle de la CEA dans l'Agenda pour la paix résidait dans le système d'alerte précoce et dans les activités de redressement et de reconstruction.

14. Enfin, il faut mentionner que récemment, les mandats de deux commissions, à savoir la CEE et la CESAP, ont été sensiblement modifiés par l'augmentation du nombre des États membres. Au cours des deux dernières années, le nombre des membres de la CEE est passé de 34 à 54 et celui des membres de la CESAP, de 48 à 58 (dont 10 membres associés). Les deux commissions sont devenues les deux forums les plus vastes de leurs régions respectives. Les nouveaux membres, surtout ceux qui sont entrés à la CEE à la suite de la désintégration et de la transformation du système politique et économique de la partie orientale de la région, sont des pays en transition qui apportent avec eux leurs problèmes spécifiques, auxquels les programmes de travail des commissions doivent faire place. L'assistance à ces pays, inspirée par le souci de les intégrer à l'économie européenne et à l'économie mondiale, est devenue partie intégrante de la tâche de ces commissions.

B. Avantages comparés des commissions régionales

15. Les changements qui se produisent dans le monde issu de la guerre froide font apparaître la possibilité que de nouveaux schémas de division du travail aux niveaux national, régional et international voient le jour en fonction des avantages comparés de chaque pays ou région. Ce phénomène revêt un grand intérêt sous l'angle des activités socio-économiques actuellement conduites par l'ONU, plus encore en raison des graves difficultés financières qu'affronte celle-ci. Pour l'essentiel, la question de la décentralisation au niveau régional tourne presque entièrement autour du problème des avantages comparés des entités du secrétariat concerné et des autres organisations internationales actives dans les mêmes domaines.

16. Il est maintenant généralement reconnu que les capacités des commissions régionales découlent des avantages suivants dont elles jouissent :

- a) Proximité des gouvernements régionaux;
- b) Capacité d'apprécier l'évolution des besoins ou les besoins d'urgence;
- c) Habitude de faire face aux problèmes de développement complexes grâce à leur vaste compétence multisectorielle;
- d) Étroitesse des contacts entretenus avec divers services gouvernementaux, organisations gouvernementales et ONG dans divers secteurs du développement économique et social et réseau de centres de liaison unissant les commissions régionales à ceux-ci;
- e) Participation étroite des États membres, qui exécutent tous les travaux analytiques et activités opérationnelles aussi bien qu'ils en bénéficient, obligeant ainsi les commissions régionales à s'adapter elles-mêmes constamment pour faire face aux priorités et besoins nouveaux de leurs membres;
- f) Longue expérience concernant l'établissement de liens fonctionnels entre les activités organiques et les activités opérationnelles. (Cette expérience est, à des degrés divers, également propre à certains autres départements, comme le Département des services d'appui et de gestion pour le développement et son prédécesseur, le Département de la coopération technique pour le développement.)

17. Qui plus est, les commissions régionales jouissent d'avantages propres à chacune d'elle. Il est reconnu, par exemple, que la CESAP a une position privilégiée sur le plan des activités opérationnelles dans plusieurs domaines (entre autres, énergie, ressources naturelles, télédétection et transports)⁹. Par rapport à d'autres organisations européennes, la CEE a notamment l'avantage de réunir le plus grand nombre de membres, ce qui permet à l'ONU/CEE de faire fonction de forum multilatéral pour la coopération paneuropéenne dans le domaine économique et les domaines connexes, et de comporter par ailleurs une importante dimension transatlantique. Le rôle de la CEE a été réaffirmé à sa quarante-huitième session (19-27 avril 1993), fait de grande portée si l'on tient compte de la multitude des autres organisations que compte la région. La CEE a également fait la preuve de sa capacité de négocier des conventions internationales et d'autres documents contraignants entre ses États membres. Ces avantages, qui procèdent de sa longue expérience et de sa compétence reconnue, a permis à la CEE, aux yeux d'un grand nombre de ses membres, d'aborder les problèmes régionaux dans une perspective unique et, à ce titre, de jouer un rôle notable pour ce qui est de compléter les travaux d'autres institutions sur des problèmes connexes ou d'y contribuer¹⁰.

C. De nouveaux défis pour les commissions

18. Depuis plusieurs années déjà, le monde est le théâtre de profonds changements d'ordre politique, économique et social, qui sont autant d'occasions de renforcer la coopération au sein de la communauté internationale, et aussi autant de nouveaux défis à relever.

19. En ce qui concerne la CEA, les défis actuels sont à mettre en relation avec le fait que les économies d'un certain nombre de pays d'Afrique sont malmenées par des conflits interethniques et des guerres civiles qui jalonnent leur cheminement sur la route qui mène à la démocratie multipartite. L'Afrique a ceci de particulier que c'est le seul continent où, depuis 1980 jusqu'à ce jour, la production économique n'a cessé de diminuer, ce qui a entraîné une réduction du revenu moyen, l'accentuation de la pauvreté et la famine. À la fin de 1992, la dette extérieure de l'Afrique atteignait un montant de 282 milliards de dollars des États-Unis, soit 350 % des recettes d'exportation totale du continent.

20. Pour faire face aux défis que l'Afrique doit relever dans les années 90, 10 objectifs stratégiques ont été fixés : la mise en place négociée d'un cadre continental pour assurer la sécurité, la stabilité et la paix régionales; la création d'une communauté économique africaine grâce à la prompte mise en oeuvre des dispositions du Traité d'Abuja; un vaste programme de renforcement des capacités humaines; la redéfinition du rôle de l'État en Afrique; le développement durable du potentiel agricole du continent en vue de réaliser la sécurité alimentaire; le développement durable du potentiel industriel, grâce à l'augmentation de la valeur ajoutée; l'amélioration des réseaux de transport et de communication, ainsi que des infrastructures énergétiques en vue de la création d'un marché unique en Afrique; la participation effective à toutes les consultations mondiales en cours sur la future division internationale du travail; une nouvelle approche pragmatique de la coopération de l'Afrique tant avec des pays développés qu'avec des pays en développement; la mobilisation des ressources financières requises.

21. Dans la région de la CEE, l'évolution récente a été marquée par un phénomène de désintégration et par la transformation des systèmes en Europe orientale et en Europe centrale, ainsi que dans les pays qui composaient l'ex-Union soviétique. Cette évolution a abouti non seulement à l'instauration de conditions radicalement nouvelles sur le plan interne, mais également à l'élaboration de règles nouvelles remplaçant ce que l'on était accoutumé d'appeler les relations Est-Ouest. La notion de coopération entre des pays ayant des systèmes économiques et sociaux différents est devenue anachronique du fait de la décision capitale qu'ont prise les pays de l'Europe centrale et de l'Europe orientale d'embrasser des systèmes politiques démocratiques et l'économie de marché.

22. Comme indiqué plus haut, la désintégration de l'Union soviétique, de la Yougoslavie et de la Tchécoslovaquie a conduit à une augmentation importante du nombre de membres de la CEE, puisqu'on est passé de 34 membres il y a deux ans à 54 aujourd'hui. Cette augmentation revêt certes un aspect quantitatif, mais il introduit également un changement fondamental dans la composition de la CEE. Désormais, la moitié des membres de la CEE sont des pays en transition qui peuvent tous, selon la Commission, prétendre au statut de CIP vis-à-vis du PNUD. À tous les égards, un grand nombre d'entre eux sont des pays en développement.

23. Il convient de noter dans ce contexte que l'évolution récente de la situation internationale, notamment l'incidence sur le système des Nations Unies du processus de transition en Europe orientale et en Europe centrale, ainsi que dans la Communauté d'États indépendants, a été au coeur des débats du CAC en 1992. Le CAC a conclu notamment que l'assistance aux États en transition représenterait une tâche de grande ampleur et qu'une action collective de l'ensemble du système des Nations Unies s'imposait, l'accent devant être mis sur le renforcement des institutions démocratiques et des structures de l'économie de marché, l'assistance dans le domaine diplomatique afin d'aider à régler les conflits, et l'aide humanitaire¹¹. Dans sa résolution 48/181, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général d'étudier, "tout en maintenant la coopération existante avec les institutions et entités internationales compétentes, d'éventuels domaines de coopération économique et technique entre pays en transition, ainsi qu'avec les pays en développement, en définissant le rôle que le système des Nations Unies pourrait jouer à cet égard, en vue d'encourager ces pays à jouer un rôle plus important dans l'économie mondiale"¹².

24. Dans la région de la CESAP, des faits politiques nouveaux (la tenue réussie d'élections libres et honnêtes au Cambodge, la diminution de l'ampleur et de l'intensité de la violence en Afghanistan, les progrès de la démocratisation dans certains autres pays) ont beaucoup contribué à améliorer les perspectives de la coopération internationale et régionale pour le développement. Ces perspectives trouvent une nouvelle expression dans le cadre des structures existantes prévues pour une telle coopération. Dans ce contexte, il faut signaler que, depuis plusieurs années déjà, les échanges intrarégionaux connaissent une croissance supérieure à celle du commerce mondial. Toutefois, le taux de croissance moyen élevé que connaît la région s'accompagne de fortes disparités au sein de la région et à l'intérieur des pays. Aussi la CESAP n'est-elle pas sans se préoccuper de la pauvreté, des conditions sanitaires et nutritionnelles insuffisantes, des taux élevés de l'accroissement de la population et de la détérioration de l'environnement dans certains pays de la région.

25. À ses quarante-neuvième (21-29 avril 1993) et cinquantième (5-13 avril 1994) sessions, la Commission a souligné la nécessité urgente d'imprimer l'élan du développement à tous les pays de la région par le biais de l'expansion des échanges, de l'accroissement des investissements et du renforcement des capacités nationales. C'est dans ce contexte que, dans la résolution 49/3, elle a invité les organismes et institutions spécialisées des Nations Unies concernés, ainsi que les organisations intergouvernementales et non gouvernementales régionales et sous-régionales, les organismes de financement multilatéraux, les organismes d'assistance bilatéraux et les gouvernements donateurs, à appuyer techniquement et financièrement les pays les moins avancés, les pays insulaires en développement et les économies désavantagées en transition de la région en vue de réaliser les objectifs de la Déclaration de Téhéran sur le renforcement de la coopération régionale pour une industrialisation à forte composante technologique en Asie et dans le Pacifique¹³.

26. À sa quarante-neuvième session également, la Commission a noté la possibilité qu'elle soit amenée à participer à la détermination des paramètres socio-économiques des activités de consolidation de la paix menées par l'ONU dans la région et que le mandat de la CESAP soit étoffé dans le domaine des activités humanitaires d'urgence. On notera à cet égard que le Département des affaires humanitaires est en train d'examiner avec les commissions la nécessité d'établir en temps opportun un lien entre l'assistance humanitaire et la reconstruction économique et sociale, là où la Commission a un rôle à jouer.

27. Dans la région de la CEPALC, on a observé une évolution encourageante, en même temps que des défis redoutables lancés au développement, à savoir : d'une part, la consolidation de systèmes politiques pluralistes et participatifs et l'implantation progressive de la démocratie dans la plupart des pays, l'amélioration de la gestion macro-économique, la transformation graduelle des secteurs productifs, des progrès sur le plan de la compétitivité internationale et l'amélioration de la capacité entrepreneuriale, l'amélioration des ratios d'épargne et d'investissement, et enfin un élan nouveau donné à la coopération intrarégionale; d'autre part, un ajustement économique à caractère extrêmement régressif, une incidence plus marquée de la pauvreté, la détérioration intervenue dans la répartition des revenus et l'aggravation des inégalités sociales.

28. En Asie occidentale, où la coopération régionale a eu à souffrir de la crise du Golfe, la nécessité de rétablir la confiance dans l'action et la coopération collectives est apparue à l'avant-plan des préoccupations de la CESAO et comme un des principaux défis à relever. Un autre grand défi se situe sur le plan des ressources naturelles de la région, le problème le plus important étant constitué par l'inadéquation de la planification et de la gestion des ressources en eau et des ressources énergétiques et minérales. Les États Membres résolus à relever ce défi se heurtent à la pénurie des ressources en eau, à une répartition inégale des sources d'énergie et à l'absence de stratégies nationales et régionales bien définies et axées sur l'instauration d'un équilibre entre les préoccupations environnementales et la mise en valeur et l'exploitation des ressources naturelles.

* * *

/...

29. On pourrait compléter ce tableau en signalant la résurgence, ces dernières années, de l'intérêt porté aux accords d'intégration axés sur la création de marchés communs, d'unions douanières ou de zones de libre-échange. Pour ne citer que quelques exemples, le processus de coopération dans le cadre de l'association de coopération économique Asie-Pacifique, les discussions en cours au sein du Centre économique pour l'Asie orientale, la décision récente de l'ANASE de créer une zone de libre-échange, l'Association sud-asiatique de coopération régionale (ASACR) et le Comité du Mékong illustrent les efforts déployés pour encourager une coopération plus étroite entre les pays ayant des intérêts analogues. On assiste également à une consolidation des associations visant à renforcer la coopération économique entre pays en développement. On a vu se constituer de larges espaces économiques associant les principaux partenaires commerciaux, ce qui pourrait contribuer à la libéralisation des échanges et, l'effet de croissance aidant, insuffler un nouveau dynamisme au système des échanges multilatéraux.

30. Le risque existe cependant que ces espaces, s'ils ne sont pas gérés conformément aux principes, règles et disciplines du multilatéralisme, se replient sur eux-mêmes, se débarrassent du fardeau de l'ajustement au détriment de tiers, fassent subir à d'autres pays un détournement de trafic et d'autres difficultés et développent les germes de tension et de conflits commerciaux. Il est important à cet égard d'appliquer le principe de subsidiarité, en vertu duquel la responsabilité de régler un problème doit être confiée à ceux qui sont le mieux placés pour intervenir le plus efficacement. Ce principe important postule une certaine division du travail et une répartition des responsabilités entre les niveaux national, régional et mondial. Pour ce qui est des questions régionales mentionnées ci-dessus, il est indéniable que les commissions régionales ont là un rôle à jouer.

31. Il ressort de ce qui précède que les commissions régionales doivent relever des défis sans précédent sur le plan politique, sur le plan économique et dans des domaines connexes. Dans ce cadre, il faudra bien se poser la question de savoir si les commissions sont en mesure, avec les instruments dont elles disposent actuellement, de résoudre efficacement les problèmes susmentionnés.

32. L'Inspecteur partage l'opinion du Secrétaire général que les commissions régionales constituent un acquis unique et qu'elles peuvent contribuer substantiellement à améliorer la coopération pour le développement. Au moment où une coopération régionale renforcée apparaît comme la clef du règlement des conflits et du progrès économique nécessaire dans un si grand nombre de domaines, il convient de mieux exploiter le potentiel des commissions et de leur secrétariat, tant dans l'intérêt des membres de ces commissions que dans celui de l'Organisation tout entière. Ceci dépend à son tour, dans une large mesure, de la fourniture de ressources financières et humaines appropriées. On trouvera plus loin une analyse de la situation des ressources et de son évolution au cours des quatre derniers exercices biennaux.

D. Ressources des commissionsa) Ressources financières

33. Les commissions régionales réalisent une partie importante des activités économiques, sociales et connexes de l'Organisation. Les crédits ouverts au budget ordinaire représentent environ 44 à 45 % des crédits affectés à ces secteurs. Quant à la part globale des commissions dans le financement d'ensemble de l'Organisation, elle représentera, selon les estimations de l'Organisation, environ 7,2 % au cours de l'exercice budgétaire 1994-1995. Ce pourcentage est en augmentation par rapport à l'exercice biennal précédent, mais il est inférieur à celui de l'exercice 1990-1991 (7,6 %) et à celui de l'exercice 1988-1989 (8,3 %). Le tableau 1 ci-après illustre la façon dont les ressources globales ont été affectées aux commissions régionales au cours de la période 1988-1995.

Tableau 1

Ressources financières des commissions économiques
régionales

(En millions de dollars des États-Unis)

Commissions régionales (Chapitres du budget)	1988-1989		1990-1991		1992-1993		1994-1995	
	Montant révisé des crédits ouverts		Montant révisé des crédits ouverts		Montant révisé des crédits ouverts		Prévisions	
	Budget ordinaire	Budget extra- ordinaire	Budget ordinaire	Budget extra- ordinaire	Budget ordinaire	Budget extra- ordinaire	Budget ordinaire	Budget extra- ordinaire
CEA (Chap. 15)	51,2	27,9	59,1	37,2	72,0	34,3	82,7	35,0
CEE (Chap. 17)	34,6	4,1	37,7	4,9	42,5	7,3	46,3	6,0
CEPALC (Chap. 18)	42,8	24,3	57,4	26,8	67,3	28,6	90,0	13,3
CESAP (Chap. 16)	35,8	39,1	41,5	43,0	55,3	31,4	64,7	25,3
CESAO (Chap. 19)	36,8	4,5	42,6	5,4	45,3	2,7	43,2	3,0
Total partiel, Commissions	201,2	99,9	238,3	117,3	282,4	104,3	326,9	82,6
Total, Organisation des Nations Unies	1 444,3	2 164,1	1 752,4	2 945,6	1 996,4	3 083,6	2 228,8	3 419,6

Source : Documents du projet de budget-programme pour les exercices biennaux respectifs.

34. Il ressort du tableau ci-dessus qu'au cours de la période 1988-1993, le budget ordinaire global des commissions a représenté entre 13,9 et 14,1 % du budget ordinaire de l'Organisation. En 1994-1995, il augmentera pour atteindre 14,6 %, en raison notamment du redéploiement des ressources au titre du programme ordinaire de la coopération technique (voir plus loin, par. 154 à 156).

35. L'évolution des crédits ouverts au budget ordinaire des différentes commissions n'a pas été uniforme. Comme cela ressort du tableau 2 ci-après, en 1988-1989 toutes les commissions régionales ont connu un taux négatif de croissance réelle, imputable pour l'essentiel à la diminution des frais de voyage du personnel, des services de consultants, des travaux contractuels d'imprimerie, etc. C'est ainsi que, dans le cas de certaines commissions, cette croissance négative avait été précédée par un budget à croissance zéro pendant de nombreuses années, par exemple, pour ce qui est de la CEE, depuis 1976. En 1990-1991, trois commissions régionales (CESAP, CEE, CESAO) ont connu une croissance zéro en termes réels, les ressources des deux autres commissions ayant augmenté très légèrement (0,3 % pour la CEA et 0,9 % pour la CEPALC). En 1992-1993, seul le budget de la CESAO a connu une croissance zéro, les ressources des autres commissions ayant augmenté (0,7 % pour la CEPALC, 1,3 % pour la CEE, 2,0 % pour la CESAP et 2,7 % pour la CEA). Pendant le présent exercice, la CEA continuera de connaître le taux de croissance le plus élevé (2,7 %), suivie par la CEPALC (2,1 %), la CESAP (1,5 %) et la CEE (0,5 %).

Tableau 2

Ressources du budget ordinaire des commissions : taux de croissance réelle

Exercice	Commission				
	CEA	CEE	CEPALC	CESAP	CESAO
1988-1989	(0,1)	(0,9)	(1,0)	(0,7)	(1,1)
1990-1991	0,3	0	0,9	0	0
1992-1993	2,7	1,3	0,7	2,0	0
1994-1995	2,6	0,5	2,1	1,5	0,4

Source : Documents du projet de budget-programme pour les exercices biennaux respectifs.

36. Compte tenu de la faible croissance des allocations budgétaires prévues pour le présent exercice biennal, les commissions régionales continueront d'éprouver des difficultés à mener à bien leurs activités ordinaires. Aussi, à la vingt-huitième session de la CEA, la Conférence des ministres a-t-elle demandé à l'Assemblée générale de fournir à la Commission les ressources nécessaires au titre du budget ordinaire pour lui permettre en particulier :

- De mener à bien d'une manière effective et efficace la première évaluation à mi-parcours de la deuxième Décennie des Nations Unies pour les transports et les communications en Afrique en 1994, comme stipulé dans la stratégie d'exécution;
- D'organiser deux ateliers régionaux, de manière à diffuser la stratégie et à promouvoir les objectifs de la deuxième Décennie en Afrique¹⁴;
- De réaliser des activités visant à renforcer la coopération industrielle dans le cadre de la Décennie du développement industriel de l'Afrique¹⁵;

/...

- De permettre le fonctionnement du sous-programme de la Commission pour la mise en place de systèmes d'information pour le développement¹⁶;
- De rendre stable le financement des postes essentiels de l'IDEP¹⁷.

37. Au cours de la seconde partie de la trente-troisième session du CPC (6-22 octobre 1993), plusieurs délégations ont estimé que le niveau de croissance proposé pour le budget 1994-1995 de la CEA n'était pas à la hauteur des tâches à entreprendre. Un point de vue analogue a été exprimé à propos des budgets de la CEE et de la CESAP, compte tenu en particulier de l'accroissement de leur charge de travail et de l'augmentation du nombre de leurs membres¹⁸.

38. Les ressources extrabudgétaires des commissions ne représentent qu'une petite partie des ressources extrabudgétaires mises à la disposition de l'Organisation des Nations Unies. En outre, au fil des ans, la part des commissions régionales n'a cessé de diminuer. Comme cela ressort du tableau 1, en 1988-1989, elle représentait environ 4,6 % du total des ressources extrabudgétaires de l'Organisation; en 1990-1991, 4,0 %; en 1992-1993, 3,4 %. En 1994-1995, elle devrait diminuer encore pour ne plus représenter qu'environ 2,4 % et, en chiffres absolus, elle serait de loin inférieure au chiffre le plus bas de la période de 1988-1995. Au cours du présent exercice biennal, la part des ressources extrabudgétaires allouée à toutes les commissions régionales devrait représenter environ 25 % de leur financement total, alors qu'elle était de 33,2 % en 1988-1989, 33,7 % en 1990-1991 et 27 % en 1992-1993.

39. En ce qui concerne les commissions prises individuellement, le tableau 1 indique qu'en dollars actuels des États-Unis, le montant des ressources extrabudgétaires n'augmenterait que pour la CEA (1,9 %) et la CESAO (10,2 %). Les autres commissions verraient décroître leurs ressources extrabudgétaires. Les ressources extrabudgétaires de la CESAP diminueraient en 1994-1995 de près de 20 %, après avoir déjà diminué d'environ 26,9 % au cours de l'exercice biennal précédent. En 1994-1995, les ressources extrabudgétaires de la CEPALC représenteraient moins de la moitié de celles qui lui avaient été allouées en 1992-1993.

40. Il faut également signaler à cet égard que le financement extrabudgétaire serait réduit en ce qui concerne les sources tant bilatérales que multilatérales, en particulier du côté du PNUD et du FNUAP. Malgré cette diminution, le PNUD reste la source la plus importante de financement des projets de coopération technique exécutés par les commissions régionales. L'appui du FNUAP qui consiste, entre autres, dans le financement d'un certain nombre de postes d'administrateur et d'agent des services généraux, diminuerait à la suite de la création des équipes d'appui du FNUAP, qui a entraîné le transfert à celles-ci des conseillers régionaux financés par le FNUAP et établis auprès des commissions régionales.

41. Comme cela ressort de ce qui précède, la diminution des ressources extrabudgétaires touche surtout les activités de coopération technique de la CESAP et de la CEPALC. De lourdes contraintes financières pèsent en particulier sur le CELADE et quatre institutions régionales de la CESAP, à savoir : le CAPTT, le CRECS, l'ISAP et le RRMA.

42. La réduction des ressources qui leur sont allouées pour des activités en matière de population préoccupe particulièrement les commissions régionales. Elles appréhendent, entre autres, à la suite de la diminution du financement par le FNUAP : a) que leur capacité actuelle de traiter les questions liées à la population soit gravement compromise; b) qu'il y ait des doubles emplois; c) qu'il y ait une solution de continuité entre les activités de recherche réalisées par les commissions régionales et les services de conseils fournis par les équipes d'appui du FNUAP, ce qui compromettrait la qualité de ces services; d) que les activités des équipes d'appui du FNUAP ne bénéficient pas à tous les membres et membres associés des commissions, bien que celles-ci jouent un rôle non négligeable dans les domaines liés à la population. On notera à cet égard, par exemple, que la Déclaration de Bali adoptée à la quatrième Conférence de la population pour l'Asie et le Pacifique (19-27 août 1992) a conféré au secrétariat de la CESAP un mandat élargi à l'effet d'aider les pays de la région à traiter un certain nombre de questions liées à la population.

43. Aux yeux du FNUAP, trois raisons principales justifient la création d'équipes d'appui, à savoir : a) réunir des experts d'organismes du système des Nations Unies dans un seul bureau pour mieux coordonner leurs activités; b) réduire les effectifs du personnel administratif et du personnel d'appui; c) permettre au FNUAP d'exercer une supervision directe.

44. L'Inspecteur note que le programme de travail du CCI pour 1994-1995 prévoit d'entreprendre une étude approfondie sur les nouvelles relations existant entre le FNUAP et les commissions économiques régionales. Conjointement avec une évaluation approfondie des services d'appui technique au niveau des programmes (SAT) commandée par le FNUAP, cette étude devrait permettre de déterminer si la collaboration actuelle au niveau des équipes d'appui du FNUAP peut se comparer à l'arrangement de coopération précédent, en vertu duquel les commissions économiques régionales étaient les agents d'exécution des projets régionaux de population, ainsi que des projets nationaux de population ayant une dimension spécifiquement régionale.

* * *

45. En conclusion, l'Inspecteur aimerait faire observer que les dépenses de coopération technique des commissions régionales ne représentent qu'environ 4 % des dépenses de coopération technique de l'Organisation, ce qui illustre le rôle marginal joué par les commissions dans les activités opérationnelles de l'Organisation. L'Inspecteur est convaincu qu'il convient assurément de permettre aux commissions régionales de prendre une part plus grande dans les activités opérationnelles du système des Nations Unies.

46. En effet, ces dernières années, les demandes d'activités de coopération technique formulées par les membres et membres associés des commissions régionales ont crû considérablement, à la suite de l'augmentation du nombre de leurs membres, de l'émergence des économies désavantagées en transition, de nouvelles initiatives régionales en matière de coopération économique et de la nécessité urgente de réaliser un développement écologiquement rationnel et durable. Dans toutes les régions, il y a une demande croissante d'activités de coopération technique de la part des commissions régionales.

/...

47. La diminution des contributions du PNUD et du FNUAP aux programmes de coopération technique des commissions régionales devant se poursuivre, la nécessité d'assurer un soutien accru de la part de donateurs bilatéraux et de trouver d'autres moyens de se procurer des ressources se pose en des termes pressants. À cet égard, il faut rappeler qu'à de nombreuses occasions, l'Assemblée générale, les sessions des commissions régionales et d'autres organismes intergouvernementaux se sont dits gravement préoccupés par l'insuffisance des ressources disponibles pour les activités opérationnelles. Aussi l'Assemblée générale a-t-elle souligné dans ses résolutions 44/211 et 47/199 que "les ressources destinées aux activités opérationnelles de développement doivent être fournies sur une base prévisible, continue et assurée et qu'il faut les accroître substantiellement à proportion des besoins croissants des pays en développement"¹⁹.

48. Sans préjudice des efforts déployés pour accroître le financement émanant de donateurs bilatéraux, il faut cependant reconnaître que, partout dans le monde, les organisations internationales et les gouvernements doivent faire face à des demandes de ressources qui souvent dépassent de loin leur capacité de lever de nouveaux fonds. La nécessité de veiller à ce que les ressources limitées des États Membres soient allouées là où elles ont le plus de chances d'être le mieux utilisées n'est jamais apparue avec autant d'urgence. L'évolution défavorable qui se dessine dans le monde en ce qui concerne les flux de ressources destinées à l'aide au développement, y compris la stagnation de l'APD des pays donateurs, est le reflet immédiat de cette situation.

49. En ce qui concerne d'autres méthodes qui pourraient assurer la fourniture de ressources, des systèmes révisés et réformés d'allocations budgétaires et extrabudgétaires offrent une possibilité. Dans ce contexte, on rappellera que, dans sa résolution 1992/43, le Conseil économique et social a recommandé à tous les organes compétents du système des Nations Unies pour le développement, lorsqu'ils établissent des programmes régionaux de coopération technique, de coordonner leurs travaux avec les commissions régionales afin de faire un usage plus rationnel et mieux ciblé des ressources disponibles, d'agir de manière plus cohérente et, partant, d'obtenir des résultats plus fructueux et moins dispersés²⁰.

50. Les commissions régionales ont également un rôle actif à jouer à cet égard. À la quinzième session de la CESAP, par exemple, certaines délégations ont estimé que le secrétariat devrait envisager une stratégie consistant à mettre à profit l'effet multiplicateur des ressources en examinant de près les activités d'autres organismes des Nations Unies dans la région, en particulier celles du PNUD. Elles ont également estimé que le secrétariat devrait amorcer un dialogue sérieux avec le PNUD et avec la BASD²¹.

51. Un moyen efficace d'assurer l'utilisation optimale de ressources limitées et d'éviter les doubles emplois au sein des régions consisterait pour les commissions régionales et les programmes mondiaux comme le PNUE, le CNUEH et la CNUCED (le cas du FNUAP est abordé plus haut dans les paragraphes 42 à 44) à établir des groupes communs là où ces programmes ont des bureaux régionaux ou envisagent de renforcer ceux-ci. L'expérience accumulée au fil des ans par la Division CEE/FAO de l'agriculture et la Division CEE/FAO du bois, ainsi que celle de la Division CESAO/FAO de l'agriculture, par exemple, donnent à penser que ce genre d'arrangement entre des commissions régionales et des programmes

mondiaux peut donner de bons résultats et s'avérer être d'un bon rapport coût-efficacité pour les partenaires intéressés. Les institutions spécialisées et les programmes mondiaux devraient être encouragés à créer des groupes communs ou des divisions communes avec les commissions régionales, afin de garantir une approche plus systématique de l'aide à fournir à leurs membres.

52. Une autre possibilité de mieux utiliser les ressources limitées des commissions consiste à réaliser des projets à la faveur d'une coopération renforcée avec d'autres institutions appropriées qui déploient des activités économiques et sociales et des activités connexes dans les différentes régions. En raison des contraintes financières, la complémentarité des rôles joués par ces institutions et les commissions régionales acquiert une importance de plus en plus grande. Aussi l'Inspecteur est-il convaincu que les commissions devraient tenir compte des activités réalisées par d'autres organisations régionales des Nations Unies et de celles réalisées par des organisations mondiales (par exemple, des organisations financières multilatérales), des donateurs bilatéraux et des organisations non gouvernementales opérant dans les mêmes domaines ou dans des domaines proches. Les commissions régionales devraient dresser un inventaire de ces organisations et faire une analyse portant sur leurs domaines de compétences et programmes de travail, ce qui les aiderait à : a) définir les domaines où les commissions régionales peuvent être les plus efficaces et, partant, fixer des priorités appropriées, b) établir une coopération plus étroite avec ces organisations, et c) assurer la complémentarité des efforts.

53. Selon l'Inspecteur, les commissions régionales devraient concentrer toujours davantage leurs ressources sur les domaines prioritaires où elles peuvent apporter une contribution unique et significative et adapter ou abandonner les activités qui ne rentrent pas dans cette catégorie. Elles devraient s'efforcer de tirer le meilleur parti de leurs avantages comparatifs, notamment leurs connaissances spécialisées multisectorielles, pour devenir des centres d'excellence pour des activités propres à une région ou sous-région, ou encore à un pays, mais avec un prolongement régional.

b) Ressources humaines

Tableau 3

Ressources humaines des commissions régionales de l'ONU
(budget ordinaire)

Postes	1988-1989			1990-1991			1992-1993			1994-1995		
	Adminis- trateurs	Agents des services générau x	Total									
CEA	222	377	599	211	374	585	220	375	595	221	377	598
CEE	114	92	206	114	92	206	115	92	207	115	92	207
CEPALC	178	345	523	176	345	521	178	345	523	180	346	526
CESAP	180	314	494	180	314	494	181	314	495	181	327	508
CESAO	98	188	286	99	188	287	99	188	287	102	187	289
Total	792	1 316	2 108	780	1 313	2 093	793	1 314	2 107	799	1 329	2 128

* Les chiffres pour 1994-1995 ne tiennent pas compte des postes supplémentaires qui devraient être disponibles pour les commissions régionales à la suite de la décentralisation des activités dans les domaines de l'énergie et des ressources naturelles.

Source : Documents du projet de budget-programme de l'ONU.

54. Le tableau ci-dessus donne un aperçu des ressources humaines des commissions régionales, telles qu'elles figurent dans les documents officiels qui peuvent être facilement consultés par les États Membres. Il ressort de ces données qu'il n'y a pas eu de modifications importantes, au cours de la période 1994-1995, en ce qui concerne le personnel financé sur le budget ordinaire.

55. La situation du point de vue des ressources humaines se présente cependant différemment selon les commissions régionales. C'est à la CEE et à la CESAO qu'elle est la plus difficile. Suite à 10 années de budget à croissance zéro, le personnel de la CEE financé sur le budget ordinaire n'a pas augmenté. De plus, à la suite de la compression des effectifs réalisée en 1989, la CEE a perdu 12 % de ses postes permanents (27 au total). Aujourd'hui, avec 207 postes permanents, la CEE est la plus petite des commissions régionales. Elle a également le nombre le plus réduit de postes extrabudgétaires.

56. Jusque récemment, la CEE, la CESAP et la CESAO avaient un pourcentage très élevé de postes vacants. Les secrétariats des commissions attribuent cette situation essentiellement au gel du recrutement de 1987 et à celui intervenu plus récemment et au fait que seules de rares exceptions ont été admises. Dans le cas de la CESAO, la situation s'expliquait également par l'incertitude qui régnait au sujet du siège du secrétariat et au fait que quelques États Membres n'utilisaient pas pleinement leur contingent de postes techniques²².

57. La question du pourcentage élevé de postes vacants et de son incidence sur la réalisation des programmes mondiaux a été régulièrement évoquée aux sessions

des commissions, comme cela a été notamment le cas à la dix-septième session de la CESAO²³ et aux quarante-septième et quarante-huitième sessions de la CEE. Par exemple, la CEE, à sa quarante-septième session, a adopté la décision B(47) concernant la fourniture de ressources suffisantes pour assurer les services des secteurs prioritaires de la CEE, qui a été communiquée directement au Secrétaire général pour lui exprimer la profonde inquiétude nourrie par la Commission à cet égard. Dans la décision E(48), la Commission a de nouveau constaté avec inquiétude que les postes d'administrateur non pourvus freinaient sérieusement les travaux techniques et pratiques qui revêtent de l'importance pour les États Membres, et réduisaient la capacité du secrétariat de répondre aux besoins croissants des pays en transition. En conséquence, la Commission a fait état des difficultés de procédure rencontrées dans le recrutement de personnel qualifié et réaffirmé l'importance accordée par les États Membres à la nécessité d'une action urgente pour fournir les ressources que requiert le maintien de l'efficacité et de l'efficacité de la CEE.

58.   la trente-troisième session du CPC²⁴, un certain nombre de délégations se sont déclarées préoccupées par le nombre élevé de postes vacants dans les commissions régionales, en particulier à la CEE, et par l'impact que cette situation pourrait avoir sur les activités des commissions.

59. L'Inspecteur a été informé par la Division du budget du Secrétariat de l'Organisation qu'un certain nombre de postes vacants dans les commissions régionales avaient été pourvus récemment, ce qui avait pour effet de réduire le pourcentage de postes vacants. La CESAO et la CESAP continuent cependant d'avoir un pourcentage de postes vacants de loin supérieur au pourcentage global (soit, en 1993, 7,6 % chez les administrateurs et 1,6 % chez les agents des services généraux).   la fin de mai 1994, les pourcentages de postes vacants dans les commissions régionales s'établissaient comme suit :

	<u>Administrateurs</u>	<u>Agents des services généraux</u>
CEA	5,8 %	3,8 %
CEE	6,1 %	3,4 %
CEPALC	5,5 %	1,7 %
CESAP	12,0 %	6,1 %
CESAO	15,3 %	8,0 %

60. Il faut signaler cependant que le tableau 3 figurant à la page 22 ne fait apparaître ni le nombre d'administrateurs auxiliaires ni le nombre d'experts détachés sans prise en charge. Comme indiqué dans un précédent rapport du CCI (voir JIU/REP/90/3), les responsables du Siège n'avaient aucune idée du nombre réel de fonctionnaires employés dans les commissions régionales, celles-ci n'étant pas tenues de présenter un rapport sur les deux catégories susvisées de fonctionnaires. Les responsables du Siège n'avaient pas non plus une connaissance précise de la composition professionnelle des effectifs des commissions. L'Inspecteur estime que ces deux facteurs suscitent des difficultés du point de vue de l'obligation redditionnelle et de l'établissement des rapports et qu'il faudrait remédier à cette situation. Il faut rappeler à cet égard que dans sa résolution 48/218, l'Assemblée générale a recommandé au Secrétaire général de mettre en place au plus tard le 1er janvier 1995 un système transparent et efficace en matière d'obligation redditionnelle et de responsabilité.

II. TENTATIVES PASSÉES DE DÉCENTRALISATION À L'ÉCHELLE RÉGIONALE

61. La réforme de la structure et des fonctions de l'ONU est un processus quasi continu. Dès les premières années de l'Organisation, divers groupes d'experts et organes intergouvernementaux se sont succédé pour étudier son fonctionnement dans les secteurs économique et social et ont recommandé des changements, y compris en matière de décentralisation sur le plan régional. Il n'en reste pas moins que peu de ces recommandations ont eu des conséquences durables.

62. C'est au cours des années 70 que l'Organisation a déployé des efforts qui comptent parmi les plus ambitieux de son histoire en vue de restructurer le mécanisme institutionnel de la coopération économique internationale. Ces efforts avaient un double objectif :

a) Adoption d'une conception plus large de l'aide au développement, au moyen d'une meilleure coordination entre les organismes concernés des Nations Unies;

b) Décentralisation plus poussée des activités menées au Siège.

Si ce dernier objectif avait été atteint, cela aurait eu pour résultat de rapprocher du terrain, en particulier des commissions régionales, certains éléments des programmes ainsi que le personnel correspondant.

A. Étude de la capacité; ses effets

63. L'Étude de la capacité²⁵, généralement connue sous le nom de "rapport Jackson", a servi de base aux efforts de restructuration menés dans les années 70. En fait, il y était recommandé de procéder à une vaste réforme institutionnelle du système des Nations Unies pour le développement. Deux innovations étaient proposées à cette fin : a) conception d'un système de programmation intégrée, le cycle de la coopération des Nations Unies pour le développement; b) conception d'un système d'information.

64. Conformément au système du cycle, la plus grande partie des ressources qui devaient être fournies au cours de cette période a été réservée aux programmes par pays; un chiffre indicatif de planification (CIP) a été attribué à chaque pays et le reste des ressources a été affecté à des projets régionaux et mondiaux.

65. Par suite des critiques dont sa structure a fait l'objet dans le rapport, le siège du système a été complètement réorganisé, quatre bureaux régionaux oeuvrant pour l'Afrique subsaharienne, l'Asie, l'Amérique latine et la région Moyen-Orient et Afrique du Nord. Ainsi, l'orientation régionale des activités de développement des Nations Unies est devenue plus marquée.

66. En décembre 1970, l'Assemblée générale a adopté la résolution 2688 (XXV) sur la capacité du système des Nations Unies pour le développement. Cette résolution a donné corps au consensus de 1970 concernant la façon dont le PNUD devrait opérer et ses relations avec les institutions spécialisées et les autres organismes du système. La programmation par pays et toutes ses conséquences pour les activités opérationnelles ont été mises en branle par cette résolution. On

peut également faire remonter l'idée du PNUD en tant que fonds central du système des Nations Unies au consensus de 1970.

B. Résolution 32/197; son application

a) Mandat des commissions

67. En 1975, le groupe d'experts créé par la résolution A/RES/3343 (XXIX) de l'Assemblée générale a publié un rapport intitulé "Nouvelle structure des Nations Unies pour la coopération économique internationale"²⁶. Le rapport, qui a servi de base à la restructuration, portait sur des questions de fond et de méthode.

68. En adoptant la résolution 32/197 en 1977, l'Assemblée générale a déployé, une fois de plus, des efforts considérables pour restructurer les secteurs économique et social de l'ONU. Cette restructuration, qui a été suivie de deux années de débat et de négociations difficiles, était étroitement liée au nouveau programme relatif à l'ordre économique international, qui remonte aux sixième et septième sessions extraordinaires de l'Assemblée tenues, respectivement, en 1974 et 1975. Dans sa résolution, l'Assemblée a prescrit un grand nombre de changements, notamment structurels, touchant le fonctionnement de l'Organisation, dont la création du poste de directeur général au développement et à la coopération économique internationale. Elle y a également prescrit des aménagements de son propre fonctionnement et de celui du Conseil économique et social et d'autres instances de négociation.

69. Aux fins du présent rapport, il convient de faire observer que la section IV de l'annexe de la résolution 32/197 contenait l'énoncé le plus complet que l'Assemblée ait formulé, depuis l'adoption du mandat des commissions régionales, de l'apport attendu de ces dernières.

70. Ainsi, on peut lire au paragraphe 19 de cette section : "Il conviendrait que les commissions régionales soient en mesure de jouer pleinement, sous l'autorité de l'Assemblée générale et du Conseil économique et social, leur rôle de principaux centres généraux d'activités de développement économique et social, dans le cadre du système des Nations Unies, pour leurs régions respectives, compte dûment tenu des responsabilités des institutions spécialisées et des autres organes de l'Organisation des Nations Unies dans des domaines sectoriels déterminés ainsi que du rôle de coordination du Programme des Nations Unies pour le développement en ce qui concerne les activités de coopération technique"²⁷. En qualifiant, dans sa résolution 32/197, les commissions régionales de "principaux centres généraux d'activités de développement économique et social", l'Assemblée générale a, en fait, placé dans une perspective nouvelle les relations entre le centre et les régions dans les domaines économique et social, les commissions régionales étant priées de remplir auprès de leurs membres régionaux un rôle analogue à celui que le Conseil économique et social et l'Assemblée générale jouent dans les secteurs économique et social à l'échelle mondiale.

71. Au paragraphe 20 de sa résolution 32/197, l'Assemblée générale a indiqué que les commissions régionales "devraient avoir un rôle moteur en même temps qu'elles assumeraient la responsabilité de la coordination et de la coopération au niveau régional"²⁸, en tenant compte des besoins et des conditions propres à

leurs régions respectives, et qu'elles pourraient tenir des réunions périodiques, selon les besoins, afin d'améliorer la coordination des activités économiques et sociales menées par les organismes des Nations Unies dans leurs régions.

72. De la plus haute importance pour les commissions régionales était la partie de la résolution se rapportant au renforcement des relations entre les commissions régionales et les organismes des Nations Unies, grâce notamment à la conclusion d'arrangements "permettant à ces commissions de participer activement aux activités opérationnelles du système des Nations Unies"²⁹. Dans la résolution, l'Assemblée a également précisé qu'il faudrait déléguer l'autorité nécessaire et fournir des ressources budgétaires et financières appropriées pour permettre aux commissions de s'acquitter de manière efficace de leurs responsabilités élargies (par. 26).

b) Application

i) Décentralisation

73. L'application des dispositions de la résolution relatives aux commissions régionales a, par la suite, été étudiée en détail par le Conseil économique et social et l'Assemblée générale. À l'issue de cette étude, l'Assemblée et le Conseil ont adopté plusieurs résolutions, dont les résolutions 33/202 du 29 janvier 1979³⁰ et 37/214 du 20 décembre 1982³¹ de l'Assemblée générale, qui mettent l'accent sur le processus de décentralisation et le rôle des commissions régionales en matière d'assistance technique. Ainsi, la résolution 33/202 a accordé aux commissions régionales le statut d'agent d'exécution (par. 3 de la partie V).

74. Lors de l'examen des activités se prêtant à la décentralisation, le Secrétaire général s'est préoccupé du maintien et du renforcement du caractère intégré du rôle et des fonctions de l'ONU dans son ensemble et de la manière d'éviter toute compartimentation excessive des activités à l'échelon régional ou mondial. Dans son rapport présenté à l'Assemblée générale en 1984, il a désigné quatre types d'activité aux fins de décentralisation : a) activités qui exigent des travaux de recherche empiriques et une analyse des données et de l'information essentiellement aux niveaux régional et sous-régional; b) activités complémentaires aux niveaux régional, sous-régional et national suscitées par les années internationales, les célébrations d'anniversaires et les conférences mondiales; c) activités visant à promouvoir l'établissement d'inventaires des moyens et capacités aux niveaux régional, sous-régional et national, tels que des inventaires des institutions et services technologiques, par exemple dans le cadre du programme relatif à la science et à la technique; d) activités visant à promouvoir la coopération économique et technique entre pays en développement³².

75. Ce processus de décentralisation n'a toutefois pas entraîné un important redéploiement du personnel de l'ONU dans les bureaux extérieurs. Cela n'est pas entièrement surprenant, puisque les postes avaient été créés dans le cadre de programmes particuliers et, eu égard à la nature du processus, ni les postes ni le personnel au Siège n'étaient facilement transférables³³.

76. En 1988, dans un rapport qu'il a présenté au Directeur général au développement et à la coopération économique internationale, un consultant indépendant a, dans ses observations sur l'application de la résolution 32/197, noté le caractère toujours plus marqué de l'évolution du système des Nations Unies vers une plus grande centralisation, que traduisent aussi bien l'accroissement des effectifs aux sièges et le fait que ceux-ci gèrent les programmes dans le détail³⁴. Il a également fait observer que, bien que les fonctions de gestion des commissions régionales et le personnel correspondant aient quelque peu augmenté dans les domaines des finances, du personnel et de l'administration, cette évolution s'accompagnait d'une croissance encore plus forte du personnel de gestion au Siège à New York, le motif invoqué étant la nécessité de surveiller minutieusement la prestation du personnel administratif élargi dans les commissions régionales³⁵.

77. S'il est vrai que le Siège de l'ONU n'a délégué jusqu'ici que des responsabilités limitées aux commissions régionales, divers organismes des Nations Unies sont allés beaucoup plus loin en matière de décentralisation au niveau des régions, en créant leurs propres programmes et bureaux régionaux, sous-régionaux et nationaux. Cette décentralisation a toutefois été menée d'une manière fragmentaire et non coordonnée et a, de ce fait, été inefficace et entachée de doubles emplois. Si, sur le plan national, la décentralisation a été suivie d'efforts tendant à consolider ces actions indépendantes par la nomination d'un coordonnateur résident, aucun effort analogue n'a encore été déployé sur le plan régional.

78. Dans son récent rapport intitulé "Décentralisation des organismes du système des Nations Unies" (JIU/REP/92/6), le Corps commun d'inspection a conclu : "au sein de l'ONU, l'application de la résolution 32/197 n'a pas eu pour effet de renforcer la complémentarité et d'éliminer les doubles emplois entre les services du Siège et les commissions régionales, pas plus qu'elle n'a permis d'aboutir au bout de 15 ans à une décentralisation des responsabilités et des ressources au niveau des régions"³⁶. L'auteur du présent rapport partage pleinement ce point de vue.

ii) Direction d'ensemble et coordination

79. En ce qui concerne le rôle des commissions régionales en matière de direction et de coordination, il convient de noter que les commissions se sont employées à coordonner la coopération dans leurs régions respectives. En fait, elles ont montré la voie pour ce qui est des consultations périodiques interorganisations dans certains secteurs. Ainsi, dans l'exercice de ses fonctions de coordination, la CEA a établi des relations de travail formelles et lancé des activités de programmation en commun avec plusieurs institutions spécialisées et d'autres organismes des Nations Unies, dont la FAO, l'UNESCO et le FNUAP. Elle a également joué un rôle de premier plan dans la formulation et le déroulement de la Décennie des transports et des communications en Afrique et dans l'élaboration et l'adoption par l'Assemblée générale du Programme d'action des Nations Unies pour le redressement économique et le développement de l'Afrique. La CEE a joué un rôle analogue dans le domaine du transport des marchandises dangereuses. La CESAP a institué et supervise des équipes spéciales et des comités régionaux interorganisations s'occupant de divers domaines d'activité multisectorielle, tels que le développement rural intégré, l'environnement et la gestion des ressources en eau, la stratégie de

développement social, la mise en valeur des ressources humaines. Il n'en reste pas moins que, dans l'ensemble, le rôle des commissions régionales en matière de direction et de coopération a été celui d'un organe auxiliaire plutôt que d'un organe directeur³⁷. Ni la résolution 32/197 ni les résolutions postérieures relatives aux commissions régionales n'ont doté celles-ci de l'autorité ou des ressources qu'il leur faut pour remplir un rôle de chef de file.

80. Les participants à plusieurs réunions intergouvernementales tenues récemment ont souligné la nécessité de renforcer le rôle des commissions régionales pour qu'elles assurent la direction d'ensemble et la coordination des activités du système des Nations Unies, avec une perspective régionale. À la vingt-huitième session de la CEA, en particulier, la Conférence des ministres africains chargés du développement économique et de la planification a lancé un appel à l'Assemblée générale et au Conseil économique et social "pour qu'ils fournissent un cadre législatif actualisé aux commissions régionales, concrétisant le processus de réorganisation d'envergure du système des Nations Unies, redistribuant les responsabilités parmi les entités et définissant le rôle des commissions régionales en tant que bras d'un programme unique des Nations Unies"³⁸. Un appel a également été lancé au Secrétaire général de l'ONU "pour qu'il renforce, grâce à des mesures spécifiques, le rôle de la Commission économique pour l'Afrique en tant que chef de file et coordonnateur des activités du système des Nations Unies avec une perspective régionale visant à réaliser de façon rationnelle les objectifs stratégiques du développement économique de l'Afrique dans le cadre du nouveau Programme [des Nations Unies pour le développement de l'Afrique dans les années 90]"³⁹.

81. À la quarante-neuvième session de la CESAP (21-29 avril 1993), il a été proposé d'investir les commissions de l'autorité nécessaire pour qu'elles s'acquittent de leurs responsabilités en matière de coordination des activités régionales des Nations Unies en collaboration avec les programmes et institutions spécialisés compétents des Nations Unies⁴⁰. Cette proposition figure dans la résolution 49/10 de la Commission, qui a souligné qu'il fallait "d'urgence coordonner les activités opérationnelles régionales et sous-régionales des organismes, programmes et fonds des Nations Unies ainsi que celles des institutions spécialisées au niveau régional"⁴¹. La Commission a demandé instamment que le rôle de la CESAP soit renforcé au niveau régional, compte tenu des avantages comparatifs dont jouissent les commissions régionales. Il a également été suggéré que les secrétaires exécutifs des commissions régionales soient les principaux représentants du Secrétaire général pour ce qui est des activités économiques et sociales et des autres activités connexes dans leurs régions respectives, et que la CESAP joue un rôle de premier plan en matière de coordination dans la région.

iii) Vers une direction régionale

82. Comme l'auteur du présent rapport le fait observer ailleurs, le processus de décentralisation des activités menées par les institutions spécialisées et les programmes mondiaux des Nations Unies s'est traduit par une prolifération des programmes opérationnels et des bureaux extérieurs. Pour accroître l'efficacité du système des Nations Unies sur le terrain, il est devenu nécessaire d'intégrer ces entités indépendantes chaque fois que la situation l'exigeait.

83. Des progrès considérables ont été accomplis dans ce domaine à l'échelle nationale grâce à la création du poste de coordonnateur résident; en revanche, aucun progrès comparable n'a été enregistré sur le plan régional. Il ne peut exister de véritable coordination au sein du système des Nations Unies si elle n'existe pas à tous les niveaux : mondial, national et, bien entendu, régional.

84. Eu égard à la multitude des bureaux régionaux et des autres organismes, tous financés par les mêmes États Membres, il n'est pas déraisonnable de réfléchir à la complémentarité et de soulever certaines questions, touchant notamment la coopération entre les commissions régionales et divers organismes des Nations Unies (par exemple CNUEH, PNUD, FNUAP et PNUE). En théorie, cette question devrait être la plus simple à régler mais, dans la pratique, les commissions régionales éprouvent souvent plus de difficulté à coopérer avec les autres programmes des Nations Unies qu'avec les institutions ne relevant pas du système des Nations Unies.

85. Il existe également des possibilités pour améliorer la coopération entre les commissions régionales et les institutions spécialisées. Les équipes spéciales et les comités interorganisations opérant à l'échelle régionale signalent régulièrement que les budgets des programmes existants empêchent les différents organismes des Nations Unies d'ajuster leurs activités en cours ou futures en vue de mieux les intégrer, d'éliminer les chevauchements et les doubles emplois possibles et de tirer parti des avantages inhérents à une étroite collaboration interorganisations. Les organismes en question indiquent régulièrement qu'ils ne peuvent pas ajuster les budgets de leurs programmes, qui sont prescrits par leurs organes directeurs.

86. Il est indispensable de trouver un moyen de surmonter ces difficultés, au moins parmi les organismes des Nations Unies, pour parvenir à une coordination pratique, et non rhétorique, des activités. Par suite de la fin de la guerre froide, le développement international est devenu plus urgent et le progrès économique a suscité davantage d'espoirs dans le monde entier. D'autres institutions multilatérales, dont la Banque mondiale, attirent des ressources et s'emploient à accroître les capacités à des fins d'assistance technique et de coordination du développement. Les organismes des Nations Unies doivent renforcer et harmoniser les moyens complémentaires dont ils disposent dans ces secteurs. Selon l'auteur du présent rapport, c'est dans ces domaines que les États Membres devraient jouer un rôle de premier plan en adoptant des positions plus concertées dans les organes délibérants du système des Nations Unies – Assemblée générale, Conseil économique et social, Conseil exécutif du PNUD commissions régionales, notamment – au sujet des activités économiques et sociales et autres activités connexes menées par les divers organismes du système.

87. Outre la complémentarité dans le système des Nations Unies, il existe un problème croissant de complémentarité avec les organisations extérieures audit système. En fait, les bureaux régionaux des Nations Unies opèrent dans des conditions de plus en plus compétitives, à quoi il faut ajouter la diversité de diverses organisations gouvernementales et non gouvernementales. Le phénomène des organisations et des accords régionaux (l'Asie du Sud-Est en compte à elle seule plus de 350) s'amplifie dans le monde entier. Les organisations régionales

dépensent annuellement quelque 5,5 milliards de dollars des États-Unis au titre de l'aide au développement.

88. La nécessité d'une direction régionale est évidente, et il est devenu urgent de désigner sans équivoque le programme des Nations Unies à qui reviendra le rôle de chef de file à l'échelle régionale. Il s'agit d'une question qui ne saurait être éludée. D'après la résolution 32/197, ce sont les commissions régionales qui devraient jouer ce rôle, mais il n'en a pas été ainsi dans certaines régions. En l'occurrence, la supériorité est le facteur décisif, et il s'agit de compétitivité plutôt que de complémentarité.

89. L'auteur du présent rapport est donc favorable à l'idée de renforcer les activités que les commissions régionales mènent en vue de soutenir les initiatives des programmes mondiaux et des institutions spécialisées dans leurs régions respectives, et ce par la détermination d'activités conjointes, la programmation d'activités et la coordination de réunions, et de désigner ces commissions comme principaux agents d'exécution pour les programmes régionaux et sous-régionaux, dans le cadre du système des Nations Unies. Il estime toutefois que ce mandat ne devrait pas empêcher les commissions régionales d'inviter d'autres programmes et institutions des Nations Unies à agir, s'il y a lieu, comme chef de file pour certains programmes.

90. Il convient de rendre hommage à ce que le Secrétaire général a fait, au niveau du CAC, pour renforcer le rôle de coordonnateur et de chef de file des commissions régionales au moyen de consultations interorganisations plus régulières (réunions annuelles) consacrées à l'étude des tendances générales et à l'échange d'informations sur les programmes et initiatives des différentes organisations. Ces réunions pourraient être suivies, dans l'année, de consultations portant sur des activités pouvant gagner à ce que la coopération interorganisations soit améliorée. En cas de succès, ce système de coopération pourrait se transformer en un mécanisme régulier composé de "CAC régionaux" qui rendrait compte au CAC central des activités régionales et sous-régionales. De même, les commissions régionales peuvent être transformées en de véritables "centres régionaux intégrés des Nations Unies", ce qui représentera un pas important vers l'application de la résolution 32/197 de l'Assemblée générale. Il y a lieu de penser que le renforcement susmentionné des accords interorganisations à l'échelle régionale est de nature à entraîner des économies considérables.

91. L'auteur du présent rapport se félicite donc de cette initiative du Secrétaire général et il juge que les États Membres, par l'intermédiaire de leurs représentants dans les organes délibérants des organismes des Nations Unies, devraient lui apporter l'appui nécessaire.

C. "Rapport Bertrand"

92. En 1985, Maurice Bertrand, inspecteur membre du CCI, a publié un rapport intitulé "Contribution à une réflexion sur la réforme des Nations Unies"⁴² (JIU/REP/85/9). L'idée maîtresse du rapport, étayée par une analyse critique de l'ONU, était que l'institution devait être non seulement modernisée, mais aussi réformée radicalement pour pouvoir mieux répondre aux espoirs qu'une grande partie de l'humanité continue de placer en elle. L'argument principal était que les défauts du système des Nations Unies n'étaient pas d'ordre méthodologique mais structurel, la structure étant morcelée au point de constituer un mystère impénétrable.

93. Dans son rapport, Maurice Bertrand indiquait que la réforme devrait conduire à la conception d'une organisation mondiale de troisième génération, réellement adaptée aux besoins du monde moderne. Elle devrait, selon lui, s'orienter principalement vers la transformation des structures d'appui au développement et l'institution d'un véritable forum économique mondial. Il s'agissait, en définitive, de construire une "ONU économique", à côté de l'ONU politique.

94. Idée revêtant une importance particulière dans le cas présent : il convenait que le système des Nations Unies, pour réussir dans sa tâche, considère le développement comme un processus intégré, interdisciplinaire et régional, l'étape suivante consistant logiquement à remanier la structure actuelle, avec ses organismes sectoriels centralisés, pour en faire un réseau d'entreprises ou d'organismes régionaux de développement.

95. Selon Maurice Bertrand, la réforme du dispositif relatif au développement devrait être menée à l'échelle régionale. Les structures comprendraient tous les principaux programmes, tels que le PNUD, le PAM, le FNUAP et l'UNICEF, et la plupart des services de coopération technique des principaux organismes, dont les commissions économiques régionales de l'ONU et les services régionaux des institutions spécialisées. Il faudrait de la sorte entièrement reconvertir à l'échelle régionale les activités de développement du système des Nations Unies.

96. S'il est vrai que Maurice Bertrand n'a pas conclu son rapport avec des recommandations formelles, il n'en a pas moins présenté aux organismes des Nations Unies, touchant une réforme possible, toute une gamme d'idées et de conclusions stimulantes et apporté une précieuse contribution aux efforts déployés, y compris en matière de décentralisation sur le plan régional.

D. "Groupe des 18"

97. Le Groupe d'experts intergouvernementaux de haut niveau que l'Assemblée générale a créé en 1985 pour examiner l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'ONU ("Groupe des 18") a formulé les principes suivants quant aux activités des commissions économiques régionales :

a) Les activités de l'ONU devraient être décentralisées chaque fois que la situation le permet (recommandation 5);

b) Les bureaux responsables de la recherche, de l'analyse et des activités opérationnelles dans les domaines économique et social devraient être davantage au fait de l'évolution des réalités aux niveaux mondial et régional (recommandation 39)⁴³.

98. En ce qui concerne ce dernier point, le "Groupe des 18" a formulé l'observation suivante : "Certaines des activités des commissions régionales ne sont pas entièrement adaptées aux besoins actuels des États Membres dans la région concernée"⁴⁴. Il a également conclu : "Une plus grande spécialisation devrait être recherchée dans les domaines qui revêtent de l'importance pour les États Membres, étant entendu qu'il faudra veiller à éviter les doubles emplois et le chevauchement avec d'autres organisations du système des Nations Unies" (recommandation 27)⁴⁵.

99. Comme chacun sait, les travaux du Groupe d'experts de haut niveau ont débouché sur l'adoption de la résolution 41/213⁴⁶ de l'Assemblée générale qui, à son tour, a entraîné des modifications et des réformes diverses dans le fonctionnement de l'ONU. Ces dernières avaient pour objet d'apporter au fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des améliorations que les États Membres souhaitaient depuis longtemps. Dans l'ensemble, ces réformes n'ont toutefois pas eu d'incidence sur le fonctionnement de l'Organisation dans les domaines économique et social.

E. Commission spéciale du Conseil économique et social

100. Une autre initiative de restructuration, qui n'a donné lieu à aucun changement mais qui n'en est pas moins importante, est venue de la Commission spéciale du Conseil économique et social chargée de l'étude approfondie de la structure et des fonctions du mécanisme intergouvernemental de l'ONU dans les domaines économique et social. La Commission spéciale avait été créée en application de la recommandation 8 du Groupe des 18 et était censée proposer des mesures de réforme. Mais, malgré les neuf sessions qu'elle a tenues entre mars 1987 et mai 1988, elle n'a pas pu s'entendre sur des conclusions de fond ni proposer des recommandations précises.

101. Une des raisons principales de l'absence de progrès était la divergence fondamentale des points de vue des différents groupes d'États Membres en ce qui concerne les objectifs et le contenu de la réforme⁴⁷. À ce propos, la Fondation Stanley, qui organise des débats entre des experts célèbres, des diplomates de haut niveau et des cadres supérieurs de l'ONU, a noté dans un de ses récents rapports : "Les possibilités de réforme du secteur économique et social sont limitées par l'absence de consensus politique clair touchant le rôle de l'ONU dans ce domaine. D'autres organisations internationales, comme le Fonds monétaire international et la Banque mondiale, et des groupes politiques, tels que le Groupe des sept pays les plus industrialisés, jouent un rôle de premier plan dans l'établissement de la politique économique internationale. Les propositions relatives à la réorganisation de l'appareil économique de l'ONU provoquent des questions portant sur l'objet même de la réforme"⁴⁸.

102. Autre élément qui semble avoir joué : la volonté de certains États Membres de réduire l'ampleur et le coût des activités de l'ONU, alors que ce n'était pas l'avis de la majorité des membres de la Commission.

103. Il y a toutefois lieu de penser que les travaux de la Commission spéciale ont été utiles, tout comme les discussions qui ont suivi, d'abord au Conseil économique et social, puis à l'Assemblée générale. Ces discussions ont permis de mieux connaître le fonctionnement de l'ONU dans les domaines économique et social, ainsi que dans les domaines connexes, et ont servi à lancer nombre de bonnes idées qui se sont traduites par des mesures spécifiques. Elles ont également permis d'apporter quelques améliorations concrètes, en particulier au fonctionnement du Conseil économique et social, et, pour finir, d'adopter la résolution 45/264 à la reprise de la quarante-cinquième session de l'Assemblée générale.

104. Pour résumer ce qui précède, on peut dire que les efforts de restructuration déployés dans le passé ont permis, dans l'ensemble, de tirer des conclusions similaires quant aux types de changements susceptibles d'améliorer l'action de l'ONU dans les domaines économique et social. À quelques exceptions près, les recommandations antérieures relatives à la restructuration et à la réforme n'ont pas été pleinement appliquées et, partant, n'ont eu qu'une incidence limitée. À cet égard, plusieurs raisons peuvent être invoquées. Premièrement, l'incapacité des États Membres de s'entendre sur des objectifs généraux pour l'ONU a rendu très difficile toute tentative de modifier le mécanisme mis en place pour atteindre ces objectifs. Deuxièmement, il s'est avéré difficile de venir à bout de la résistance bureaucratique, en particulier pour ce qui est de la décentralisation sur le terrain. Troisièmement, de l'avis de l'auteur du présent rapport, l'impulsion voulue a fait défaut dans le passé.

105. Le fait est aussi, à ce propos, que le Secrétariat n'a été capable ni d'engager la réforme de l'intérieur ni d'encourager les gouvernements. C'est ainsi qu'en 1985, un ancien Secrétaire exécutif d'une commission régionale a reconnu que, même après 10 ans de service dans l'Organisation, il ne "comprendait pas pourquoi 'nous, hauts fonctionnaires, choisis en principe pour notre sens politique et notre compétence professionnelle, nous entendions tellement mieux à défendre nos prérogatives, à remuer une paperasse routinière et à justifier les déficiences, qu'à nous attaquer aux questions de fond essentielles ou – ce qui eût été encore préférable – à être une source d'inspiration et à faire preuve de qualités de chef'." D'où, immédiatement, la question suivante : "Allégeance à la Charte et aux organisations – ou à nous-mêmes? Une pierre de touche ... serait notre volonté de faire face à ce genre de questions embarrassantes et d'y répondre vraiment." C'est incontestablement, il faut le reconnaître, le Secrétaire général qui a lancé le processus de restructuration actuel, mais il convient de noter que les querelles de clocher du type susmentionné subsistent encore.

III. LA RESTRUCTURATION EN COURS ET LES COMMISSIONS RÉGIONALES

A. Nouvelle approche

106. La réunion au sommet tenue le 31 janvier 1992 par le Conseil de sécurité a marqué un tournant pour l'Organisation des Nations Unies. Les participants ont, en particulier, invité le Secrétaire général à préparer une analyse et des recommandations en vue de renforcer et d'améliorer l'efficacité de l'Organisation sur toute la gamme de ses activités. Le Secrétaire général a également reçu mandat d'entreprendre une rationalisation du fonctionnement du Secrétariat de l'ONU.

107. Dans leurs efforts de restructuration les plus récents, les États Membres ainsi que le Secrétaire général ont essayé d'adopter une approche intégrée pour l'évaluation du fonctionnement de l'Organisation en matière économique et sociale et de dresser une liste complète des modifications et réformes procédant de l'objectif global de la restructuration et de la revitalisation de l'Organisation des Nations Unies dans les domaines économique et social et les domaines connexes. La résolution 45/177 de l'Assemblée générale a défini cet objectif en exposant qu'il fallait "rendre le mécanisme intergouvernemental de l'Organisation et les structures d'appui mises en place au Secrétariat plus performants afin de renforcer la coopération économique internationale et d'aider au développement des pays en développement"⁴⁹.

108. Du point de vue de la réalisation de l'objectif global de restructuration des secteurs économique et social, la résolution 45/264, approuvée lors de la reprise de la quarante-cinquième session, représentait vraiment une étape importante du fait de ce qu'y réalisait l'Assemblée générale, à savoir : premièrement, elle y affirmait les principes directeurs applicables au processus de réforme; deuxièmement, elle y stipulait le calendrier pertinent et, troisièmement, elle y exposait sa décision de réformer le fonctionnement du Conseil économique et social : a) en codifiant les sessions ordinaires du Conseil, et b) en instituant un débat de haut niveau pour améliorer l'exercice par le Conseil de sa fonction de formulation des politiques, ainsi qu'un débat consacré aux questions de coordination pour permettre au Conseil d'aborder plus efficacement les questions qui se posaient dans ce domaine au sein du système des Nations Unies.

109. Les principes directeurs établis aux fins de la restructuration par la résolution 45/264 prévoyaient notamment que :

- La restructuration étant essentiellement une responsabilité intergouvernementale, c'était dans cette optique qu'il fallait procéder et, en sa qualité de plus haut fonctionnaire de l'Organisation, le Secrétaire général devrait apporter à cette tâche son concours et sa coopération;
- Le processus de restructuration et de revitalisation devrait s'inspirer d'un mandat précis de l'Assemblée générale;
- Le programme de restructuration et de revitalisation de l'Organisation des Nations Unies dans les domaines économique et social et dans les domaines connexes devrait préserver les principes démocratiques qui étayaient le processus de prise de décisions à l'Organisation des Nations Unies;
- La transparence et l'esprit d'ouverture devraient être préservés et renforcés dans le fonctionnement du système des Nations Unies en ce qui concernait les secteurs économique et social et les secteurs connexes;

- La restructuration et la revitalisation devraient être considérées et recherchées en veillant à assurer l'utilisation la plus efficace et la plus productive possible des ressources financières et humaines du système des Nations Unies dans les domaines économique et social et les domaines connexes⁵⁰.

110. Dans ce contexte, on se rappellera qu'au cours du débat relatif à la résolution 45/264, les États Membres avaient fait valoir deux points additionnels importants, à savoir :

- Que la restructuration et la revitalisation de l'Organisation des Nations Unies ne sauraient être effectuées sans méthode, et
- Que la réforme serait efficace dans la mesure où elle ne se fonderait pas exclusivement sur des critères simplistes de coûts et avantages, mais apporterait des modifications organiques en faisant des entités auxquelles elle sera appliquée des instruments efficaces du développement économique et social.

111. La résolution 45/264 prévoyait également qu'il y aurait lieu de procéder à un examen de la structure du Secrétariat sur la base des accords qui seraient intervenus dans le cadre du processus de restructuration et de revitalisation. Dans ce contexte, le Secrétaire général était prié "d'examiner la structure du Secrétariat dans les domaines économique et social et dans les domaines connexes compte tenu des conclusions formulées à l'issue de la reprise de la quarante-cinquième session de l'Assemblée générale, des travaux ultérieurs et d'autres résolutions pertinentes le cas échéant et de faire rapport à ce sujet, en présentant les recommandations qui lui paraîtraient appropriées à l'Assemblée lors de sa quarante-septième session"⁵¹. L'Assemblée générale, eu égard au fait que la responsabilité de l'administration du Secrétariat incombait au Secrétaire général, a prié celui-ci "de mettre à exécution dans les plus brefs délais les mesures relevant de lui, conformément à la Charte et aux résolutions pertinentes de l'Assemblée, pour rationaliser le fonctionnement du Secrétariat dans les domaines économique et social et dans les domaines connexes afin de renforcer le processus de restructuration et de revitalisation prescrit par l'Assemblée, et de faire rapport à ce sujet à l'Assemblée lors de ses quarante-sixième et quarante-septième sessions"⁵². Le Secrétaire général était également prié de présenter chaque année à l'Assemblée générale, à partir de sa quarante-septième session, un rapport d'activité sur l'application des recommandations issues du processus de restructuration et de revitalisation dans les domaines économique et social et dans les domaines connexes, rapport dans lequel, chaque fois qu'une mesure décidée d'un commun accord n'aurait pas été exécutée dans les délais prévus, il serait censé s'en expliquer en détail.

112. Les principes fondamentaux et les directives régissant la restructuration et la revitalisation de l'Organisation des Nations Unies, établis par l'Assemblée générale dans sa résolution 45/264, ont été réaffirmés dans sa résolution 46/235 du 13 avril. Dans l'annexe II ("Principes de la restructuration et de la revitalisation") de la résolution 48/162 du 20 décembre 1993, l'Assemblée générale a souligné que "la réforme actuelle et tous les futurs projets de réforme devraient se conformer à ces résolutions, poursuivre dans la voie ainsi ouverte et respecter les principes consacrés par la Charte des Nations Unies..."⁵³.

113. Dans le cadre de l'approche globale décrite ci-dessus, l'Assemblée générale a notamment stipulé dans sa résolution 46/235 qu'il faudrait mettre les commissions régionales à même de jouer pleinement leur rôle sous l'autorité de l'Assemblée générale et du Conseil économique et social et en rehausser l'efficacité. Elle a également déclaré qu'"il faudrait aussi renforcer les commissions régionales, notamment celles situées dans les pays en développement, sur le plan de leurs activités et de leur participation aux activités opérationnelles des organismes des Nations Unies, eu égard aux objectifs globaux du processus de restructuration et de revitalisation"⁵⁴.

114. Dans la même résolution, les commissions régionales étaient priées de présenter des recommandations pour examen par l'Assemblée générale à sa quarante-septième session. Lesdites recommandations ont été présentées par le Secrétaire général dans le cadre de son rapport sur la restructuration et la revitalisation de l'Organisation des Nations Unies dans les domaines économique et social et les domaines connexes⁵⁵.

115. La session de fond de 1992 du Conseil économique et social a revêtu une importance particulière du fait que quatre résolutions relatives aux commissions y ont été adoptées. Dans la résolution sur le renforcement du rôle des commissions régionales (résolution 1992/43), le Conseil les a priées instamment "de prendre les dispositions voulues pour pouvoir participer pleinement à l'action menée pour aider leurs États membres, et en particulier les pays en développement, de façon à promouvoir un développement durable en adoptant une stratégie intégrée"⁵⁶. Il a recommandé à tous les organismes compétents des Nations Unies qui s'occupent du développement de coordonner leurs travaux avec les commissions régionales lorsqu'ils établissent des programmes de coopération technique, afin de faire un usage plus rationnel et mieux ciblé des ressources disponibles, d'agir de manière plus cohérente et, partant, d'obtenir des résultats plus fructueux et moins dispersés. Le Conseil a souligné l'importance du rôle joué par les commissions régionales et de la contribution qu'elles apportent en vue d'assurer l'application des décisions adoptées par la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED), en particulier celles qui figurent dans "Action 21". Il a souligné également qu'il importait que les commissions régionales jouent leur rôle dans la poursuite des activités de réforme prévues dans les domaines économique et social.

116. Dans sa résolution 1992/45 concernant une liaison fixe Europe-Afrique à travers le détroit de Gibraltar, le Conseil a prié le Secrétaire général, compte tenu des priorités pertinentes, de fournir les fonds nécessaires à la Commission économique pour l'Afrique et à la Commission économique pour l'Europe, en les prélevant sur les ressources prévues pour l'exercice biennal 1992-1993.

117. Dans sa résolution 1992/51 concernant le renforcement de la Commission économique pour l'Afrique pour lui permettre de faire face aux défis qui se posent à l'Afrique dans le domaine du développement dans les années 90, le Conseil a exhorté le Secrétaire exécutif de la Commission à étudier toutes les possibilités d'établir ou de renforcer les relations de la Commission avec les organisations intergouvernementales africaines, les institutions spécialisées du système des Nations Unies, les organismes bilatéraux et multilatéraux de coopération pour le développement et les organisations non gouvernementales, en particulier la possibilité de créer des services mixtes ou des programmes spéciaux avec les institutions spécialisées ainsi qu'un service spécial au sein

du secrétariat de la Commission pour coordonner les activités communes de plus en plus nombreuses qu'elle mène avec les organisations non gouvernementales.

118. Comme il a été indiqué au paragraphe 32 ci-dessus, une coopération régionale renforcée constitue la clef du règlement des conflits et du progrès économique et social dans de nombreux domaines. En conséquence, on s'accorde de plus en plus à penser que le potentiel des commissions régionales et de leurs secrétariats devrait être mieux exploité tant dans l'intérêt des membres de ces commissions que dans celui de l'Organisation tout entière. Compte tenu de la situation financière actuelle de l'Organisation des Nations Unies et de la nécessité d'adopter une approche intégrée, l'objectif consistant à renforcer les commissions régionales peut être atteint : a) en restructurant les commissions elles-mêmes (dans leurs programmes de travail, leur appareil de conférence, leur mécanisme subsidiaire et leur secrétariat), et b) en décentralisant les activités économiques et sociales du système des Nations Unies à l'échelon régional. Les deux processus sont étudiés ci-après.

B. Restructuration des commissions régionales

119. L'Inspecteur partage l'avis du Secrétaire général selon lequel, compte tenu de leurs avantages comparatifs tels que leur proximité aux États Membres, ainsi que de leur rôle vital dans un certain nombre d'activités sectorielles et de perspectives pluridisciplinaires, les commissions régionales devraient être renforcées à la suite de l'opération de restructuration en cours. Par renforcement des commissions régionales, l'Inspecteur entend non seulement les transferts de ressources et délégations proportionnées d'autorité qui sont toutefois indispensables, mais aussi la rationalisation de leurs activités, l'accroissement de leur responsabilité et l'amélioration de leur efficacité. Dans ce contexte, l'Inspecteur tient à rappeler l'observation faite par le Secrétaire général dans sa déclaration à l'Assemblée générale en date du 2 novembre 1993, concernant la nécessité pour les commissions de fonctionner dans le cadre d'une stratégie institutionnelle cohérente, ainsi que celle d'assortir la décentralisation et l'accroissement d'autorité de mesures garantissant la responsabilité.

120. L'Inspecteur estime que le renforcement devrait aussi être fondé sur le principe de la complémentarité entre les commissions, le Siège et les programmes mondiaux ainsi que les organisations gouvernementales et non gouvernementales pertinentes, compte tenu des avantages comparatifs de chaque entité. En conséquence, comme il a déjà été indiqué dans le présent rapport (voir par. 53 ci-dessus), les commissions régionales devraient de plus en plus concentrer leurs ressources sur les domaines prioritaires où elles posséderaient une aptitude unique à apporter une contribution décisive et, d'autre part, soit réadapter, soit abandonner les activités pour lesquelles elles sont moins qualifiées. Les commissions devraient s'efforcer de devenir dans leur région respective des centres d'excellence pour certaines activités spécifiques.

a) CEA

121. Au cours de l'année précédant la vingt-huitième session de la CEA (24 avril-6 mai 1993), un certain nombre de mesures ont été prises pour renforcer sa capacité interne ainsi que son programme d'assistance aux États Membres. Le programme de la Commission a été réorganisé autour de neuf groupes d'activités en vue à la fois de renforcer la synergie et de permettre à la CEA d'apporter un appui maximal aux efforts de développement des États Membres. La Commission a réformé son mécanisme intergouvernemental en conséquence. Elle a, en particulier : a) aboli le Comité exécutif et le Comité technique d'experts; b) constitué un comité technique préparatoire plénier composé de hauts fonctionnaires pour connaître des différentes questions qui seront soumises pour examen aux réunions annuelles de la Conférence des ministres; et c) combiné la Conférence des planificateurs africains, la Conférence des statisticiens africains et la Conférence des démographes africains en une seule appelée Conférence commune des planificateurs, statisticiens et démographes africains. Cette réorganisation a) rationaliserait l'échelonnement et la préparation des conférences et réunions; b) aiderait à éviter tout chevauchement ou double emploi; c) permettrait d'espacer les réunions; d) réduirait les dépenses; et e) assurerait un plus haut niveau de représentation.

122. On peut également indiquer que la restructuration du secrétariat est en cours. Elle vise principalement à rationaliser le fonctionnement des divisions, sections et groupes de manière à accroître la synergie entre programmes connexes et à renforcer l'approche pluridisciplinaire de la résolution des problèmes.

b) CEE

123. En 1990, compte tenu des changements radicaux intervenus dans la région et de la nécessité de redéfinir son rôle au sein de l'Europe nouvelle, la Commission a entrepris un nouvel examen approfondi de son programme, de sa structure et de ses méthodes de travail. Les résultats de cette étude ont été concrétisés par deux décisions marquantes, à savoir les décisions O(45) et P(45).

124. Ainsi, la décision O(45) a donné à la CEE une nouvelle orientation reflétant clairement l'évolution des préoccupations et priorités de ses pays membres dans le contexte des nouvelles réalités économiques et politiques de la région et des avantages comparatifs de la CEE. Par cette décision, la Commission a désigné cinq domaines d'activité prioritaires, à savoir : environnement, transports, statistiques, facilitation du commerce et analyse économique. Dans ces domaines, une attention particulière est accordée :

- Au rôle de la CEE en tant qu'organe appelé à élaborer des instruments juridiques régionaux dans le domaine de l'environnement et à assurer le suivi nécessaire;
- Au rôle du Comité des transports intérieurs dans l'harmonisation des normes et des règlements sur la construction des véhicules, le transport des marchandises dangereuses, la sécurité de la circulation routière et les prescriptions douanières, ainsi que dans la mise en place d'infrastructures de transport cohérentes;

/...

- Au rôle central de la Conférence des statisticiens européens;
- Au développement des échanges de données informatisées en vue de faciliter le commerce, et
- À l'analyse économique en tant que moyen de renforcer les relations économiques et la coopération multilatérale entre ses pays membres et avec d'autres régions du monde.

Dans la même décision, la CEE a décidé des grandes lignes directrices de ses travaux dans les secteurs non considérés comme prioritaires, afin de favoriser le processus de réforme économique et l'intégration des économies en transition dans l'économie mondiale.

125. L'importance de la décision O(45) tient au fait que non seulement elle identifie les domaines prioritaires de la Commission, mais que, ce faisant, elle fournit à celle-ci les moyens de réserver les ressources dont elle dispose aux domaines dans lesquels elle jouit d'une réputation internationale et où elle peut contribuer le plus efficacement au processus de transition des pays de l'Europe centrale et orientale. La décision O(45) a également réaffirmé l'adoption du développement durable comme principe directeur pour toutes les activités pertinentes de la Commission; apporté de nouveaux perfectionnements à son programme de travail, à son mécanisme intergouvernemental et à son calendrier de réunions, avec un recours accru aux réunions officieuses, et souligné la nécessité d'un renforcement de la coopération et de la coordination des activités avec les autres programmes de l'Organisation des Nations Unies, les organismes du système des Nations Unies et les institutions n'appartenant pas à ce système qui opèrent dans la région (Union européenne, OCDE, BERD, Conseil de l'Europe, AELE), en vue d'éviter les chevauchements d'activités et d'assurer une utilisation optimale des ressources.

126. Par sa décision P(45), la Commission a ramené la durée de sa session annuelle à sept jours ouvrables et institué des réunions spéciales trimestrielles en vue d'assurer un examen continu des activités de la CEE dans le contexte de l'évolution rapide des conditions régnant dans la région. Les fonctions assignées à ces réunions ont été les suivantes : a) consultations sur les questions de politique générale concernant les activités de la Commission; b) aide à la préparation des sessions annuelles de la Commission; c) suivi de l'exécution des programmes de travail de la Commission et contrôle de la bonne et prompt application des décisions de la Commission, en particulier les décisions O(45) et P(45); et d) soumission au Secrétaire exécutif de tous avis nécessaires sur les travaux de la Commission, y compris les questions concernant l'utilisation optimale des ressources humaines et financières disponibles et la prévention de tout double emploi injustifié.

127. Dans le cadre de la réforme, la Commission a décidé d'adopter le nouveau système appliqué par le Conseil économique et social et a divisé sa session annuelle en deux parties, l'une consacrée aux questions de politique générale et l'autre à la coordination des programmes.

c) CEPALC

128. En application des résolutions 40/237 et 41/213 de l'Assemblée générale concernant l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies, la CEPALC, par sa résolution 489 (PLEN.19), a rationalisé sa propre structure intergouvernementale en supprimant ses comités de session de l'eau et des établissements humains. Les gouvernements des pays membres de la CEPALC ont en outre reconnu que la tenue de sessions biennales (au lieu des sessions annuelles en usage dans les autres commissions régionales), en alternance avec des réunions de son Comité plénier, assurait un fonctionnement efficace et commode de la Commission.

129. À la suite de l'adoption par l'Assemblée générale de ses résolutions 45/177 et 45/264, la CEPALC, à sa vingt-quatrième session (Santiago, 8-15 avril 1992), a approuvé la résolution 520 (XXIV) intitulée "Restructuration et revitalisation de l'Organisation des Nations Unies dans les domaines économique et social : rôle et fonctions de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes", par laquelle les gouvernements de ses pays membres ont exprimé leur conviction "que la simplicité de la structure intergouvernementale du système de la CEPALC (qui comprend l'ILPES et le CELADE) et le régime des sessions biennales avaient démontré leur efficacité dans la réalisation des objectifs de la Commission".

130. Le secrétariat de la CEPALC a également fait l'objet d'une restructuration substantielle. Douze des anciennes entités administratives (comprenant divisions, groupes, centres ou projets) ont été regroupées en cinq divisions (Production, productivité et gestion; Commerce international, transports et financement; Programmation et opérations; Statistiques et projections économiques; Environnement et établissements humains). Une restructuration interne plus poussée sera entreprise très prochainement et comprendra : a) la fusion de la Division des ressources naturelles et de l'énergie avec la Division de l'environnement et des établissements humains; b) la relocalisation du Groupe de la femme et du développement dans une meilleure position institutionnelle, et c) le renforcement d'autres divisions conformément à des décisions hautement prioritaires des États membres.

131. Pour résumer les mesures de restructuration prises par la CEPALC au cours des dernières années, on peut remarquer que :

a) La rationalisation de la structure intergouvernementale de la CEPALC a permis aux gouvernements des pays membres de déterminer plus facilement le programme de travail du secrétariat et d'en contrôler l'exécution;

b) La réorganisation du secrétariat a facilité le suivi et la supervision du travail effectué par ses différentes entités organisationnelles, ainsi que la création d'équipes de recherche pluridisciplinaires.

d) CESAP

132. En 1992, après trois ans de débats sur la manière de rationaliser ses activités, la CESAP a décidé (résolution 48/2) d'adopter une orientation thématique pour son programme de travail et a réduit de 15 à 6 le nombre de ses sous-programmes. En conséquence, à sa quarante-huitième session, la CESAP a

révisé son appareil subsidiaire (appareil de conférence), qui comprend désormais : a) trois comités thématiques (Coopération économique régionale; Environnement et développement durable; Dépaupérisation par la croissance économique et le développement social); b) deux autres comités (Statistiques; Transports et communications), et c) deux organes spéciaux (Pays les moins avancés et pays en développement sans littoral; Pays insulaires en développement du Pacifique). L'orientation thématique du programme de travail a pris effet officiellement le 1er janvier 1994.

133. Après la réforme de l'appareil subsidiaire de la Commission, le secrétariat de la CESAP a entrepris une restructuration complète de son programme de travail pour passer d'une approche sectorielle à une approche thématique pluridisciplinaire. À titre d'exemple, le programme de la CESAP sur la dépaupérisation, qui a débuté avec l'exercice biennal 1994-1995, applique une approche intégrée aux questions à traiter dans les domaines essentiels suivants : a) stratégies de croissance et réformes structurelles; b) mise en valeur des ressources humaines; c) rôle des femmes dans le développement; d) développement social, services sociaux et sécurité sociale; e) questions de population, y compris l'exode rural; f) développement agricole et rural, et g) établissements humains et urbanisation.

134. Aux termes de la résolution 48/2, le Secrétaire exécutif était également invité à réorganiser le secrétariat de manière à le rendre mieux à même de desservir l'appareil intergouvernemental subsidiaire thématique de la Commission et d'exécuter son programme de travail révisé. En conséquence, le Secrétaire exécutif a proposé pour le secrétariat de la CESAP une nouvelle organisation qui a pris effet provisoirement le 17 janvier 1994, dans l'attente de l'approbation du Secrétaire général. À sa quinzième session (avril 1994), la Commission a apprécié qu'on ait créé des groupes de travail interdivisions, ce qui lui a paru une méthode utile et innovante pour exécuter les programmes thématiques et améliorer les rapports fonctionnels entre les divisions. À cet égard, la Commission a souligné qu'il importait d'exécuter des projets thématiques pragmatiques et concrets⁵⁷.

e) CESAO

135. À la CESAO, une restructuration des sous-programmes dans une optique thématique a été proposée à la Commission lors de la session qu'elle a tenue du 29 au 31 mai 1994. Cette restructuration se traduirait par la compression des 15 sous-programmes actuels en cinq nouveaux sous-programmes, à savoir : a) gestion des ressources naturelles et de l'environnement; b) amélioration de la qualité de vie; c) développement et coopération économiques; d) développement régional et changements survenant à l'échelle globale, et e) questions spéciales. La restructuration mettrait l'accent sur l'approche pluridisciplinaire de la Commission et sur les liens entre disciplines. La rationalisation de l'appareil intergouvernemental de la CESAO et la réorganisation correspondante de son secrétariat figurent également à l'ordre du jour de la Commission. S'agissant du secrétariat de la CESAO, l'accent sera mis sur la constitution d'équipes spéciales et d'équipes pluridisciplinaires ayant dans chaque cas à leur tête la principale entité organisationnelle participante.

136. En conclusion, on peut constater que les commissions régionales, confrontées à l'évolution rapide du contexte politique, économique et social dans leur région respective, ont clairement démontré leur capacité de s'adapter, dans un laps de temps remarquablement court, à une situation radicalement nouvelle et aux difficultés qui en résultent. En fait, la réforme du mécanisme intergouvernemental et des secrétariats avait été entreprise par certaines commissions régionales avant que les institutions, organisations et autres organes du système des Nations Unies ne soient invités par l'Assemblée générale à "appliquer comme il conviendra les mesures de restructuration dans leurs domaines respectifs de compétence"⁵⁸.

137. En reconsidérant leurs priorités, les commissions régionales ont déployé de grands efforts pour s'attribuer un rôle important et utile dans le cadre changeant des modalités de la coopération dans leur région respective. Ceci est particulièrement vrai dans le cadre de la CEE. Les décisions citées plus haut indiquent que la CEE, plutôt qu'un élément de liaison dans une coopération intersystèmes dépassée, s'est efforcée de devenir un centre d'excellence dans les domaines d'activité spécifiques que ses pays membres ont unanimement décidé de lui assigner.

C. Restructuration du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies

a) La première phase

138. Il est évident que toute restructuration du mécanisme intergouvernemental traitant les questions économiques et sociales devrait se manifester dans la réorganisation (effectifs, composition) des services fournis par le Secrétariat. La réforme du mécanisme intergouvernemental et la réforme du Secrétariat sont les deux faces d'une même médaille. Logiquement, les changements au sein du Secrétariat auraient dû faire face aux changements concernant le mécanisme intergouvernemental. Pourtant, durant la première phase de la réforme actuelle de l'Organisation des Nations Unies, c'est par le Secrétariat que la restructuration a commencé. Certains analystes se sont demandé si l'on n'avait pas, en l'occurrence, mis la charrue avant les boeufs. Selon l'Inspecteur, l'approche adoptée était parfaitement justifiée pour deux raisons bien simples. Premièrement, au fil des ans, la complexité de la multitude d'entités composant le Secrétariat a empêché l'Organisation de jouer pleinement son rôle dans les domaines économique et social. La nécessité de rationaliser le fonctionnement des entités pertinentes du Secrétariat a été exprimée à maintes reprises par les États Membres dans des instances telles que l'Assemblée générale, le Conseil économique et social, le CAC, le Conseil d'administration du PNUD, etc. L'opération entreprise par le Secrétaire général en a clairement démontré le principal objectif, qui est de maximiser l'impact des travaux de l'Organisation des Nations Unies dans le domaine du développement économique et social. Deuxièmement, en l'absence de décisions qui se font attendre depuis longtemps sur la réforme du mécanisme intergouvernemental, le Secrétaire général n'avait pas d'autre choix que d'exécuter le mandat qu'il avait reçu de la Réunion au sommet du Conseil de sécurité.

139. Pour la première étape de l'opération, le Secrétaire général a supprimé la pesante hiérarchie au titre de laquelle 30 à 40 hauts fonctionnaires relevaient directement de lui⁵⁹. Non content d'avoir éliminé 14 postes de haut niveau et réorganisé le secteur politique du Secrétariat, le Secrétaire général a

entrepris une vaste réforme ayant notamment consisté à fusionner en un nouveau Département du développement économique et social cinq entités qui fonctionnaient jusque-là indépendamment dans les secteurs économiques et sociaux. Le nouveau Département a regroupé les mandats et fonctions de l'ancien Bureau du Directeur général au développement et à la coopération économique internationale, du Département des affaires économiques et sociales internationales, du Centre pour la science et la technique au service du développement, du Centre des Nations Unies sur les sociétés transnationales et du Département de la coopération technique pour le développement⁶⁰. Cette fusion visait à "mieux conjuguer les efforts dans les trois domaines d'activité essentiels au Siège – la coordination à l'échelle du système et l'encadrement général, la recherche, l'analyse et les études portant sur les grandes questions économiques et sociales à l'échelle mondiale et enfin les activités de coopération technique dans les pays en développement – et préparait le terrain pour la deuxième phase, qui concerne tous les secteurs économiques et sociaux de l'Organisation"⁶¹. Ces mesures ont été approuvées par l'Assemblée générale⁶² et ont été considérées tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Organisation comme "un début audacieux".

b) La deuxième phase et ses difficultés

140. À la fin de 1992, le Secrétaire général a lancé une deuxième phase de restructuration, à laquelle l'Assemblée générale a ultérieurement apporté sa sanction en mai 1993. Bien que visant les mêmes objectifs généraux – l'élimination de tout double emploi et l'obtention d'une cohérence et d'un impact accrus – les deux phases se distinguaient notablement du point de vue tant de la portée que de la méthodologie.

141. La première phase était centrée exclusivement sur les départements du Siège et consistait, pour ce qui concernait les secteurs économiques et sociaux, dans le regroupement initial, en une entité unique, de tous les bureaux et départements chargés des questions économiques et sociales à New York. Bien qu'entraînant d'importants changements au Siège, la première phase ne modifiait pas le statu quo quant à la répartition des fonctions entre le Siège et les autres parties de l'Organisation.

142. La deuxième phase, en revanche, portait de par les termes de son mandat sur l'ensemble des secteurs économiques et sociaux de l'Organisation. Son point de départ a consisté en une étude à l'échelle de l'Organisation des fonctions dont le Siège pouvait le mieux s'acquitter et de celles dont on pouvait plus avantageusement charger d'autres entités au sein de l'Organisation. Cette deuxième phase, sur la base des recommandations d'un groupe de conseillers indépendants de haut niveau, a abouti à un important redéploiement des fonctions et des ressources entre le Siège et les autres bureaux et programmes mondiaux de l'Organisation.

143. Les grandes lignes d'approche à la deuxième phase de restructuration ont été exposées par le Secrétaire général dans la déclaration qu'il a faite à l'Assemblée générale le 2 novembre 1992. À cette occasion, il a présenté une nouvelle définition des responsabilités à assumer au Siège dans le domaine économique et social autour de trois groupes de fonctions – coordination des politiques, information économique et sociale et analyse des politiques, et appui au développement – qui ont à leur tour fourni la base des nouvelles

structures du Siège, elles-mêmes centrées autour de trois départements : le Département de la coordination des politiques et du développement durable, le Département de l'information économique et sociale et de l'analyse des politiques et le Département des services d'appui et de gestion pour le développement.

144. L'objectif consistant à parvenir à une approche plus intégrée au développement a amené à regrouper au sein d'un département unique au Siège (le Département de la coordination des politiques et du développement durable) les activités d'appui fonctionnel du Conseil économique et social comme de la Commission du développement durable (au sujet de laquelle une entité organisationnelle distincte avait initialement été envisagée à la CNUED) ainsi que des fonctions de coordination au profit du Conseil mondial de l'alimentation (assumées jusque-là par un secrétariat distinct sis à Rome). La Division du développement social et le Service de la promotion de la femme, sis à Vienne, ont également été intégrés à ce département, ce qui a encore renforcé la notion d'approche unifiée au développement économique et social.

145. D'autres redistributions importantes des activités ont porté sur celles – jusque-là menées au Siège – de la CNUCED dans le domaine de la technologie et dans celui des sociétés transnationales, éliminant ainsi tout double emploi et favorisant une approche intégrée aux questions concernant le commerce international, la finance, l'investissement, la technologie et le développement.

146. Également pertinente dans ce contexte a été l'intention annoncée par le Secrétaire général d'assigner la responsabilité de la préparation des prochaines conférences aux départements institués, afin d'éviter la prolifération des groupes spéciaux qui dans le passé, après les conférences mondiales, ont eu tendance à devenir des éléments permanents de la structure de l'Organisation.

147. Il n'est pas douteux que la première phase de restructuration a considérablement facilité l'opération de redéploiement et les autres réformes entreprises au cours de la deuxième phase. Si le nombre des départements du Siège a en fait augmenté de la première à la deuxième phase, la réduction notable apportée lors de la première phase au nombre global de postes de haut niveau a été maintenue. Fait plus important encore, la deuxième phase a comporté le regroupement d'un nombre substantiel d'unités de secrétariat distinctes dans le secteur économique et social, ainsi qu'un travail considérable de simplification et de rationalisation de toute la structure de l'Organisation dans ce domaine. Soulignant qu'il était déterminé à consacrer l'attention personnelle nécessaire aux activités de contrôle et de coordination de l'Organisation des Nations Unies dans les secteurs économiques et sociaux, le Secrétaire général a noté que "des responsabilités clairement définies dans une structure plus simple, assorties de mesures visant à éliminer les doubles emplois et les chevauchements, pouvaient grandement contribuer à résoudre les problèmes de coordination".

148. Le Secrétaire général a clairement indiqué, dès le début de l'opération, qu'il considérait que "parvenir à un juste équilibre entre le Siège et les autres centres, d'une part, et les structures régionales, d'autre part," était une "question vitale" et qu'à son avis "l'équilibre s'était trop déplacé vers le centre". Il était en conséquence regrettable du point de vue des possibilités de progrès en matière de décentralisation, bien que compréhensible en raison de

l'ampleur de la réorganisation engagée au cours de cette phase, que les mesures particulières concernant les commissions régionales ne fassent pas partie intégrante de l'ensemble de propositions soumis à l'Assemblée générale. Malheureusement, le processus de suivi amorcé à cet égard n'avait pas encore donné les résultats souhaités.

149. Les réactions à la deuxième phase de la restructuration ont été très différentes de celles concernant la première phase. Aux yeux de certains des critiques de cette opération, la teneur de la note du Secrétaire général intitulée "Restructuration et revitalisation de l'Organisation des Nations Unies dans les domaines économique et social et les domaines connexes" (A/47/753) s'écartait par certains aspects importants des idées maîtresses qu'il avait exposées dans des documents antérieurs tels que "Agenda pour la paix" (A/47/277), "Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation" (A/47/1) et "Renforcement de la coopération internationale pour le développement : rôle du système des Nations Unies" (E/1992/82 et Add.1), ainsi que dans des déclarations précédentes, en particulier celle qu'il avait faite le 2 novembre 1992 devant la Deuxième Commission⁶³.

150. Lesdits critiques ont également fait valoir qu'avec la création de trois nouveaux départements au Siège, le nombre total des entités distinctes traitant de questions économiques, sociales et environnementales était monté à 18, en contradiction avec la vigoureuse thèse du Secrétaire général en faveur d'une approche intégrée au développement. À leur avis, cette mesure pourrait avoir pour conséquences : a) une intensification de la concurrence en vue de l'allocation des ressources budgétaires limitées de l'Organisation des Nations Unies, et b) des répétitions dans les travaux et une difficulté accrue pour coordonner ces multiples entités en l'absence du bureau dissous du Directeur général au développement et à la coopération économique internationale.

151. À la trente-troisième session du CPC, au cours de l'examen du chapitre pertinent du projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1994-1995, on a fait remarquer à propos du Département de l'information économique et sociale et de l'analyse des politiques que "le programme de travail proposé faisait double emploi avec certaines activités des organismes du système des Nations Unies et des institutions de Bretton Woods"⁶⁴. Il a également été indiqué que "le programme de travail proposé pour le Département contenait des activités qui n'avaient pas encore été programmées dans le plan à moyen terme pour la période 1992-1997 et n'avaient pas été autorisées"⁶⁵. S'agissant du Département des services d'appui et de gestion pour le développement, certaines des délégations membres du CPC ont fait observer que le projet de programme de travail de cet organisme "faisait dans certains cas double emploi avec les activités entreprises par d'autres départements et bureaux dans les secteurs économique et social"⁶⁶. D'autres délégations ont insisté sur l'importance de la coordination des activités entre le Département des services d'appui et de gestion pour le développement, le Département de l'information économique et sociale et de l'analyse des politiques, le Département de la coordination des politiques et du développement durable, la CNUCED et le PNUD, ainsi que d'autres institutions du système des Nations Unies.

152. À la quarante-septième session de l'Assemblée générale, les principaux arguments des États Membres qui, tout en comprenant la difficulté de faire d'un seul coup la synthèse de tous les éléments en jeu en vue d'améliorer simultanément l'efficacité et la rentabilité, critiquaient cette décision, peuvent être résumés comme suit :

- Manque de cohérence dans l'opération de restructuration et absence d'un plan-cadre;
- Manque de dialogue avec les États Membres, alors que des questions aussi importantes que la réforme et la restructuration de l'Organisation des Nations Unies devraient être traitées collectivement sur la base de consultations démocratiques avec les États Membres;
- La modification des programmes et des priorités comme la création de postes nouveaux n'entrent pas dans les attributions du Secrétariat, mais sont des prérogatives des États Membres et, par suite, demander l'approbation des États Membres à titre rétroactif n'est pas de mise.

Des arguments analogues ont été avancés par divers États Membres lors de la quarante-huitième session de l'Assemblée générale⁶⁷.

153. Lors de l'examen des prévisions budgétaires révisées en fonction de la restructuration, l'Assemblée générale, dans sa résolution 47/212⁶⁸, a notamment :

- Souligné que la restructuration du Secrétariat devrait être assurée en conformité avec les directives données par elle;
- Noté que Secrétaire général avait indiqué que la phase suivante de la restructuration du Secrétariat dans les secteurs économique et social entraînerait une décentralisation des activités vers le personnel sur le terrain et les commissions régionales, et souligné que sa proposition concernant ladite décentralisation devrait, pour ce qui était du personnel sur le terrain, être conforme à la résolution 47/199 de l'Assemblée générale et, pour ce qui était des commissions régionales, être conforme aux critères fixés par l'Assemblée et le Conseil économique et social;
- Prié le Secrétaire général de veiller à ce que toutes propositions futures prévoyant des modifications majeures dans l'organisation du Secrétariat soient assorties d'un calendrier d'exécution et, dans la mesure du possible, soient présentées dans le contexte des projets de budget-programme biennaux.

154. S'agissant de la demande adressée au Secrétaire général dans la même résolution "de réexaminer, dans le contexte du processus actuel de restructuration d'ensemble, le rôle du Siège, des centres, des commissions régionales et des bureaux extérieurs de l'Organisation, en vue d'améliorer la répartition des responsabilités entre eux, sur la base de leurs avantages relatifs" et de l'intention du Secrétaire général de créer des mécanismes aux fins d'une coordination effective des activités des départements et autres services chargés des questions économiques et sociales, l'Inspecteur constate

que certaines mesures importantes ont été prises au début de 1994, parmi lesquelles figurent les décisions du Secrétaire général visant à :

a) Créer un Groupe consultatif interdépartements pour la gestion et les finances, réunissant les chefs de tous les départements du Siège sous la présidence du Secrétaire général adjoint à l'administration et à la gestion. Le mandat du Groupe couvre une large gamme de questions concernant la planification des programmes, la budgétisation et la gestion, y compris tous les aspects pertinents de la restructuration. Le Groupe a tenu des réunions mensuelles auxquelles le Secrétaire général assiste s'il y a lieu;

b) Rétablir l'usage de réunir sous sa présidence les hauts fonctionnaires de l'ONU. La décentralisation devrait constituer un important sujet de discussion à ces réunions;

c) Désigner au Cabinet du Secrétaire général un conseiller principal chargé de la liaison et de la coordination entre le Siège et les commissions régionales.

En outre, il convient de noter qu'un Programme des Nations Unies pour la coopération technique dans le domaine des ressources naturelles et de l'énergie a été créé pour faciliter la discussion des approches globales, contribuer à la compréhension mutuelle et assurer la complémentarité et la synergie des opérations. Il réunit les secrétaires exécutifs des commissions régionales et le Secrétaire général adjoint aux services d'appui et de gestion pour le développement, qui assure également la présidence du groupe.

c) Renforcement des commissions régionales : mesures concrètes

155. Un certain nombre de références ont été faites dans le présent rapport à l'importance donnée par l'actuel Secrétaire général à la décentralisation comme moyen de rapprocher l'Organisation des Nations Unies des États Membres qu'elle dessert, renforçant ainsi son impact et son efficacité et améliorant la qualité de ses prestations. Dans son rapport sur la coopération régionale, présenté à la session de fond de 1993 du Conseil économique et social⁶⁹, le Secrétaire général a rappelé que la décentralisation au niveau régional était importante, en raison du rôle et des fonctions confiés aux commissions régionales dans plusieurs résolutions de l'Assemblée générale et du Conseil économique et social. Ces résolutions confiaient de larges responsabilités aux commissions, qui devaient notamment : a) agir en tant que centres principaux, au sein du système des Nations Unies, contribuant au développement économique et social général de leurs régions respectives; b) exercer une direction d'équipes et assumer des responsabilités de coordination et de coopération au niveau régional; c) contribuer aux processus d'élaboration des politiques mondiales des organes compétents du système des Nations Unies et participer pleinement à la mise en oeuvre des décisions pertinentes prises par ces organes en matière de politiques et de programmes; d) participer activement aux activités opérationnelles, notamment en ce qui concernait les projets subrégionaux, régionaux et interrégionaux de caractère intersectoriel, et e) contribuer à renforcer la coopération régionale et à promouvoir une coopération interrégionale effective.

156. À cet égard, il y a lieu de préciser qu'aux sessions de 1992 et 1993 du Conseil économique et social, les États Membres ont appuyé le point de vue du Secrétaire général selon lequel l'Organisation devrait faire un meilleur usage des capacités des commissions régionales dans le contexte global de la réforme de l'ONU.

157. Dans la perspective d'une décentralisation plus poussée au niveau régional et de la transformation des commissions en "antennes régionales d'un programme intégré unique de l'ONU", le Secrétaire général a adressé, le 1er avril 1993, une lettre aux secrétaires exécutifs des commissions régionales, accompagnée d'une note sur la décentralisation à l'échelon régional.

158. Par cette lettre, il invitait les secrétaires exécutifs à faire connaître leurs vues sur les activités qui pourraient être menées plus efficacement au niveau régional. La manière dont le Secrétaire général conçoit la décentralisation à l'échelon régional peut être résumée comme suit :

a) La décentralisation doit être surtout considérée comme un processus fonctionnel qui vise une répartition plus efficace des responsabilités et des tâches entre les entités mondiales et les entités régionales, en tenant pleinement compte des mandats divers et des caractéristiques particulières des commissions régionales dans la structure générale de l'Organisation des Nations Unies;

b) La décentralisation ne devrait pas se traduire par une fragmentation des activités du Secrétariat; bien au contraire, elle devrait promouvoir la complémentarité et le renforcement réciproque des activités et devrait contribuer à la cohésion des travaux de l'Organisation des Nations Unies, dont les différentes parties constituent un tout;

c) Les commissions devraient être considérées comme les antennes régionales d'un programme intégré unique de l'ONU dans le domaine socio-économique, plutôt que comme des instances disparates et séparées; leur participation et leur contribution aux travaux à orientation mondiale des entités du Siège devraient être intensifiées et les mécanismes d'interaction en matière de programmes devraient être renforcés⁷⁰.

159. Pour inscrire cette conception dans les faits, le Secrétaire général a décidé de créer, au niveau du Secrétariat, une équipe spéciale, à laquelle participeront les commissions régionales, pour déterminer les activités de fond actuellement menées au Siège qu'il serait plus efficace d'exécuter au niveau régional. En vue de faciliter la tâche de l'équipe spéciale, on a défini les principes directeurs suivants :

a) Efficacité et rentabilité. Il faudrait, dans la mesure du possible, que la responsabilité d'un programme donné soit confiée à l'entité qui, en raison de la nature de son mandat et de ses activités, est la plus à même de satisfaire de façon rentable les besoins particuliers que le programme vise à couvrir, compte tenu de la nature et de la localisation des bénéficiaires visés;

b) Volume des informations. Il faudrait, dans la mesure du possible, que la responsabilité d'un programme donné soit confiée à l'entité (régionale, sectorielle ou mondiale) qui, au sein de l'Organisation, dispose du plus grand nombre d'informations concernant ce programme;

c) Dimension multisectorielle inhérente aux activités. Il faudrait, dans la mesure du possible, et sur la base d'une étude poussée des branches et secteurs d'activité multiples entrant en jeu dans les problèmes de développement de plus en plus complexes et diversifiés qu'abordent les programmes de l'Organisation des Nations Unies, que la responsabilité d'un programme donné soit confiée à l'entité organisationnelle qui, en raison de la nature de ses travaux d'ensemble, est la mieux équipée pour donner au programme en question les dimensions multisectorielles nécessaires.

160. Se fondant sur ces principes, le Cabinet du Secrétaire général a retenu comme premiers domaines à décentraliser à l'échelon régional les services consultatifs d'une part et les ressources naturelles d'autre part.

i) Services consultatifs

161. Les services consultatifs au titre du programme ordinaire de coopération technique (chap. 20 du budget) comprennent :

a) Les services consultatifs sectoriels : ces services sont fournis suivant le cas, par le Département des services d'appui et de gestion pour le développement, le Département de l'information économique et sociale et de l'analyse des politiques, le Département des affaires humanitaires, la CNUCED, le Centre des Nations Unies pour les établissements humains, le Centre pour les droits de l'homme et le Service de la prévention du crime et de la justice pénale à Vienne;

b) Les services consultatifs régionaux et sous-régionaux : ces services sont fournis par les secrétariats de la CEA, de la CEE, de la CEPALC, de la CESAP et de la CESAO.

Au titre des budgets ordinaires précédents, la répartition des ressources entre les deux types de services consultatifs était la suivante : services consultatifs sectoriels, environ 60 %, et services régionaux et sous-régionaux, environ 40 %.

Tableau 4

Réaffectation des ressources au titre du programme ordinaire
de coopération technique (millions de dollars des États-Unis)

	CEA		CEE		CEPALC		CESAP		CESAO		TOTAL	
	1992-1993	1994-1995	1992-1993	1994-1995	1992-1993	1994-1995	1992-1993	1994-1995	1992-1993	1994-1995	1992-1993	1994-1995
1. Questions et politiques de développement	2,5	2,2	—	—	1,8	2,8	0,9	1,3	0,6	0,5	5,8	6,8
2. Alimentation et agriculture	0,3	0,4	—	0,3	0,2	—	—	—	0,4	0,5	0,9	1,2
3. Environnement	0,3	0,7	—	0,3	—	—	—	0,3	0,4	0,5	0,7	1,9
4. Établissements humains	—	—	—	0,3	—	—	—	0,3	—	—	—	0,6
5. Énergie	0,3	0,7	—	0,4	—	0,4	0,3	0,7	0,4	0,4	1,0	2,6
6. Développement industriel	0,4	0,8	—	0,4	0,2	0,4	0,3	0,3	0,4	0,4	1,3	2,3
7. Commerce international	—	0,4	—	0,6	0,8	1,0	0,5	1,0	—	—	1,3	3,0
8. Administration publique	0,7	0,7	—	—	—	—	—	—	—	—	0,7	0,7
9. Ressources naturelles	—	0,4	—	—	—	0,4	0,3	0,7	0,4	0,8	0,7	2,3
10. Développement social	—	0,4	—	—	—	0,4	0,5	0,6	0,4	0,4	0,9	1,8
11. Statistiques	0,3	0,7	—	0,4	—	—	0,3	0,3	0,7	0,9	1,3	2,1
12. Transports et communications	0,3	0,7	0,4	0,7	0,2	—	0,3	0,3	0,3	0,4	1,5	2,2
13. Science et technologie	—	—	—	—	—	—	—	—	0,3	0,4	0,3	0,4
Total*	5,1	8,1	0,4	3,4	3,2	5,4	3,4	5,8	4,3	5,2	16,4	28,0

Note : Les chiffres étant arrondis, les totaux ne sont pas toujours justes.

162. Sur recommandation de l'équipe interdépartementale spéciale, le Secrétaire général a proposé d'allouer 28 millions de dollars des États-Unis aux commissions régionales dans le cadre du budget-programme pour 1994-1995 (contre 16,7 millions en 1992-1993) sur un montant total de 45,4 millions de dollars des États-Unis. De la sorte, la part des commissions régionales sera portée à 61,7 %, ce qui représente une réorientation majeure de la ventilation des ressources prévues au titre du budget ordinaire d'assistance technique, ainsi que le plus important transfert de ressources aux commissions régionales depuis la restructuration de 1978.

163. Le tableau 4 de la page 50 montre que la CEA et la CEE seront les premiers bénéficiaires de l'augmentation – près de 3 millions de dollars des États-Unis chacune, suivie par la CESAP – 2,4 millions, la CEPALC – 2,2 millions et la CESAO – 0,9 million. À l'exception de la CESAO, toutes les commissions recevront au titre du chapitre 20 des crédits destinés aux activités liées au commerce international. La CEPALC verra ses ressources augmenter notablement pour lui permettre de réaliser une analyse systématique des stratégies de développement, de formuler des politiques économiques visant la modification des schémas de production dans la perspective de la justice sociale et l'élaboration de politiques fiscales dans le contexte de la stabilisation économique.

ii) Ressources naturelles et énergie

164. En ce qui concerne les activités qui ont trait aux ressources naturelles et à l'énergie, il convient de mentionner qu'au titre du budget-programme proposé pour 1992-1993, quelque 2,4 millions de dollars des États-Unis ont été alloués à l'ancien Département des affaires économiques et sociales internationales et

/...

5,3 millions de dollars des États-Unis au Département de la coopération technique pour le développement (ressources naturelles – 3,2 millions et énergie – 2,1 millions). Dans le cadre de ces activités, le Département des affaires économiques et sociales internationales s'était surtout attaché à : a) suivre et analyser les tendances et les perspectives énergétiques mondiales et leur incidence sur le développement (23 %); b) encourager la prospection et la mise en valeur des ressources énergétiques dans les pays en développement (13 %); c) contribuer à la mise en valeur et à l'utilisation des sources d'énergie nouvelles et renouvelables (41 %); et d) assurer la coordination dans le domaine des ressources en eau (23 %). S'agissant des ressources naturelles, le Département de la coopération technique pour le développement a ventilé comme suit ses crédits : a) mise en valeur et gestion des ressources en eau (33 %); b) ressources minérales (34 %); et c) établissement de levés et de cartes et coopération internationale dans le domaine de la cartographie.

165. Sur le plan des ressources humaines, le Département des affaires économiques et sociales internationales, avant d'être intégré dans le Département du développement économique et social, disposait de 10 postes d'administrateur et de cinq postes d'agent des services généraux pour s'occuper de ces secteurs, et le Département de la coopération technique pour le développement respectivement de 21 et de 13 postes⁷¹.

166. Actuellement, les activités dans les domaines de l'énergie et des ressources naturelles font déjà partie intégrante des programmes de travail des commissions. Ainsi, la CEE a pris des mesures spécifiques concernant la prévention de la pollution des eaux transfrontières et leur utilisation rationnelle. Elle a établi des documents directifs et des instruments juridiques comme la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux; les principes relatifs à la coopération dans le domaine des eaux transfrontières (1987); la Charte pour la gestion des eaux souterraines (1989). En ce qui concerne le secteur de l'énergie, 50 % au moins des travaux de l'ONU sur les ressources non renouvelables sont réalisés dans le cadre de la CEE.

167. La CESAP contribue aux activités concernant les ressources naturelles en fournissant des consultants, en conseillant les gouvernements et en organisant des réunions sur les aspects juridiques et économiques du développement des industries extractives. La CESAP a besoin de crédits supplémentaires pour définir une politique et une stratégie sectorielle dans le domaine minier; mettre au point des régimes juridiques en matière d'investissement et des modèles d'accords miniers; élaborer une législation minière et les textes réglementaires et administratifs d'accompagnement; mettre en place les appareils bureaucratiques voulus pour réaliser les objectifs politiques et mener les négociations concernant les industries extractives, et assurer la formation de leurs membres.

168. L'appui que la CEA apporte aux pays africains dans le domaine des ressources naturelles et de l'énergie vise avant tout à améliorer leur capacité de gestion et d'utilisation des technologies faisant appel à la cartographie et à la télédétection. À cette fin, elle fournit des services consultatifs aux gouvernements, aux institutions nationales, sous-régionales et régionales et aux ONG, à leur demande; elle appuie concrètement les activités de coopération technique; établit des rapports techniques, des études, des publications et

d'autres documents à l'intention des gouvernements, des organisations intergouvernementales, des ONG et de toutes autres institutions s'intéressant au développement et organise des séminaires, des ateliers et des réunions de formation.

169. En Asie occidentale, la CESAO est le seul organisme dont le programme soit très étendu, puisqu'il porte sur les différents aspects de la mise en valeur et de l'utilisation de l'eau, des ressources naturelles et de l'énergie et dispose de la plus grosse masse d'informations de première main, recueillies de façon suivie, avec autant de régularité que d'efficacité.

170. Il ressort de ce qui précède que de très nombreux chevauchements ont été enregistrés dans les activités des organismes mondiaux et régionaux des Nations Unies, contre lesquels il a fallu faire un effort de rationalisation, en améliorant la répartition des fonctions et des ressources. À cette fin, une étude intersecrétariats, à laquelle auraient participé les départements du Siège ainsi que la CNUCED, le PNUE et les commissions régionales, devait être effectuée. Dans sa déclaration du 8 décembre 1993, le Contrôleur a informé la Cinquième Commission qu'il s'était avéré impossible de mener à bien cette étude avant la fin de 1993 et que le Secrétariat n'était pas en mesure de présenter un rapport à l'Assemblée générale à sa session en cours. Toutefois, il a indiqué que cette étude exhaustive serait réalisée dans les meilleurs délais et qu'un rapport serait fait sur ses résultats, assorti d'explications détaillées concernant les programmes. Par ailleurs, la question de la redistribution des fonctions et des ressources entre les organismes des Nations Unies à vocation mondiale et régionale a fait l'objet de consultations entre les organes du Secrétariat intéressés.

171. À la suite de ces consultations, le Secrétaire général dans son rapport récent sur la décentralisation des activités et des ressources dans les domaines des ressources naturelles et de l'énergie⁷² a proposé une nouvelle répartition des ressources et des responsabilités en la matière entre le Département des services d'appui et de gestion pour le développement et les commissions régionales. En ce qui concerne les ressources, la répartition proposée figure ci-après.

Tableau 5

Redéploiement des ressources actuellement gelées au Département des services d'appui et de gestion pour le développement dans le domaine de l'énergie et des ressources naturelles

	Ressources actuellement affectées au Département des services d'appui et de gestion pour le développement	Répartition proposée					Département des services d'appui et de gestion pour le développement
		CEA	CEE	CEPALC	CESAP	CESAO	
Postes d'administrateur	15	2	1	2	2	2	6
Postes d'agent des services généraux	23	2	1	2	2	2	14
Consultants (milliers de dollars)	112,0	12,5	5,0	12,5	12,5	12,5	57,0
Groupes d'experts (milliers de dollars)	52,3	—	—	—	—	—	52,3
Frais de voyage (milliers de dollars)	120,7	15,0	7,5	15,0	15,0	15,0	53,2

Source : A/C.5/48/76.

172. Comme l'indique le tableau ci-dessus, les commissions régionales se verront affecter 9 postes d'administrateur sur 15 et 9 postes d'agent des services généraux sur le total de 23 actuellement gelés au Département des services d'appui et de gestion pour le développement. La CEA obtiendra 4 postes (1 D-1, 1 P-4 et 2 GS), la CESAP, 4 postes (1 P-5, 1 P-4 et 2 GS), la CEPALC, 4 postes (1 P-4, 1 P-3 et 2 GS), la CESA0, 4 postes (1 P-4, 1 P-3 et 2 GS), la CEE, 2 postes (1 P-5 et 1 GS).

173. En ce qui concerne les ressources financières, les commissions régionales devraient recevoir 2,6 millions de dollars des États-Unis sur un montant total de 5,9 millions, soit près de 44 %. Pour les dépenses de personnel (postes permanents), les commissions régionales se verront attribuer près de 2,5 millions de dollars des États-Unis sur un montant total de 5,6 millions. Le tableau montre la répartition proposée des ressources destinées aux consultants, aux groupes d'experts et aux frais de voyage;

174. Les propositions faites par le Secrétaire général en vue de la décentralisation des activités et des ressources dans les domaines des ressources naturelles et de l'énergie diffèrent de celles présentées par les commissions régionales, qui étaient d'avis qu'on leur attribue toutes les ressources humaines indiquées au paragraphe 158 ci-dessus. En fait, certaines de celles-ci avaient été transférées dans d'autres départements au cours de la présente restructuration et ce n'est donc que sur les ressources gelées au Département des services d'appui et de gestion pour le développement que portait le redéploiement. Pour redistribuer ces ressources gelées, le Secrétaire général est parti du principe que la décentralisation ne devrait pas se traduire par une fragmentation et une perte de masse critique. D'après lui il convenait d'instaurer des liens et une coordination entre les travaux des commissions régionales et les programmes centraux et, d'autre part, de tirer judicieusement parti de l'expérience et de la position exceptionnelle du Siège.

175. Pour le Secrétaire général, la décentralisation des activités dans les domaines de l'énergie et des ressources naturelles devrait conduire à l'élaboration d'un programme de coopération technique unique et intégré, les projets étant exécutés à la fois par le Département des services d'appui et de gestion pour le développement et les commissions régionales. Il propose que ce programme soit administré par un conseil de gestion composé des secrétaires exécutifs des commissions régionales et présidé par le Secrétaire général adjoint au Département des services d'appui et de gestion pour le développement, qui serait responsable de la coordination et de la supervision d'ensemble. Par ailleurs, les responsabilités au niveau mondial concernant l'eau et les ressources minérales ont été confiées respectivement au PNUE et à la CNUCED.

iii) Vers une décentralisation accrue

176. En dépit de leur portée limitée, les mesures et initiatives précédemment évoquées du Secrétaire général visant à renforcer les commissions régionales représentent, d'après l'Inspecteur, un louable effort de décentralisation. L'Inspecteur estime toutefois que ce n'est là qu'un début, "une série de mesures initiales qui devraient être précisées, complétées et élargies durant l'exercice à venir"⁷³.

177. En effet, les complexités de la gestion mondiale sont telles que les institutions à vocation mondiale ne peuvent s'attaquer à elles seules à tous ces problèmes, ni même à la plupart d'entre eux, et qu'il est absolument essentiel que les tâches et les responsabilités soient largement déléguées aux régions qui peuvent plus efficacement assumer certaines d'entre elles⁷⁴. En outre, le nombre excessif de questions auxquelles doit faire face la communauté internationale milite en faveur de solutions régionales, et il serait donc vain, sinon nuisible, d'essayer de les aborder au niveau mondial.

178. Pour poursuivre le processus de décentralisation, il importe de déterminer à nouveau et très précisément quelles activités on peut mener plus efficacement à l'échelon régional dans d'autres domaines : développement des infrastructures, transport, industrie, protection de l'environnement, élimination de la pauvreté, intégration, entre autres. Lorsque ces activités auront été identifiées, le siège n'aura plus à s'occuper des questions qui sont mieux gérées à l'échelon régional et se bornera à procéder à des examens et à des consultations périodiques dans le cadre d'un mécanisme établi pour définir à quel niveau les différentes questions doivent être abordées. Il s'agira là d'un véritable retournement de la pratique classique des organismes à vocation mondiale, qui tiennent un rôle central dans presque tous les problèmes figurant au nombre des préoccupations internationales et ne laissent aux commissions régionales que ce qui reste, appliquant ainsi le "principe résiduel". Dans ce contexte, il est utile de rappeler que les programmes de travail des commissions régionales sont adoptés par leurs organes délibérants.

179. Cette pratique a un corollaire : les organismes centraux, convaincus que la raison d'être des commissions régionales est, dans une large mesure, de contribuer aux programmes mondiaux, chargent régulièrement celles-ci de traiter telle ou telle question. Non que les programmes régionaux ne puissent ni ne doivent apporter une utile contribution aux programmes mondiaux, mais il faudrait souvent que ces derniers s'inspirent dans le fond et la forme des éléments qui se dégagent des différents activités régionales, lorsqu'ils appellent nettement une action au niveau mondial. Si elle est retenue, cette approche permettra aux commissions régionales de contribuer davantage aux activités à l'échelle mondiale, tout en gardant leur rôle et leurs responsabilités spécifiques.

180. Beaucoup trop fréquemment, un programme mondial est une initiative prise à l'échelon central, exigeant des commissions régionales, pour qu'il admette leurs activités, qu'elles les présentent globalement, dans une certaine optique. Si l'on porte certaines questions à l'échelle mondiale, elles se trouvent souvent politisées de telle manière que tout débat équilibré ultérieur sur le fond devient fort improbable. Là encore, le mécanisme établi d'examen et de consultations précédemment évoqué se révélera utile, dans la mesure où il permettra aux programmes mondiaux et aux commissions régionales de poursuivre un dialogue permanent et concret sur les questions de programme.

181. Dans les circonstances présentes, les commissions régionales estiment pratiquement impossible d'élargir leurs activités ou d'en entreprendre de nouvelles si la décentralisation des activités ne s'accompagne pas de l'affectation de ressources correspondantes, par un redéploiement immédiat le cas échéant. Pour le futur budget-programme, on veillera tout spécialement à ce

que les commissions régionales reçoivent des ressources additionnelles en fonction des responsabilités supplémentaires qui leur seront confiées.

182. Enfin, de nouvelles délégations de pouvoirs seront faites dans le domaine administratif et financier, en vue de renforcer la capacité d'exécution des commissions régionales. Elles porteront notamment sur les états de paie et la comptabilité, la nomination d'agents certificateurs des comptes, le recrutement, le redéploiement latéral de postes et d'autres ressources entre les programmes, la gestion des composantes des budgets ordinaires ne se rapportant pas au personnel, les achats et les arrangements contractuels. Les ressources, la souplesse de leur gestion et le recrutement de personnel hautement qualifié sont les éléments clés de la survie des commissions régionales. Tout en souscrivant à cette décentralisation, l'Inspecteur tient néanmoins à souligner qu'elle devrait s'accompagner d'un système adéquat en matière d'obligation redditionnelle et de responsabilité, que d'ailleurs l'Assemblée générale, dans sa résolution 48/218, a demandé au Secrétaire général de mettre en place au plus tard le 1er janvier 1995.

IV. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

183. Il semble que, de l'avis général, la dimension régionale des organismes des Nations Unies et le rôle des commissions régionales, en particulier, doivent être renforcés. Ce qui milite avant tout en faveur de cette analyse, c'est que si les gouvernements nationaux font face aux problèmes économiques et sociaux du monde d'aujourd'hui, ou à la plupart d'entre eux, c'est souvent aux niveaux régional et mondial que la clef de leur solution doit être recherchée. Dans la plupart des cas, l'approche régionale est privilégiée pour les raisons suivantes : premièrement, une coopération régionale renforcée contribue de façon décisive au développement de la confiance mutuelle et à la réalisation du progrès politique, économique et social; deuxièmement, par rapport à une approche nationale, l'approche régionale permet souvent d'utiliser plus efficacement les ressources naturelles, humaines, financières et autres dont disposent les pays des différentes régions; troisièmement, puisqu'il existe un grand nombre de mécanismes régionaux et sous-régionaux, on peut porter à leur attention les problèmes importants dès qu'ils se font jour; et quatrièmement, dans bien des cas, il est plus facile d'obtenir une réponse rapide d'un organisme régional que d'une instance mondiale.

184. L'élargissement de l'Union européenne, la signature de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), l'élan nouveau imprimé au forum de l'Association de coopération économique Asie-Pacifique et l'engagement pris par les États africains de créer une communauté économique africaine sont les témoignages les plus récents des efforts croissants déployés par les gouvernements pour résoudre leurs problèmes par des formules régionales.

185. L'analyse qui précède donne à penser que les tentatives faites dans les années 70 et les années 80 pour restructurer les activités économiques et sociales des organismes des Nations Unies dans leur dimension régionale se sont révélées, tout compte fait, infructueuses. La réforme en cours du Secrétariat peut contribuer à renforcer le rôle des Nations Unies dans les domaines économique et social et les domaines connexes, en particulier sur le plan de la recherche et de l'analyse concernant l'évolution du développement à l'échelle mondiale. Toutefois, cette réforme reste en deçà des objectifs présentés par le

Secrétaire général, par exemple en ce qui concerne les commissions régionales. En dépit des mesures récentes visant à décentraliser les activités et les services consultatifs dans le domaine de l'énergie et des ressources naturelles, l'intention déclarée de renforcer les commissions et d'en faire des "centres régionaux intégrés des Nations Unies" doit encore se traduire par des actions pratiques plus marquantes.

186. L'Inspecteur attribue les progrès limités réalisés dans l'application des mesures proposées par le Secrétaire général et visant la décentralisation des activités économiques et sociales à l'échelon régional, à un certain nombre de raisons qui appellent les mesures correctives formulées ci-après. La première raison tient certainement aux énormes difficultés que pose dans son ensemble le processus de restructuration d'un appareil aussi gigantesque que le Secrétariat de l'ONU. Toutes n'avaient pas été prévues au départ. La deuxième raison réside dans le fait que le processus de restructuration et de revitalisation du dispositif intergouvernemental dans les secteurs économique et social n'est pas arrivée à son terme, ce qui a quelque peu entravé les efforts déployés par le Secrétaire général en vue d'une restructuration plus poussée. Troisièmement, le Secrétaire général n'a pas de mandat précis ou de directives spécifiques pour restructurer les services du Secrétariat chargés des questions économiques et sociales, comme on lui en a donné dans le secteur politique. La quatrième raison porte sur le fléchissement de l'intérêt des États Membres pour une restructuration des secteurs économique et social. L'absence d'un dialogue intergouvernemental véritable sur le processus de réforme peut conduire à des décisions et à des initiatives qui donneraient l'image d'une organisation manquant d'assurance⁷⁵.

RECOMMANDATION 1. Les États Membres pourraient : a) se réaffirmer convaincus de la nécessité de relancer d'urgence le processus de restructuration et de revitalisation des domaines économique et social des Nations Unies; b) fournir au Secrétaire général des directives plus précises quant à la restructuration des services du Secrétariat chargés des questions économiques et sociales. Ils pourraient en outre adopter, au sein des organes délibérants des organismes des Nations Unies, des positions concertées pour ce qui a trait aux attributions et aux programmes des divers organes chargés des questions économiques et sociales ainsi qu'à la restructuration et à la décentralisation.

187. D'après l'inspecteur, la cinquième raison tient au fait qu'avant la restructuration en cours, aucune analyse de fond sérieuse n'avait été faite sur le contenu de la future réforme et en particulier sur la répartition des responsabilités et la complémentarité des fonctions, ou sur les futurs mécanismes de coopération et de coordination entre les différentes entités des Nations Unies tant au Siège qu'hors Siège, pas plus que sur la complémentarité des activités menées par les commissions régionales et les organisations et institutions régionales ne faisant pas partie du système des Nations Unies. Le Secrétariat n'a pas davantage su offrir une analyse approfondie des avantages comparatifs de ces entités, grâce à laquelle on aurait pu déterminer quelles étaient celles qui auraient le plus efficacement traité de telle ou telle question économique et sociale s'inscrivant dans les préoccupations internationales. Faute de ces analyses, l'absence de tout plan cohérent de restructuration et de décentralisation s'explique, comme s'expliquent : a) les différentes interprétations tant au Siège que sur le terrain de la véritable

signification de la décentralisation au niveau régional; b) les différentes positions, parfois inconciliables, sur ceux des organismes qui peuvent mener le plus efficacement une activité ou un sous-programme défini; c) les différents critères retenus pour justifier l'ampleur de la décentralisation.

188. Aux Nations Unies, trop souvent la forme prévaut sur le fond et la réflexion à longue portée est une denrée rare⁷⁶. Ce défaut de documents incitant à réfléchir et d'analyses prospectives à soumettre à l'examen des États Membres, explique en partie les lacunes du dialogue intergouvernemental précédemment évoquées. L'Inspecteur l'attribue à l'absence d'une structure d'analyse et de planification stratégiques qui devrait faire partie intégrante d'une organisation de l'ampleur de l'ONU, laquelle a en outre régulièrement à adapter ses activités aux réalités changeantes du monde, en devant tenir compte de son mandat. Il faut à l'évidence parvenir à une vision claire du processus de restructuration⁷⁷.

RECOMMANDATION 2. Les États Membres pourraient examiner de près la possibilité de créer, au sein du Secrétariat, un service chargé de l'analyse et de la planification stratégiques, qui fournirait au Secrétaire général les informations de fond nécessaires à la définition des stratégies et à la prise de décisions. Ce service ne se substituerait pas à ceux qui couvrent les aspects techniques de la conception et de la planification; il axerait plutôt ses travaux sur les questions générales d'organisation et de gestion stratégiques communes à l'ensemble des Nations Unies.

189. La sixième raison, selon l'Inspecteur, tient à ce que, faute d'un fonctionnaire responsable qui ait à rendre compte de son action au jour le jour pour tout ce qui touche la restructuration des secteurs économique et social, y compris la décentralisation, l'application des résolutions de l'Assemblée générale et des plans du Secrétaire général y afférents a été lacunaire. L'Inspecteur prend acte de certaines mesures structurelles prises par le Secrétaire général pour aborder la restructuration et la décentralisation (voir par. 147 ci-dessus). Il observe également que le Secrétaire général a récemment décidé de demander à l'Administrateur du PNUD de l'aider à assurer la cohérence des politiques et le renforcement de la coordination dans les domaines du développement et de la coopération économique internationale⁷⁸. Toutefois, d'après lui, ce n'est pas là non plus ce qui peut remplacer la supervision et la gestion au jour le jour du processus de restructuration actuelle. À cet égard, il convient de souligner que dans sa résolution 48/218, adoptée le 23 décembre 1993, l'Assemblée générale a fait siennes les recommandations formulées par le CPC, tendant à ce qu'un système transparent et efficace en matière d'obligation redditionnelle et de responsabilité soit mis en place au plus tard le 1er janvier 1995.

RECOMMANDATION 3. Le Secrétariat n'ayant pas été en mesure, au cours des dernières années, de mettre en place, comme l'en avait prié l'Assemblée générale, un système transparent et efficace en matière d'obligation redditionnelle et de responsabilité – malgré l'importance que cette question revêt – l'Inspecteur juge indispensable de désigner un haut fonctionnaire ayant une très grande expérience de la gestion, qui serait nommément responsable de la mise en oeuvre énergique des réformes décidées dans le cadre de la restructuration en cours et en coordonnerait les divers aspects.

190. À la suite du premier stade de la restructuration, le défaut d'analyse en profondeur est également clairement ressorti. Il a gêné les États Membres dans leurs efforts pour cerner et analyser les conséquences de la restructuration du Secrétariat et ses effets sur les programmes. À sa quarante-huitième session, l'Assemblée générale, dans deux résolutions⁷⁹, a regretté que le Secrétaire général n'ait pas livré dans son rapport sur la restructuration et l'efficacité du Secrétariat (A/48/428), une analyse des effets de la restructuration sur les programmes, ainsi qu'elle le lui avait demandé dans ses résolutions 46/232 et 47/212 A et B et n'ait pas formulé de propositions portant sur des mesures de décentralisation. Le CPC, à sa trente-troisième session, a également regretté que le rapport soit apparu plus descriptif qu'analytique, traduisant les fluctuations actuelles au sein du Secrétariat. Il a noté avec inquiétude que la question de la décentralisation n'était pas traitée comme il convenait et a souligné la nécessité de présenter rapidement un rapport à ce sujet à l'Assemblée générale, au cours de sa quarante-huitième session.

RECOMMANDATION 4. Le Secrétaire général est prié de présenter dans les plus brefs délais un rapport dans lequel, notamment : a) il préciserait clairement les attributions et les responsabilités des divers services s'occupant des domaines économique et social; b) il présenterait une analyse, quant au fond, de leur complémentarité; c) il exposerait les mécanismes à mettre en place pour en coordonner les activités; d) il décrirait les mesures qu'il entend prendre en matière de restructuration à court et moyen terme.

191. En ce qui concerne les commissions régionales et leurs activités, l'Inspecteur pense qu'elles devraient de façon croissante concentrer leurs ressources sur des domaines prioritaires où elles pourraient apporter une contribution exceptionnellement appréciable et réorienter ou abandonner les activités qui n'entrent pas dans cette catégorie. Il faudrait que les commissions redoublent d'efficacité et s'efforcent de devenir des centres hautement spécialisés, menant des activités spécifiques dans leurs régions respectives.

RECOMMANDATION 5. En ce qui concerne la coopération régionale, les commissions devraient prendre en compte les travaux des autres organismes régionaux des Nations Unies ainsi que les activités des organismes à vocation mondiale (par exemple, les institutions financières multilatérales) et celles des bailleurs de fonds et des organisations non gouvernementales dans les domaines concernés ou connexes. Les commissions régionales devraient recenser tous ces organismes et en examiner les domaines de compétence et le programme de travail de manière à : a) dégager les domaines dans lesquels l'action des commissions régionales peut le mieux porter ses fruits; b) établir des liens étroits de coopération avec ces organismes; c) garantir la complémentarité des travaux.

192. Aux paragraphes 36 à 44 ci-dessus, l'Inspecteur évoque les graves difficultés financières auxquelles doivent faire face les commissions régionales et leurs incidences sur l'exercice des mandats respectifs desdites commissions et leur capacité de gestion. Dans ce contexte, il convient de rappeler les dispositions pertinentes (voir par. 47 et 49 ci-dessus) des résolutions 46/235 de l'Assemblée générale et 1992/43 de l'ECOSOC.

RECOMMANDATION 6. Dans le cadre de la suite à donner à la résolution 46/235 de l'Assemblée générale et à la résolution 1992/43 du Conseil économique et social, le Secrétaire général est prié d'entamer des discussions avec les chefs de secrétariat des organismes de financement des Nations Unies de façon à déterminer les moyens d'utiliser au mieux les capacités opérationnelles des commissions régionales et d'en rationaliser le financement. Il convient d'envisager sérieusement la possibilité de renforcer la participation de ces commissions, en qualité d'agent d'exécution, à la mise en oeuvre des projets de portée régionale ou sous-régionale et des projets nationaux à vocation régionale financés par lesdits organismes.

193. Enfin, l'Inspecteur conclut (voir par. 79 ci-dessus) que les fonctions attribuées aux commissions en matière de coordination par la résolution 32/197 ne se sont pas traduites dans les faits. Toutefois, il observe que le Secrétaire général a déployé, au niveau du CAC, des efforts visant à renforcer le rôle de coordination et de chef de file des commissions régionales (voir par. 90 ci-dessus). L'Inspecteur estime que le cadre de coopération proposé par le Secrétaire général pourrait, à l'avenir, se transformer en un mécanisme régulier de coopération entre les bureaux régionaux des organismes des Nations Unies et que les commissions régionales peuvent devenir de véritables "centres régionaux intégrés des Nations Unies", étape majeure dans l'application des dispositions de la résolution 32/197. D'après lui, il est possible, par ailleurs, que les mesures proposées pour renforcer les arrangements interinstitutions au niveau régional aboutissent à de fort importantes économies.

RECOMMANDATION 7. Les États Membres, agissant par l'intermédiaire de leurs représentants au sein des organes délibérants du système des Nations Unies, pourraient accorder au Secrétaire général l'appui dont il a besoin pour mener à bien son action en faveur du renforcement des tâches de coordination et du rôle de chef de file des commissions régionales.

Notes

Introduction

¹ "Restructuration des secteurs économique et social du système des Nations Unies", résolution 32/197 de l'Assemblée générale, du 20 décembre 1977.

² "Agenda pour la paix. Diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix". Rapport présenté par le Secrétaire général en application de la Déclaration adoptée par la Réunion au sommet du Conseil de sécurité le 31 janvier 1992 (A/47/277-S/24111).

³ "Agenda pour le développement". Rapport du Secrétaire général (A/48/935, 6 mai 1994).

⁴ "Rapport sur la Commission économique pour l'Afrique : programmation régionale, activités, questions de restructuration et de décentralisation" (JIU/REP/82/1, A/37/119).

⁵ "Rapport sur la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique" (JIU/REP/85/1, A/40/295).

⁶ "Rapport sur la Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale" (JIU/REP/89/1, A/44/206).

⁷ "Contribution à une réflexion sur la réforme des Nations Unies" (JIU/REP/85/8, A/40/553); "Rapport final sur l'application de la résolution 32/197 de l'Assemblée générale relative à la restructuration des secteurs économique et social du système des Nations Unies" (JIU/REP/89/7, A/44/486); "Décentralisation des organismes du système des Nations Unies" (JIU/REP/92/6, parties I et II, A/48/72).

Chapitre premier

⁸ "Restructuration du secteur économique et social du système des Nations Unies", résolution 33/202 de l'Assemblée générale, datée du 29 janvier 1979.

⁹ "Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique". Rapport annuel, 27 avril 1992-29 avril 1993 (E/1993/36, E/ESCAP/927), par. 38.

¹⁰ "Commission économique pour l'Europe", Rapport annuel, 2 avril 1989-27 avril 1990 (E/1990/431, E/ECE/1224), p. 8.

¹¹ Rapport d'ensemble annuel du Comité administratif de coordination pour 1992 (E/1993/81 du 22 juin 1993), p. 21.

¹² "Intégration à l'économie mondiale des pays en transition qui passent de l'économie planifiée à l'économie de marché", résolution 48/181 de l'Assemblée générale en date du 21 décembre 1993, par. 3.

¹³ "Déclaration de Téhéran sur le renforcement de la coopération régionale pour une industrialisation à forte composante technologique en Asie et dans le Pacifique", dans Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique, op. cit., par. 5, p. 82.

¹⁴ "Deuxième Décennie des Nations Unies pour les transports et les communications en Afrique", résolution 761 (XXVIII), E/1993/38, E/ECA/CM.19/27, par. 8, p. 2.

¹⁵ "Deuxième Décennie du développement industriel de l'Afrique (IDDA XX)", résolution 752 (XXVIII), E/1993/38, E/ECA/CM.19/27, par. 8, p. 2.

¹⁶ "Renforcement des systèmes d'information pour le développement pour la coopération et l'intégration en Afrique", résolution 766 (XXVIII), ibid., par. 6, p. 4.

¹⁷ "Institut africain de développement économique et de planification", résolution 768 (XXVIII), ibid., par. 1 et 2, p. 5.

¹⁸ Rapport du Comité du programme et de la coordination sur les travaux de sa trente-troisième session (A/48/16), p. 34 à 36.

¹⁹ "Examen triennal des orientations des activités opérationnelles de développement dans le système des Nations Unies", résolution 47/199 de l'Assemblée générale en date du 22 décembre 1992, par. 3.

²⁰ "Renforcement du rôle des commissions régionales", résolution 1992/43 du Conseil économique et social en date du 31 juillet 1992.

²¹ "Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique". Rapport annuel, 30 avril 1993-13 avril 1994, E/1994/36, E/ESCAP/976, p. 81.

²² "Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale". Rapport sur les travaux de la dix-septième session, 29-31 mai 1994, E/1994/39, E/ESCWA/17/19, p. 15.

²³ Ibid., p. 14.

²⁴ A/48/16, op. cit., par. 153, p. 36.

Chapitre II

²⁵ "Étude de la capacité du système des Nations Unies pour le développement". Nations Unies, Genève, 1969.

²⁶ "Nouvelle structure des Nations Unies pour la coopération économique internationale" (numéro de vente : F.75.II.A.7, 1975).

²⁷ Résolution 32/197 de l'Assemblée générale, op. cit., par. 19.

²⁸ Ibid., par. 20.

²⁹ Ibid., par. 23.

³⁰ Résolution 33/202, op. cit.

³¹ "Commission économique pour l'Afrique : programmation régionale, activités, questions de restructuration et de décentralisation", résolution 37/214 de l'Assemblée générale du 20 décembre 1982.

³² Poursuite de l'application de la résolution 37/214 de l'Assemblée générale. Rapport du Secrétaire général (A/39/97, E/1984/59, par. 11 et 12).

³³ "Mesures prises en application des recommandations figurant dans la résolution 32/197 de l'Assemblée générale relative au fonctionnement du mécanisme intergouvernemental de l'Organisation des Nations Unies". Note du Secrétariat (E/SCN.1/2), 5 janvier 1988.

³⁴ "The Regional Commissions of the United Nations: Future Role and Activities". Rapport de M. Maurice Williams, New York, juin 1988 (ronéo), p. 32.

³⁵ Ibid.

³⁶ JIU/REP/92/6, A/48/72, op. cit., par. 6.

³⁷ "The Regional Commissions of the United Nations: Future Role and Activities" ..., op. cit., p. 32.

³⁸ "Renforcement du rôle de la Commission économique pour l'Afrique pour qu'elle assure la direction d'ensemble et la coordination des activités du système des Nations Unies, avec une perspective régionale en Afrique", résolution 769 (XXVIII), document E/1993/38, E/ECA/CM.19/27, p. 10.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ "Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique". Rapport annuel, 24-29 avril 1993. Document E/1993/36, E/ESCAP/927, par. 179, p. 41.

⁴¹ "Renforcement du rôle de la CESAP en matière de coordination des activités opérationnelles régionales", résolution 49/10, op. cit, p. 94.

⁴² "Contribution à une réflexion sur la réforme des Nations Unies" (JIU/REP/85/9), op. cit.

⁴³ "Rapport du Groupe d'experts intergouvernementaux de haut niveau chargé d'examiner l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies", Assemblée générale, documents officiels. Quarante et unième session (A/41/49).

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ "Examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies", résolution 41/213 de l'Assemblée générale du 19 décembre 1986.

⁴⁷ "Examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies". Structure et fonctions du mécanisme intergouvernemental de l'Organisation des Nations Unies dans les domaines économique et social. Rapport du Secrétaire général (A/45/717), 20 novembre 1990, par. 23, p. 7.

⁴⁸ "The United Nations: Structure and Leadership for a New Era". United Nations Issue Conference (rapport de la vingt-deuxième session, 22-24 février 1991), patronnée par la Fondation Stanley.

Chapitre III

⁴⁹ "Restructuration et revitalisation de l'Organisation des Nations Unies dans les domaines économique et social", résolution 45/177 de l'Assemblée générale en date du 19 décembre 1990.

⁵⁰ "Restructuration et revitalisation de l'Organisation des Nations Unies dans les domaines économique et social et les domaines connexes", résolution 45/264 de l'Assemblée générale en date du 13 mai 1991, annexe, partie I, par. 3.

⁵¹ Ibid., partie IV, par. 6.

⁵² Ibid.

⁵³ "Mesures complémentaires pour restructurer et revitaliser l'Organisation des Nations Unies dans les domaines économique et social et les domaines connexes", résolution 48/162 de l'Assemblée générale en date du 20 décembre 1993.

⁵⁴ "Restructuration et revitalisation de l'Organisation des Nations Unies dans les domaines économique et social et les domaines connexes", résolution 46/235 de l'Assemblée générale en date du 13 avril 1992, annexe, par. 6.

⁵⁵ "Restructuration et revitalisation de l'Organisation des Nations Unies dans les domaines économique et social et les domaines connexes", rapport du Secrétaire général (A/47/534 du 19 octobre 1992).

⁵⁶ "Renforcement du rôle des commissions régionales", résolution 1992/43 du Conseil économique et social en date du 31 juillet 1992.

⁵⁷ Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique, rapport annuel 30 avril 1993-13 avril 1994 (E/1994/36, E/ESCAP/976), p. 80.

⁵⁸ Voir note 53.

⁵⁹ On se rappellera que, dans son rapport (voir A/41/49), le "Groupe des 18" a recommandé une réduction de l'effectif global de 15 % sur trois ans (budget ordinaire) ainsi qu'une réduction de 25 % du nombre des postes de secrétaire général adjoint et de sous-secrétaire général (budget ordinaire et fonds extrabudgétaires), également sur trois ans.

⁶⁰ Pour plus de détails, voir "Examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies". Restructuration du Secrétariat de l'Organisation, note du Secrétaire général (A/46/882 du 21 février 1992).

⁶¹ "Examen de l'efficacité et du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies". Restructuration et efficacité du Secrétariat, rapport du Secrétaire général (A/48/428 du 29 septembre 1993), p. 11.

⁶² "Revitalisation du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies", résolution 46/232 de l'Assemblée générale en date du 2 mars 1992.

⁶³ Dans sa déclaration du 2 novembre 1992, le Secrétaire général a souligné l'importance de la décentralisation aux niveaux tant national que régional, comme moyen de rapprocher l'Organisation des Nations Unies des États Membres qu'elles desservent. Il a également annoncé son intention de renforcer le rôle et la contribution des commissions régionales, soulignant en même temps la nécessité pour les commissions de fonctionner dans le cadre d'une stratégie institutionnelle cohérente, ainsi que celle, pour la décentralisation et une délégation accrue d'autorité, d'être assorties de mesures garantissant la responsabilité.

⁶⁴ A/48/16, op. cit., p. 28.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Voir, en particulier, A/C.5/48/SR.14, A/C.5/48/SR.18, A/C.5/48/SR.19, A/C.5/48/SR.22 et A/C.5/48/SR.26.

⁶⁸ "Examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies et budget-programme de l'exercice biennal 1992-1993", résolution 47/212 B de l'Assemblée générale en date du 20 mai 1993.

⁶⁹ "Coopération régionale". Rapport du Secrétaire général (E/1993/85 du 24 juin 1993), p. 64.

⁷⁰ Ibid., p. 65.

⁷¹ "Projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1992-1993", (A/46/6/Rev.1), vol. I, chap. 13, p. 10 et chap. 14, par. 8 à 11.

⁷² "Budget-programme de l'exercice biennal 1994-1995. Prévisions révisées aux chapitres 10, 15, 16, 17, 18 et 19". Décentralisation des activités et des ressources dans les domaines des ressources naturelles et de l'énergie. Rapport du Secrétaire général, (A/C.5/48/76), 31 mai 1994.

⁷³ E/1993/85, op. cit. p. 68.

⁷⁴ Regional Economic Commissions: some new perspectives by Lee Lananda Da Silva. Document établi à l'intention du CCQPO. Genève, janvier 1994, p. 1.

Chapitre IV

⁷⁵ A/C.5/48/SR.22, p. 13.

⁷⁶ Reforming the United Nations for the 1990s. Report of the North-South Roundtable Session on the future of the UN. Uppsala, Suède. 6-8 septembre 1989, p. 18.

⁷⁷ A/C.5/48/SR.14, p. 5.

⁷⁸ Voir SG/SM/5380, DEV/2026 du 27 juillet 1994.

⁷⁹ "Examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies", résolution 48/218 de l'Assemblée générale, du 23 décembre 1993, p. 311, par. 3.

"Questions relatives au projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1994-1995", résolution 48/228 de l'Assemblée générale, du 23 décembre 1993, p. 331, par. 11.
