

JIU/REP/2002/2

**L'ONU ET LA MÉTHODE FONDÉE SUR LES RÉSULTATS: MISE EN ŒUVRE
DE LA DÉCLARATION DU MILLÉNAIRE**

Document établi par

Doris Bertrand

Corps commun d'inspection



**Nations Unies, Genève
Juin 2002**

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Sigles		v
RÉSUMÉ ANALYTIQUE		vi
INTRODUCTION	1-6	1
PREMIÈRE PARTIE. L'EXPÉRIENCE DE BUDGÉTISATION ET DE PLANIFICATION FONDÉES SUR LES RÉSULTATS: SES INSUFFISANCES	7-79	2
A. La notion de résultats au sein de l'Organisation des Nations Unies et dans les États Membres	7-8	2
B. La notion de résultats dans le cadre de la budgétisation et de la planification de l'Organisation des Nations Unies et dans les États Membres.....	9-17	3
C. Critique constructive de l'expérience actuelle de budgétisation et de planification fondées sur les résultats.....	18-35	6
D. Un exemple tiré du budget-programme pour l'exercice biennal 2002-2003.....	36-42	10
E. Les raisons du malaise: l'absence d'indicateurs satisfaisants de succès dans le budget-programme et le plan à moyen terme.....	43-55	13
F. Exemple tiré du plan à moyen terme pour la période 2002-2005	56-65	16
G. Nécessité de réexaminer périodiquement l'ensemble de l'exercice de budgétisation et de planification fondé sur les résultats: conclusions de l'expérience actuelle.....	66-77	19
H. Pour le moyen terme	78-79	21
DEUXIÈME PARTIE. UNE STRATÉGIE À MOYEN TERME COHÉRENTE ET RÉALISTE, FONDÉE SUR LES RÉSULTATS: UN NOUVEAU CLIMAT DE COOPÉRATION	80-139	22
A. Réformes entreprises par l'Organisation des Nations Unies	84-87	24
B. Réformes entreprises parallèlement par les institutions de Bretton Woods.....	88-92	26

TABLE DES MATIÈRES (suite)

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
C. La Déclaration du Millénaire et le Plan de campagne du Secrétaire général: un engagement explicite de la communauté internationale	93-95	28
D. Bilan de la situation actuelle – ce qui reste à faire pour appliquer la Déclaration du Millénaire: de nouveaux instruments et procédures à moyen terme doivent être créés pour remplacer le plan à moyen terme	96-100	29
E. Absence d'une stratégie commune cohérente et coordination des acteurs: l'intégration des préoccupations sociales dans les politiques macroéconomiques et le rôle de l'ONU	101-107	31
F. Collaboration entre les différents acteurs de la lutte contre la pauvreté	108-114	35
G. Il devrait y avoir tous les cinq ans un débat stratégique en bonne et due forme entre les institutions de Bretton Woods, le système des Nations Unies et les pays concernés	115-121	38
H. Organisation d'un débat stratégique tous les cinq ans au niveau des pays	122-129	41
I. Organisation, tous les cinq ans, d'un débat stratégique au niveau mondial	130-137	44
J. Organisation, tous les cinq ans, d'un débat stratégique au Conseil de sécurité consacré à la prévention des conflits et au rapport entre cette action et les stratégies de développement et d'atténuation de la pauvreté	138-139	48
Annexe I		49
Annexe II		51

SIGLES

APD	Aide publique au développement
CAC	Comité administratif de coordination (remplacé par le CCS)
CAD	Comité d'aide au développement
CCQAB	Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires
CCS	Conseil de coordination des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies (nouvelle dénomination du CAC)
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
CPC	Comité du programme et de la coordination
DAES	Département des affaires économiques et sociales
DSRP	Document de stratégie de réduction de la pauvreté
FASR	Facilité d'ajustement structurel renforcée (FMI)
FMI	Fonds monétaire international
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
FRPC	Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FMI)
IDA	Association internationale de développement
OCDE	Organisation de développement et de coopération économiques
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	Organisation non gouvernementale
PAM	Programme alimentaire mondial
PMA	Pays les moins avancés
PNB	Produit national brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPTE	Pays pauvres très endettés
PUMA	Service de la gestion publique (OCDE)
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

**«Je [...] suis [...] fermement convaincu que nous pouvons
et que nous devons faire mieux encore.»**

*Kofi A. Annan*¹

La Déclaration du Millénaire, adoptée à la fin du deuxième millénaire par 147 chefs d'État ou de gouvernement et par 189 États Membres au total, représente une nouvelle gageure pour la communauté internationale. Elle fixe des objectifs précis concernant, entre autres, la paix, la prévention des conflits, l'élimination de la pauvreté, le développement au sens large, la protection des personnes vulnérables et les besoins particuliers de l'Afrique. Ces objectifs doivent être atteints dans des délais déterminés, généralement en 2015 au plus tard. Dans le document intitulé «Plan de campagne pour la mise en œuvre de la Déclaration du Millénaire» (A/56/326), le Secrétaire général souligne «l'importance capitale d'une approche globale et d'une stratégie coordonnée» pour parvenir au but, et fait observer que «jusqu'à présent, la communauté internationale a multiplié les engagements. Il lui faut maintenant passer aux actes, nouvelle étape où elle s'attachera à mobiliser les volontés et les ressources nécessaires pour tenir les promesses qu'elle a faites». Il indique aussi que le monde entier suivra la mise en œuvre de la Déclaration du Millénaire.

Le système des Nations Unies² et les institutions de Bretton Woods – à savoir la Banque mondiale et le Fonds monétaire international³ – ont entrepris d'établir de nouvelles méthodes de travail:

- À l'ONU, des réformes ont été engagées par le Secrétaire général en 1997 afin d'assurer une plus grande cohérence interne, avec le concours des institutions de Bretton Woods. L'adoption de la notion de résultats pour la budgétisation et la planification a stimulé l'évolution du mode de gestion de l'Organisation;

¹ «Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation» (A/56/1, 6 septembre 2001, par. 12).

² Dans le présent rapport, l'expression «système des Nations Unies» désigne l'ONU ainsi que ses organismes, programmes et fonds, mais n'englobe pas les institutions de Bretton Woods.

³ Ce rapport a été établi à l'intention des États membres du système des Nations Unies, mais il traite aussi des institutions de Bretton Woods et de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), vu qu'elles jouent un rôle important et exercent une action souvent décisive pour les pays en développement, qu'elles font partie intégrante de la communauté internationale et qu'elles sont membres du Conseil de coordination des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies (CCS). À cet égard, on citera un extrait du résumé de la table ronde ministérielle sur le thème «La cohérence du développement», tenue pendant la Conférence internationale sur le financement du développement: «Certains orateurs ont insisté sur l'importance d'un renforcement de la coopération entre les Nations Unies, les institutions de Bretton Woods et l'Organisation mondiale du commerce, ainsi qu'avec les institutions financières régionales» (A/CONF.198/8/Add.7, par. 5).

- D'importants changements se sont produits dans les institutions de Bretton Woods qui accordent désormais un rang de priorité élevé à l'élimination de la pauvreté et ont compris que pour atteindre cet objectif il fallait intégrer pleinement l'action en faveur du progrès social dans la politique macroéconomique et les réformes structurelles. Le Cadre de développement intégré mis au point par le Président du Groupe de la Banque mondiale, James D. Wolfensohn, procède d'une conception globale du développement et constitue la base des documents de stratégie de réduction de la pauvreté établis par les pays en développement en collaboration avec les institutions de Bretton Woods en vue de bénéficier d'un allègement de leur dette, étant entendu que ces pays doivent être maîtres de l'action menée.

Cet esprit de réforme et de coopération est de bon augure. Il devrait permettre à l'ONU de remplir la mission qui est la sienne en vertu des paragraphes 1 et 3 de l'Article 1 de la Charte des Nations Unies, à savoir «maintenir la paix et la sécurité internationales» et «réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire». Ce climat favorable offre aussi l'occasion de renforcer le rôle de coordination du Conseil économique et social, dont il est question aux Articles 62, 63 et 64 de la Charte. Dans cette optique, la notion de «résultats» utilisée actuellement par l'ONU doit être précisée et harmonisée avec les objectifs de la Déclaration du Millénaire. C'est là le but du présent rapport.

Ce document est divisé en deux parties. La première traite de l'expérience en matière de budgétisation et de planification fondées sur les résultats, des problèmes rencontrés et des changements ou améliorations possibles. La deuxième décrit les nouveaux instruments et les nouvelles méthodes à mettre au point pour permettre au système des Nations Unies de suivre une démarche efficace et réaliste axée sur les résultats et pour donner aux États Membres les moyens de suivre les progrès de la mise en œuvre de la Déclaration du Millénaire.

Nous verrons dans la première partie que par «résultats» (ou «réalisations escomptées» dans le budget-programme et le plan à moyen terme de l'ONU) on entend d'abord, non sans ambiguïté, les résultats des activités relevant des programmes de l'ONU proprement dite. D'autre part, dans la Déclaration du Millénaire et les textes issus de grandes conférences des Nations Unies, ce terme doit s'entendre des résultats à obtenir au niveau national et mondial, avec l'aide de la communauté internationale.

Dans la première partie du rapport, il est également question des techniques de gestion axées sur les produits dont la budgétisation fondée sur les résultats, qui sont utilisées par les gouvernements (par. 8 et annexe I) et des différences entre le contexte national et le contexte international (par. 9 et suiv.). Il semble que les difficultés que soulève l'application de techniques de budgétisation et de planification fondées sur les résultats au Secrétariat de l'ONU tiennent en partie au fait que ces différences n'ont pas été suffisamment prises en considération.

Les techniques en question n'ont pas été adaptées aux besoins et aux réalités d'organisations internationales comme l'ONU (par. 24 et suiv.). Des exemples tirés du budget-programme de l'exercice biennal 2002-2003 et du plan à moyen terme pour la période 2002-2005 sont présentés à l'appui de cet argument (par. 43 et suiv.). Il est manifestement plus difficile de recourir à la budgétisation et à la planification fondées sur les résultats à l'échelle de l'ONU qu'à l'échelon national, étant donné le nombre de décideurs (les États Membres),

la nature des activités programmées, l'imprécision des objectifs, l'absence de délais véritables, le manque de données de base qui empêche de faire des comparaisons, l'inadéquation des ressources aux objectifs et, enfin, le rôle de l'ONU et son influence sur le changement observable.

Il est recommandé de suivre de très près la méthode actuelle de budgétisation fondée sur les résultats et de mieux l'adapter aux besoins des États Membres afin de pouvoir observer et mesurer le changement. Il conviendrait de mieux définir la notion de «réalisations escomptées», compte tenu en particulier de la brièveté de l'exercice biennal, de revoir la présentation du budget-programme fondé sur les résultats et de créer des conditions favorables.

RECOMMANDATIONS 1 ET 2:

1. Il convient de préciser la notion de «résultats». Une distinction devrait être faite entre les résultats des activités relevant des programmes de l'ONU proprement dite, c'est-à-dire les réalisations dans le contexte du budget-programme, et les résultats au niveau national et mondial dans le contexte des grandes conférences des Nations Unies et de la Déclaration du Millénaire.

2. Il convient de suivre l'application à l'ONU des techniques de budgétisation fondées sur les résultats, en vue de les adapter au caractère très particulier de l'Organisation, en tenant compte du fait que les États Membres doivent pouvoir observer le changement. La notion de réalisations devra être définie de façon plus claire et plus précise, en collaboration avec les directeurs de programmes puisqu'ils seront en définitive comptables de l'exécution des activités. Il faut créer des conditions propices – gestion souple et dynamique des ressources humaines, systèmes d'information idoines, possibilités de formation offertes au personnel, renforcement de la confiance non seulement au sein du Secrétariat mais encore entre celui-ci et les États Membres et octroi d'une latitude accrue aux directeurs de programmes qui devront en échange rendre des comptes. Une plus grande précision est requise en ce qui concerne les tâches administratives et d'autres activités d'appui (voir le paragraphe 77).

La deuxième partie du rapport vise à jeter les bases d'une stratégie à moyen terme réaliste et efficace, fondée sur les résultats, pour faciliter la mise en œuvre de la Déclaration du Millénaire. Les réformes entreprises par le système des Nations Unies et par les institutions de Bretton Woods sont décrites de façon plus détaillée, l'accent étant mis sur l'action dans le domaine économique et social. On constate que le nouvel esprit de coopération qui règne à l'ONU et qui s'étend aux relations avec ces institutions va se renforçant et ouvre de vastes perspectives (par. 80 à 100), mais qu'il reste beaucoup à faire pour atteindre les objectifs de la Déclaration en temps voulu.

Il n'y a actuellement pas de stratégie ayant l'aval de tous ceux qui œuvrent à la réalisation de ces objectifs. Les institutions de Bretton Woods mettent depuis peu l'accent sur l'élimination de la pauvreté, mais cela ne s'est pas encore traduit par une modification notable de leur politique en matière d'ajustement. Les orientations macroéconomiques et structurelles n'ont pour l'essentiel pas changé, même si elles incluent aujourd'hui certaines considérations d'ordre social. La question du financement des mesures recommandées pour atténuer la pauvreté n'a pas encore été sérieusement abordée (par. 117). Les institutions de Bretton Woods reconnaissent que l'on

n'est pas parvenu à formuler une stratégie équilibrée tenant compte des aspects à la fois économiques, sociaux et structurels (par. 101). Les rapports de l'ONU aboutissent à la même conclusion (par. 102 à 104).

De trop nombreux documents, contenant souvent les mêmes descriptions, sont établis au niveau des pays, ce qui coûte cher et au système des Nations Unies et aux institutions de Bretton Woods (par. 115, 116 et 123). Plusieurs traitent essentiellement du progrès social; d'autres, rédigés par les institutions de Bretton Woods, portent sur des questions économiques, financières et structurelles, ainsi que sur les conditions imposées en matière d'ajustement. En outre, il n'y a pas encore eu de discussions sérieuses au niveau national et mondial entre les institutions de Bretton Woods, l'OMC, le système des Nations Unies, les principaux donateurs et les pays intéressés au sujet de l'intégration nécessaire d'objectifs sociaux (préconisée surtout par l'ONU) dans les mesures d'ordre principalement macroéconomique, financier et structurel prescrites par lesdites institutions, en vue d'assurer la viabilité sociale et politique et, partant, la stabilité. Rien n'a été fait pour organiser une meilleure coordination entre tous les acteurs, et le plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement porte surtout sur des questions d'ordre social et s'adresse essentiellement aux partenaires membres du système des Nations Unies. Enfin on ne s'est pas encore intéressé aux liens entre la politique économique et sociale et le rôle de l'ONU dans la prévention des conflits (par. 119). Toutes ces lacunes doivent être comblées. Des solutions sont proposées dans les recommandations.

RECOMMANDATIONS 3 à 8:

- 3. À moyen terme, les trop nombreux documents et rapports décrivant la situation d'un pays donné devraient être remplacés, après consultation avec le CCS, par un document unique appelé rapport commun d'examen par pays, établi conformément aux indications figurant aux paragraphes 125 et 126. Ce document devrait à l'avenir remplacer, dans la mesure du possible, les rapports rédigés par les différentes organisations, et ce afin de réduire les coûts et d'éviter les doubles emplois. Un débat stratégique par pays devrait avoir lieu tous les cinq ans pour que l'on puisse s'entendre sur la stratégie à suivre (voir le paragraphe 128).**
- 4. Au niveau mondial, l'ONU devrait rédiger tous les cinq ans un rapport faisant la synthèse des débats par pays et exposant les meilleures pratiques ainsi que les leçons et les conclusions tirées de l'expérience. Ce rapport d'examen stratégique à moyen terme devrait, dans la mesure du possible, établir une typologie des situations comparables en matière de développement socioéconomique et de pauvreté dans les divers pays, et proposer des stratégies applicables à chaque type de cas (voir le paragraphe 135). Il s'agirait de définir, à moyen terme, une stratégie coordonnée et cohérente, sinon commune, pour le système des Nations Unies, les institutions de Bretton Woods et d'autres acteurs importants, qui aiderait les États Membres à atteindre les objectifs de la Déclaration du Millénaire.**
- 5. Le rapport d'examen stratégique à moyen terme, ainsi que le rapport statistique général promis par le Secrétaire général dans son Plan de campagne, devraient être soumis tous les cinq ans à une réunion de haut niveau du Conseil économique et social. Le but serait de renforcer le consensus et d'assurer la cohérence des stratégies de développement et de réduction de la pauvreté, de donner des directives aux institutions internationales et d'obtenir des annonces de contributions à moyen terme pour l'assistance extérieure.**

Cela permettrait de mettre en place un cadre stratégique cohérent et coordonné, propre à faciliter la mise en œuvre de la Déclaration du Millénaire (voir le paragraphe 136). Le débat devrait déboucher sur un consensus concernant la façon de concilier viablement ajustement et élimination de la pauvreté.

6. L'établissement de ce rapport de synthèse par l'ONU exigera le concours d'un nombre considérable de personnes qualifiées. Les ressources étant actuellement limitées, il faudrait envisager de réduire le nombre ou l'ampleur des documents économiques et sociaux établis par l'ONU qui portent sur les mêmes questions et aboutissent aux mêmes conclusions. Étant donné que les divers rapports décrivant la situation socioéconomique mondiale n'ont pas tous un caractère directif, il y aurait *lieu de reconsidérer et de réorganiser* leur publication (voir le paragraphe 133).

7. Parallèlement aux mesures indiquées ci-dessus, et pour permettre à l'ONU de remplir la tâche qui lui incombe en vertu du paragraphe 3 de l'Article 1 de la Charte des Nations Unies, un *rapport d'examen à moyen terme sur la prévention des conflits* devrait être établi par le Secrétariat de l'Organisation tous les cinq ans, sur la base du rapport d'examen stratégique à moyen terme. Ce document décrirait les liens entre les progrès réalisés dans le domaine de l'élimination de la pauvreté, de la promotion du développement et de la prévention des conflits. Il devrait être *soumis au Conseil de sécurité pour examen et, s'il en est ainsi décidé, être également présenté à l'Assemblée générale* (voir le paragraphe 138).

8. En ce qui concerne *l'avenir du plan à moyen terme*, deux options s'offrent aux États Membres:

- *Option 1: Si les deux instruments nouveaux proposés dans les recommandations 3 et 4, à savoir le rapport commun d'examen par pays et le rapport d'examen stratégique à moyen terme, répondent aux besoins des États Membres en matière d'orientation stratégique à moyen terme, ceux-ci pourraient décider de ne pas établir de plan à moyen terme après celui de la période 2002-2005.*
- *Option 2: Si l'on décide de conserver le plan à moyen terme, le prochain devrait tenir compte des deux nouveaux instruments recommandés et refléter leurs conclusions applicables aux programmes et activités de l'ONU. Il faudrait s'attacher à intégrer pleinement les objectifs de la Déclaration du Millénaire et les suggestions du Plan de campagne dans le plan à moyen terme actuel et dans les suivants, de façon que les États Membres puissent évaluer l'efficacité et la cohérence de la stratégie mise en œuvre par l'ONU pour les aider à atteindre ces objectifs.*

INTRODUCTION

1. Le présent rapport vise à expliciter la notion de «résultats» actuellement utilisée à l'ONU. D'une part, les résultats sont appelés «réalisations escomptées» dans le budget-programme et le plan à moyen terme et sont considérés, d'une façon quelque peu ambiguë, comme découlant principalement des activités qui relèvent des activités de l'ONU proprement dite. D'autre part, dans la Déclaration du Millénaire et dans les textes issus des grandes conférences de l'ONU, les résultats doivent s'entendre de ceux qui devraient être obtenus avec l'assistance de la communauté internationale au niveau national et mondial, avec aussi un important volet régional.

2. Il importe de se demander si les deux notions remplissent leur fonction et si elles répondent aux attentes des États Membres. L'analyse montre les limites de la notion de résultats prise dans son acception la moins large, à savoir essentiellement les résultats de l'action de l'Organisation des Nations Unies. Elles sont décrites dans la première partie du rapport, qui traite de l'application actuelle de la méthode fondée sur les résultats dans le cadre du budget-programme de l'exercice biennal 2002-2003 et du plan à moyen terme pour la période 2002-2005.

3. Vu les conclusions tirées de l'expérience actuelle de la budgétisation et de la planification fondées sur les résultats, il est proposé d'adopter, du moins à moyen terme, la notion plus ambitieuse de résultats qui est utilisée dans le contexte de la Déclaration du Millénaire et des grandes conférences des Nations Unies. **Cela conduit à reconsidérer, dans la deuxième partie du rapport, l'ensemble du processus de planification qui a actuellement pour cadre le plan à moyen terme.**

4. Il est également proposé de revoir les instruments et la méthode pour mieux répondre à la demande des États Membres qui ont jugé nécessaire de «fixer des principes directeurs en vue de la mise en œuvre de la Déclaration du Millénaire», d'adopter «une démarche intégrée, coordonnée, globale et équilibrée pour la mise en œuvre de la Déclaration du Millénaire au niveau national, régional et international»⁴ et «d'examiner dans les meilleurs délais comment la mise en œuvre de la Déclaration du Millénaire devrait se situer par rapport au processus budgétaire biennal et au plan à moyen terme»⁵. Les institutions de Bretton Woods sont invitées «à participer activement à la mise en œuvre du Sommet et à son suivi», et l'OMC est priée de «contribuer à la mise en œuvre de la Déclaration du Millénaire»⁶.

5. Les nouveaux instruments et la nouvelle méthode proposés devraient en outre faciliter l'accomplissement des tâches confiées à l'ONU en vertu de l'Article 1 de la Charte, à savoir «maintenir la paix et la sécurité internationales» et «réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire».

⁴ «Suite à donner aux résultats du Sommet du Millénaire» (A/RES/55/162), al. 7 du Préambule et par. 1 du Dispositif.

⁵ Ibid., par. 10.

⁶ Ibid., par. 12 et 13.

Les réformes entreprises à l'initiative du Secrétaire général en 1997 et la volonté des États Membres d'œuvrer ensemble, au sein du système des Nations Unies, à la réalisation des objectifs communs énoncés dans la Déclaration du Millénaire ont créé un esprit de coopération qui est à cet égard très encourageant.

6. Le présent rapport comprend deux parties. La première traite de l'expérience acquise en matière de budgétisation et de planification fondées sur les résultats, des problèmes rencontrés ainsi que des améliorations et des changements possibles. La deuxième décrit les nouveaux instruments et la nouvelle méthode qui pourraient permettre au système des Nations Unies de suivre une démarche efficace et réaliste fondée sur les résultats, en offrant aux États Membres d'importants outils pour suivre les progrès de la mise en œuvre de la Déclaration du Millénaire.

PREMIÈRE PARTIE

L'EXPÉRIENCE DE BUDGÉTISATION ET DE PLANIFICATION FONDÉES SUR LES RÉSULTATS: SES INSUFFISANCES

A. LA NOTION DE RÉSULTATS AU SEIN DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES ET DANS LES ÉTATS MEMBRES

7. L'adoption de la notion de «résultats» pose problème en ce qu'elle laisse supposer qu'il serait possible de mesurer assez précisément l'efficacité des activités de l'Organisation des Nations Unies, alors que l'expérience montre que cela est très difficile. Il n'en reste pas moins que l'examen de ce problème offre l'occasion d'**approfondir l'analyse de la nature même des activités de l'Organisation**, et de mieux comprendre les raisons des difficultés auxquelles se sont heurtées de précédentes tentatives analogues et pourquoi, en définitive, il est difficile de montrer précisément aux États Membres et au grand public ce que fait l'Organisation, et en quoi et dans quelle mesure elle peut faciliter l'action des États Membres. Le concept de budgétisation fondée sur les résultats est apparu à l'ONU en 1997⁷. Des efforts et des investissements considérables y ont été consacrés, en ressources tant humaines que financières. Ils ont notamment porté sur l'élaboration à titre expérimental du budget-programme pour l'exercice 2001-2002 comportant plusieurs modèles de chapitres, l'élaboration du budget-programme pour l'exercice 2002-2003⁸, et celle du plan à moyen terme pour la période 2002-2005⁹. Cela devait permettre d'y voir plus clair, de mieux comprendre les activités des différents programmes et de montrer qu'il était possible d'obtenir des «résultats»¹⁰. Le budget-programme pour l'exercice

⁷ «Rénover l'Organisation des Nations Unies: un programme de réformes» (A/51/950 du 14 juillet 1997 et A/51/950/Add.6 du 12 novembre 1997 sur la budgétisation fondée sur les résultats).

⁸ A/56/6 (sect. 9) du 19 avril 2001.

⁹ A/55/6 du 4 avril 2000.

¹⁰ Le cadre du budget-programme et le plan à moyen terme visent les «réalisations escomptées» et les «indicateurs de succès» et «indicateurs de résultat»; dès lors que le présent rapport traite des concepts établis de budgétisation et de planification fondées sur les résultats, c'est le terme de «résultats» qui y sera de préférence employé.

2002-2003 est le premier à s'inscrire dans le cadre du plan à moyen terme pour la période 2002-2005 et le premier également à être établi selon les principes de la budgétisation axée sur les résultats, conformément aux concepts approuvés par l'Assemblée générale dans sa résolution 55/231 du 23 décembre 2000. Le Secrétaire général M. Kofi A. Annan a en outre déclaré que «la nouvelle présentation du budget-programme permet d'établir un lien plus étroit avec le plan à moyen terme et vise à privilégier, dans le processus budgétaire, non pas tant l'aspect quantitatif des ressources, comme c'était le cas jusqu'à présent, que l'aspect qualitatif, en mettant en évidence les réalisations escomptées, l'exécution des programmes et l'évaluation de l'efficacité des activités de l'Organisation»¹¹. L'objectif de la présentation budgétaire actuelle est donc de permettre d'y voir plus clair dans les activités de l'Organisation et, partant, de mieux comprendre les activités des différents programmes et de montrer qu'il est possible d'obtenir des résultats tangibles. Il est clair que si l'ONU pouvait démontrer tous les deux ans (ou tous les quatre ans, ce qui correspond à la période actuellement couverte par le plan à moyen terme) que des résultats concrets vérifiables ont pu être obtenus et qu'il est possible d'indiquer par avance le type de résultats à obtenir, que ce soit dans le domaine de la paix, ou des affaires économiques et sociales, des droits de l'homme, etc., le public douterait moins de son efficacité et de son efficience. Cela pourrait même contribuer à accroître l'appui des États à l'Organisation, et faciliterait la mobilisation de fonds dans le secteur privé. Ces objectifs sont éminemment dignes d'intérêt eu égard à l'enjeu. L'essentiel est de savoir s'il existe les conditions propices à leur réalisation.

8. L'application à titre expérimental de méthodes de budgétisation fondée sur les résultats au sein de l'Organisation des Nations Unies s'est inspirée des nouvelles méthodologies adoptées par plusieurs États Membres pour l'élaboration de leurs budgets nationaux. L'**annexe I** dresse un panorama de ces différentes expériences et de l'état de la pratique dans ce domaine¹². Elle montre en particulier la distinction opérée entre les différents niveaux d'objectifs, lesquels se répartissent entre buts ou objectifs généraux, objectifs et cibles. À ces dernières, les plus précises, peut s'appliquer la qualification SMART, ce qui correspond à un objectif spécifique, mesurable, réalisable, pertinent et limité dans le temps. S'il est incontestable que des enseignements peuvent être tirés de toutes ces expériences pour l'Organisation et le système des Nations Unies, il est manifeste qu'il faut les adapter à la nature différente des organisations internationales. Cette adaptation n'a jusqu'à présent pas été entreprise de manière appropriée.

B. LA NOTION DE RÉSULTATS DANS LE CADRE DE LA BUDGÉTISATION ET DE LA PLANIFICATION DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES ET DANS LES ÉTATS MEMBRES

9. Il existe assurément une différence radicale entre la notion de résultats dans le cadre d'un État et dans celui de l'Organisation des Nations Unies. Dans le premier cas, la définition et l'exécution de programmes incombent à un gouvernement qui, par définition, conduit une

¹¹ Avant-propos et introduction du projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2002-2003 (A/56/6 du 25 avril 2001).

¹² L'auteur a utilisé les travaux effectués en 2001 par le Groupe de travail des hauts responsables du budget du Service de la gestion publique (PUMA) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

politique approuvée par un parlement national. **Dans ce cas, une planification en fonction des résultats est donc plus facilement réalisable dès lors que le Gouvernement national assume le processus interne** qui doit permettre d'obtenir les résultats souhaités. Le Gouvernement peut prendre des engagements concernant les ressources nécessaires; il peut définir les stratégies à mettre en œuvre et assurer la cohérence nécessaire entre secteurs et activités. De plus, un Gouvernement a les moyens d'obtenir une évaluation objective des résultats, et de rectifier ou modifier sa stratégie en cas de besoin. Il lui est également possible de distinguer clairement les différents niveaux d'objectifs (buts, objectifs et cibles) puisqu'il a le pouvoir de décision à chacun de ces niveaux. **Il peut constater une évolution en comparant les données de référence au début d'un programme et celles à obtenir au terme d'une période déterminée.** Le **type de résultats** qu'un pays peut décider d'obtenir (par exemple une baisse du taux d'accroissement démographique, une augmentation du nombre d'experts formés dans des domaines spécifiques, une hausse du taux de scolarisation, etc.) peut être exprimé par des chiffres précis. Certes, même dans le cadre d'un budget national, tous les types d'activités ne se prêtent pas à une planification précise et il se peut que les États n'atteignent pas leurs cibles, en dépit d'une bonne stratégie, en raison, par exemple, de transformations de l'environnement économique extérieur qu'ils ne maîtrisent pas.

10. En ce qui concerne l'ONU et d'autres organisations internationales, la situation est sensiblement différente. Très rares sont les activités de l'ONU dont les résultats peuvent être exprimés par la comparaison de deux chiffres. Il est ainsi possible de calculer, sur une période déterminée, l'augmentation du nombre de pays qui appliquent une convention, ou qui respectent certaines pratiques recommandées (si l'application ne dépend que des efforts de l'Organisation), ou de calculer une hausse du nombre de publications vendues. Mais, comme on le verra, lorsque des indicateurs de résultat sont utilisés, les chiffres ne sont jamais donnés, ce qui semble indiquer que des difficultés ont été rencontrées.

11. **Au sein de l'Organisation des Nations Unies, l'orientation et l'exécution de programmes dépendent du degré de consensus existant entre tous les États Membres, et de leur volonté politique de coopérer pour exécuter ces programmes.** Certains des programmes importants de l'Organisation visent à obtenir le plus large consensus possible. Le travail des directeurs de programme serait facilité si les décideurs eux-mêmes définissaient plus précisément les objectifs, voire les cibles. L'efficacité et l'efficience d'un système fondé sur les résultats dépendent dans une large mesure du souci de précision des États Membres et de leur volonté de définir clairement leurs objectifs ou même leurs cibles, **mais elles dépendent aussi de manière vitale de leur volonté de dégager les ressources nécessaires.**

12. De fait, il est très difficile de démontrer un changement observable si la situation existant au début d'une activité de l'ONU dans un pays (ou à l'échelle mondiale) n'est pas indiquée, mais cela l'est encore plus si le rôle de l'Organisation n'est pas fondamental à cet égard. Dans la majorité des cas, **l'Organisation des Nations Unies n'intervient manifestement pas seule pour tenter d'obtenir un changement et donc des résultats.** Les difficultés sont accrues du fait que les programmes et les activités des Nations Unies sont répartis dans le monde entier et sont à la fois ambitieux et complexes. Même si l'ONU tentait de coordonner l'action des divers autres acteurs au sein de la communauté internationale, on ne pourrait lui attribuer la seule responsabilité des résultats ainsi obtenus. De plus, dans de nombreux cas, il n'a pas été possible d'obtenir un engagement des différents acteurs de fournir les ressources nécessaires. À cela

s'ajoute le fait que les décideurs, au sein de l'Organisation, emploient des termes trop vagues et trop généraux pour la formulation d'objectifs¹³. S'agissant par exemple de l'élimination de la pauvreté ou de la promotion des droits de l'homme, seuls sont indiqués des objectifs à long terme (2015 par exemple), non assortis de plans d'action précis à moyen terme. On fait valoir ici que le type d'activités que mène l'Organisation – services consultatifs, assistance technique, etc. – ne peut, en l'absence d'efforts sérieux de coordination, se traduire par des résultats précis.

13. Il y a, au sein de l'Organisation des Nations Unies, plusieurs niveaux de résultats possibles:

- Résultats exprimés en termes de *produits*, tels que publications, rapports, séminaires, réunions, appui du travail des commissions, activités opérationnelles, le cas échéant;
- Résultats exprimés en termes de *produits pouvant avoir une influence durable* comme, par exemple, l'adoption et la ratification d'une convention internationale, la création d'institutions capables d'aider durablement les États Membres, tels que des instituts de recherche, ou des établissements de formation, l'investissement dans des équipements permanents, la publication de manuels susceptibles de servir plusieurs années moyennant des mises à jour régulières, etc. L'exécution de produits de caractère durable suppose en général une conjugaison d'activités opérationnelles et de conseils;
- Résultats exprimés en termes de *réalisations intéressant des États Membres*: par exemple, formation professionnelle (enseignants, experts, médecins, infirmiers, avocats, etc.), aide à la création d'institutions nationales ou régionales, réduction mesurable du taux d'accroissement de la population dans des pays où ce taux est considéré comme trop élevé, accroissement mesurable de la capacité de production, accroissement du nombre de bénéficiaires d'une nouvelle législation sociale pendant la période d'un plan ou d'un exercice budgétaire, adoption d'une législation nationale conforme aux principes recommandés par la communauté internationale. Des réalisations ou des résultats comme ceux-ci peuvent être plus ou moins précisément quantifiés, ce qui permet de comparer les chiffres au début et au terme d'un plan ou d'un exercice budgétaire et, partant, de suivre et de définir ce qui constitue un changement observable en comparant la situation existant au début d'une période déterminée et celle censée exister à la fin de cette période. **Mais, en général, des résultats de ce type ne peuvent être obtenus par le seul Secrétariat des Nations Unies.** Ils sont souvent imputables à une coopération entre tous les partenaires du système des Nations Unies ou certains d'entre eux, les institutions spécialisées, les fonds et programmes des Nations Unies [comme le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et le Programme alimentaire mondial (PAM)], les institutions de Bretton Woods, l'Union européenne ainsi que, dans de nombreux cas, des institutions d'aide bilatérale, et surtout, les pays eux-mêmes. Ce n'est que dans des cas très

¹³ Le terme «objectifs» est employé dans le «Plan de campagne pour la mise en œuvre de la Déclaration du Millénaire: Rapport du Secrétaire général» (A/56/326 du 6 septembre 2001).

exceptionnels que des résultats peuvent être considérés comme ceux du seul Secrétariat des Nations Unies et, même dans ces cas-là, ces résultats ne peuvent être obtenus qu'avec l'aide du pays ou des pays intéressés.

14. Eu égard à ces considérations, il est certain que l'ONU en tant que telle ne peut produire que des résultats des premier et deuxième types susvisés. Pour ce qui est du **troisième type, à savoir les résultats obtenus dans les pays eux-mêmes, il est manifeste que dans la grande majorité des cas, l'assistance et les ressources nécessaires ne sont pas fournies seulement par l'ONU qui n'est que l'un des participants** et qui, en général, ne pourrait même pas prétendre être le coordonnateur des diverses contributions. La seule exception concernerait les résultats d'un projet spécifique ne bénéficiant pas de l'assistance technique de l'ONU, ce qui est relativement rare.

15. Cette analyse fait ressortir la différence qui existe entre la situation de l'Organisation des Nations Unies et celle d'un État-nation et montre clairement qu'il est extrêmement difficile, sinon impossible, pour la majorité des directeurs de programme de se conformer à l'obligation de spécifier les changements observables pour ce qui est de leurs programmes et projets.

16. Il ne faut pas méconnaître le fait que **les États Membres s'intéressent principalement aux résultats obtenus au niveau des pays, ou au niveau mondial**. Les évaluations entreprises par le Conseil économique et social, et les objectifs mentionnés dans le Plan de campagne du Secrétaire général, sont axés sur ces types de résultats. Il importe que l'Organisation des Nations Unies puisse démontrer, par le biais de la méthode fondée sur les résultats employée dans ses budgets-programmes et plans à moyen terme, qu'elle **contribue à la réalisation de ce type d'objectifs d'une manière susceptible d'être mesurée et évaluée**. Comme on le verra, **le seul moyen d'y parvenir est de démontrer que l'Organisation remplit pleinement le rôle qui lui est assigné de coordonnateur des activités du système des Nations Unies et, même, si possible, de la communauté internationale tout entière**. Il faudra pour cela que l'Organisation des Nations Unies démontre qu'elle apporte une **contribution déterminante à la cohérence des stratégies des différents acteurs**. Les indicateurs de succès retenus pour le présent exercice de budgétisation fondée sur les résultats ne remplissent pas cette fonction, ce qui est peut-être la raison principale du malaise actuel dans ce domaine.

17. La question devient donc la suivante: *à quel type de transformations méthodologiques du processus décisionnel, portant sur la préparation des décisions, le type de descriptifs de programme et le rôle du Secrétariat, faudrait-il procéder pour permettre à l'Organisation des Nations Unies de définir des résultats réalisables?*

C. CRITIQUE CONSTRUCTIVE DE L'EXPÉRIENCE ACTUELLE DE BUDGÉTISATION ET DE PLANIFICATION FONDÉES SUR LES RÉSULTATS

18. Il est nécessaire, avant de tenter d'élucider cette question, d'exposer les réactions des différentes composantes du Secrétariat des Nations Unies concernées, des représentants des États Membres et des experts, à l'expérience de budgétisation fondée sur les résultats actuellement menée. Maintes observations, souvent critiques, ont été faites dans différents rapports par le Secrétaire général, par le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB) et par le Comité du programme et de la coordination (CPC).

19. Il ressort de l'**annexe II**, où sont récapitulées les observations figurant dans ces rapports, que, de l'avis des utilisateurs du plan à moyen terme et du budget-programme, il faudrait faire une distinction plus nette entre les buts à long terme (réalisations, objectifs ou buts), les objectifs à moyen terme (définis plus concrètement que les buts) et les cibles ou réalisations escomptées à court terme (en deux ans, s'agissant du budget-programme, ou en quatre ans, pour le plan à moyen terme) qui devront être atteints par une conjugaison d'instruments et différents types de produits.

20. On s'inquiète beaucoup de l'imprécision des indices de changements observables susceptibles d'être réalisés par les différents programmes. En d'autres termes, il faut trouver les moyens de décrire précisément la différence entre la situation existant et la situation devant résulter du programme ou de l'activité.

21. On vise également la nécessité de décrire plus précisément les stratégies (ou politiques) à suivre, afin de déterminer le choix des programmes et, pour chacun d'eux, faciliter la détermination des cibles et produits. Cela suppose, par voie de conséquence, une adaptation de la méthodologie à la nature propre des différents programmes ainsi qu'une harmonisation et, en définitive, une normalisation de la terminologie.

22. Ces observations et préoccupations semblent toutefois, pour la majorité d'entre elles, reposer sur l'idée que l'entreprise incontestablement ambitieuse que constitue l'adoption d'une budgétisation et d'une planification fondées sur les résultats, en vue de modifier le style de gestion de l'Organisation, pourrait donner des résultats satisfaisants si l'on affinait encore la méthodologie, par exemple en choisissant mieux les indicateurs de résultat. L'évaluation du Corps commun d'inspection confirme cette conclusion, en suggérant toutefois qu'il ne suffirait pas de laisser aux seuls directeurs de programme le soin d'apporter les perfectionnements propre à améliorer les indicateurs de résultat et la formulation des stratégies. Il s'agit au contraire essentiellement d'une responsabilité partagée avec les États Membres qui doivent aussi être invités à prendre des décisions mieux documentées et plus claires.

23. Il ressort de la propre enquête menée par l'auteur du présent rapport au sein du Secrétariat que les directeurs de programme n'étaient pas pleinement satisfaits de la méthodologie qu'ils étaient censés appliquer. De fait, un certain malaise s'est exprimé à propos de l'ensemble de l'exercice.

24. Les directeurs de programme interrogés dans le cadre de cette enquête, notamment au sein du Département des affaires économiques et sociales (DAES) ont reconnu que, tout en adhérant pleinement à l'idée d'une démarche fondée sur les résultats avancée par le Secrétaire général dans son programme de réformes de 1997, ils n'étaient pas toujours pleinement convaincus de l'utilité de l'exercice tel qu'il était actuellement conçu. Les observations suivantes méritent notamment d'être notées.

25. *Le système actuel était induit par le processus*, c'est-à-dire introduit, conçu et promu par des spécialistes du budget qui, souvent, ne connaissaient pas parfaitement le contenu des programmes et les contraintes auxquelles ils étaient soumis.

26. La méthodologie, introduite avec l'aide de consultants extérieurs, était fondée sur des modèles appliqués dans le cadre d'expériences budgétaires nationales et non pas conçue pour

une organisation internationale telle que l'ONU en fonction de sa **spécificité**, tant sous l'angle du processus décisionnel, un consensus étant plus difficile à obtenir à l'échelon **international** qu'à l'échelon national, que de la **nature de ses programmes**.

27. La **présentation** était donc **inadaptée** au vaste éventail des programmes de l'ONU qui vont, notamment, de tâches de gestion courantes aux affaires politiques, en passant par des activités consultatives, normatives et d'assistance technique.

28. La **présentation et la méthodologie** ont été jugées **trop rigides**, en ce qu'elles empêchaient les directeurs de programme chargés d'activités de fond et les comités fonctionnels de décrire leurs activités en se fondant dûment sur les résultats.

29. **Les indicateurs de résultat retenus étaient plus ou moins normalisés** et n'étaient donc pas toujours adaptés aux programmes considérés, ni **définis par les directeurs de programme eux-mêmes**. Dans de nombreux cas, ils étaient prescrits par des consultants extérieurs davantage versés dans des expériences menées par des gouvernements nationaux. En raison des délais, les directeurs de programme n'avaient souvent pas pu exprimer leurs idées propres et lorsqu'ils avaient tenté de le faire, il leur avait été dit qu'il importait d'adopter une **présentation uniforme** et de s'y tenir. **Cela s'appliquait tant au budget-programme qu'au plus récent plan à moyen terme**. Certains directeurs de programme ont admis qu'en définitive, ils n'avaient pas toujours reconnu leurs programmes dans la description uniforme retenue par les fonctionnaires du budget, en grande partie faute de place sur les formulaires de rapport. Selon eux, les descriptions des programmes dans le budget-programme et le plan à moyen terme ne donnaient souvent guère d'informations actualisées sur la teneur réelle des programmes, sans parler des résultats auxquels ils visaient.

30. Le manque d'intérêt déclaré des directeurs de programme pour investir davantage de temps et d'efforts a été en partie attribué à la surcharge des tâches prescrites qu'ils devaient accomplir dans le cadre d'un montant budgétaire constant et, partant, dans les limites des ressources humaines et financières existantes. Mais il a aussi été imputé à un *manque d'incitations*. L'adoption d'une budgétisation fondée sur les résultats reposait sur l'idée que cela donnerait davantage de souplesse aux directeurs de programme, dès lors que les États Membres seraient prêts à accepter une diminution des tâches de microgestion mises à leur charge en contrepartie d'une meilleure transparence et d'une responsabilisation accrue. L'exercice récent d'élaboration du budget-programme fondé sur les résultats pour l'exercice 2002-2003 a montré qu'il n'en était pas ainsi et qu'il n'était pas certain que la situation évoluerait¹⁴. De plus, aucune promesse de fonds supplémentaires n'a été faite et les États Membres n'ont pas non plus démontré leur capacité ou leur volonté de fixer des priorités, ou de permettre aux directeurs de programme de le faire.

31. Dès lors, **peu de hauts fonctionnaires semblent avoir manifesté un vif intérêt personnel**, ou s'être engagés personnellement, pour faire de la budgétisation et de la

¹⁴ Le récent projet de résolution de l'Assemblée générale intitulé «Questions relatives au budget-programme pour l'exercice biennal 2002-2003» (A/C.5/56/L.29) exprime le souci et l'intérêt persistants des États Membres pour les détails de gestion structurelle et les questions administratives.

planification fondées sur les résultats un exercice de réflexion utile. Certains ont souligné que la possibilité, pour les directeurs de programme, de concentrer leur activité dans des domaines présentant un avantage comparatif était par ailleurs entravée par le niveau de **compétence et d'expérience de leur personnel**. Cela pose la question de savoir quelle est la marge de manœuvre d'un directeur de programme disposant d'un personnel principalement recruté à titre permanent et souvent dépourvu du profil de qualifications correspondant aux nouveaux défis, pour lesquels il existe peu de moyens de formation.

32. Certains fonctionnaires ont souligné que les États Membres eux-mêmes entravaient l'application de la méthode fondée sur les résultats faute d'un réel consensus ou de l'engagement et de la détermination de collaborer avec le Secrétariat pour atteindre les objectifs énoncés. Certains ont évoqué les critiques exprimées par des États Membres lors de l'exercice d'élaboration du plan à moyen terme pour la période 2002-2005¹⁵ faisant valoir que le Secrétariat n'avait pas à viser les responsabilités des États Membres ni à porter un jugement sur eux par la manière dont il décrivait leur situation nationale, ni à leur dire quelles mesures ils devaient prendre dans des domaines déterminés. Les membres du Secrétariat ont souligné que, compte tenu en grande partie des restrictions de ressources financières et humaines, il n'était ni raisonnable ni utile d'énoncer des objectifs à atteindre par le seul Secrétariat. Il n'était pas réaliste d'affirmer que le Secrétariat des Nations Unies seul serait capable d'organiser et de déclencher un **changement observable, c'est-à-dire l'essence même d'une démarche fondée sur les résultats. De plus, de l'avis de certains membres du Secrétariat, les États Membres étaient souvent assez incohérents dans leur processus décisionnel et rarement prêts à fixer des objectifs clairs**. Pour masquer l'absence de consensus, ils préféraient s'accorder sur un libellé relativement vague et ambigu qui était source de difficultés lorsqu'il s'agissait de traduire des décisions en programmes significatifs. Les États Membres semblaient trop souvent se satisfaire de la simple négociation de résolutions en s'intéressant beaucoup moins à la question de l'exécution et des résultats, qu'ils ne suivaient ou n'évaluaient en profondeur que rarement. En conséquence, ils privilégiaient souvent le processus décisionnel, jugé suffisant en soi, au détriment de l'examen du contenu et du suivi.

33. Enfin, certains directeurs de programme ont attribué **ce relatif désintérêt pour ces questions de la part des États Membres à l'absence de compétences de fond dans la mesure où**, souvent, les États Membres étaient représentés par des délégations locales dont l'activité couvrait nécessairement toute une gamme de domaines et d'institutions. Logiquement, à la différence de spécialistes, ils n'étaient pas toujours suffisamment informés des questions décisives, de l'état des connaissances ou du débat dans les domaines spécifiques examinés au sein des comités fonctionnels d'experts, pas plus que de l'avantage comparatif de l'action du système des Nations Unies dans un domaine déterminé. En revanche, les experts étaient beaucoup plus intéressés et préoccupés par le fond plutôt que par le processus et la négociation politique. C'étaient eux qui étaient prêts et à même d'orienter les Membres du Secrétariat dans leur travail plutôt que l'inverse. Les directeurs de programme estimaient donc que c'était principalement avec l'aide d'experts qu'il était possible de progresser sur le fond et d'obtenir ainsi des résultats.

¹⁵ A/55/6/Rev.1.

34. Dans le passé, les comités fonctionnels d'experts ont rarement été à même de modeler le plan à moyen terme – le principal document d'orientation et de planification – qui relevait presque exclusivement du domaine d'intérêt et de compétence du CCQAP, de la Cinquième Commission de l'Assemblée générale et du CPC. Des directeurs de programme ont estimé que les experts compétents des capitales ne s'intéresseraient au travail de fond de l'Organisation des Nations Unies que s'ils étaient associés au cycle de planification. Ayant ainsi pris sur le travail et s'y intéressant, ils seraient aussi à même d'établir des priorités de fond sous l'angle de la faisabilité, de l'avantage comparatif et de la pertinence pour leur propre pays. Les comités fonctionnels avaient leur propre plan de travail pluriannuel qu'ils contrôlaient, à la différence du plan à moyen terme, et qu'ils suivaient.

35. Ce bref rappel des observations faites à propos de l'expérience en cours par les différents protagonistes traduit de multiples préoccupations et un **certain malaise quant à l'objectif et aux méthodes de l'actuel exercice de budgétisation et de planification fondées sur les résultats**. Toutes les remarques semblent légitimes. Il existe une volonté manifeste du Secrétariat des Nations Unies de produire des résultats, mais les obstacles à surmonter sont nombreux et ne sont parfois pas même clairement définis. L'accent mis sur le concept de changement observable indique **une volonté de viser et de définir des résultats à l'échelon des pays (et par extension à l'échelon mondial)**. Il est toutefois clair que **l'Organisation des Nations Unies ne saurait prétendre être capable d'apporter de grands changements à ces niveaux par le biais des maigres moyens d'action dont elle dispose**.

D. UN EXEMPLE TIRÉ DU BUDGET-PROGRAMME POUR L'EXERCICE BIENNAL 2002-2003¹⁶

36. Un exemple spécifique – celui de la Division de la population au sein du Département des affaires économiques et sociales (DAES) permettra d'illustrer ce qui précède. L'objectif de la Division est de «mieux comprendre la nature des phénomènes démographiques, en particulier les relations d'interdépendance entre population et développement»¹⁷. Pour s'acquitter de sa mission, cette division fournit des services à des organes intergouvernementaux et à des groupes d'experts, notamment la Commission de la population et du développement, produit des publications en série et isolées ainsi que des supports techniques, notamment des informations issues de nombreuses bases de données statistiques, et assure une coordination interorganisations en ce qui concerne les questions relatives à la population. Elle dispose de 26 fonctionnaires de la catégorie des administrateurs et de 17 agents de la catégorie des services généraux. Que peut-on alors considérer comme le résultat des activités sur une période de deux ans?

¹⁶ Le choix de cet exemple particulier ne doit en aucune façon être interprété comme une critique du travail de la Division de la population. Il s'explique au contraire parce que le programme est excellent et a démontré sa valeur pour les États Membres. L'objectif est de signaler les limites des méthodes actuellement adoptées de budgétisation et de planification fondées sur les résultats dans le budget-programme et le plan à moyen terme. Voir aussi la note de bas de page 29.

¹⁷ «Projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2002-2003» (A/56/6 (sect. 9) du 19 avril 2001, sous-programme 6).

37. Aux termes du budget-programme pour l'exercice 2002-2003, les réalisations escomptées de la Division seraient les suivantes: «capacité accrue des États Membres de formuler des politiques et des programmes nationaux en matière de population et dans des domaines connexes», «meilleure compréhension et prise de conscience accrue par les États Membres et la société civile, y compris les ONG, des questions nouvelles qui se posent dans le domaine de la population et du développement», «accès amélioré, en temps voulu, des gouvernements et de la société civile, y compris les organisations non gouvernementales, aux résultats de travaux de recherche menés par les Nations Unies dans le domaine de la population et du développement, y compris via le réseau Internet» et «capacité accrue des États Membres de réaliser les buts et objectifs du programme d'action de la Conférence internationale sur la population et le développement...».

38. Les indicateurs de succès, qui devraient permettre de mesurer ces résultats à l'avenir, seraient notamment les suivants: «nombre d'États Membres adoptant des politiques et programmes en conséquence des résultats des recherches et d'autres activités exécutées dans le cadre du sous-programme» et «fréquence de citation des résultats des travaux de recherche de la Division de la population dans des documents d'orientation et des déclarations et écho donné par la presse». Théoriquement, la Division de la population aurait pu indiquer le nombre d'États Membres ayant adopté des politiques et programmes en conséquence d'activités exécutées dans le cadre du sous-programme à la fin du cycle budgétaire (ou de la dernière année pour laquelle des données étaient disponibles) et effectuer une estimation du nombre d'États Membres prévoyant de le faire à la fin de l'exercice budgétaire biennal. Une comparaison de la situation au début et à la fin de la période concernée supposerait en fait une évaluation approfondie de l'influence de la Division de la population, fondée sur une analyse détaillée de la situation des différents pays concernés. Or, le budget-programme (tout comme, on le verra, le plan à moyen terme) ne fait aucune place à ce type de description et d'analyse, puisque cela nécessiterait plusieurs pages au moins, ce qui n'est pas prévu dans les formulaires actuels du budget-programme et du plan à moyen terme. Encore faudrait-il, pour être complet, tenir compte de la contribution d'autres intervenants, comme le FNUAP ou la Banque mondiale et d'autres institutions œuvrant pour les mêmes fins.

39. En réalité, les États Membres ne tiennent pas à savoir combien d'entre eux tirent parti des informations diffusées par la Division de la population (à supposer qu'une telle estimation soit possible). Ils veulent connaître l'ampleur des variations du taux d'accroissement de la population, pays par pays, ou au niveau mondial, et savoir si cette évolution peut être attribuée à la coopération internationale.

40. Les États Membres définissent d'ambitieux objectifs dans les programmes d'action des grandes conférences, et lorsque le Conseil économique et social s'efforce d'en suivre l'exécution. Il faut toutefois reconnaître qu'en général, **les objectifs définis par les programmes d'action établis par de grandes conférences ne sont pas du tout précis**. Les termes employés pour les définir restent souvent vagues; les dates indiquées pour leur réalisation sont lointaines et il n'y a aucun plan précis de financement assorti de promesses de contributions. Les ressources financières versées par les donateurs ne sont pas à la hauteur des engagements pris concernant les objectifs de la Conférence¹⁸. Ainsi, dans le Programme d'action de la

¹⁸ Rapport du comité ad hoc plénier de la vingt et unième session extraordinaire de l'Assemblée générale (A/S-21/5/Add.1, par. 95), 1^{er} juillet 1999.

Conférence internationale sur la population et le développement, qui s'est tenue au Caire en 1994, l'objectif fixé pour l'évolution démographique est décrit dans les termes suivants: «faciliter au plus vite la transition démographique dans les pays où il existe un déséquilibre entre les taux démographiques et les objectifs sociaux, économiques et écologiques, tout en respectant pleinement les droits fondamentaux¹⁹», et les mesures à prendre y sont définies par des formules du type: «Les pays devraient mieux tenir compte de l'incidence des facteurs démographiques sur le développement.»²⁰ pour ne citer que quelques exemples. Il ne sera pas facile aux évaluateurs, à partir de ce long document couvrant tous les aspects des politiques démographiques, d'apprécier les progrès futurs et d'attribuer les résultats à l'un ou l'autre des intervenants. Cela est dû à un libellé relativement vague et directif qui abonde en formules du type «il faudrait» sans toutefois donner aucune indication précise sur la manière de parvenir aux objectifs énoncés.

41. Dans le cadre du document intitulé «Principales mesures pour la poursuite de l'application du Programme d'action de la Conférence internationale sur la population et le développement», l'adoption d'une nouvelle série d'indicateurs²¹ vise à combler cette lacune. Ainsi faudrait-il par exemple «faire en sorte que d'ici à 2005, 60 % des centres de soins primaires et de planification familiale soient à même d'offrir l'éventail le plus large possible de méthodes sûres et efficaces de planification familiale ..., que d'ici à 2010, 80 % de ces installations puissent offrir de tels services et que d'ici à 2015, tous ces établissements soient à même de le faire... L'écart entre le pourcentage de personnes utilisant des contraceptifs et celui des personnes exprimant le désir d'espacer ou de limiter les naissances devrait être réduit de moitié d'ici à 2005, de 75 % d'ici à 2010, et de 100 % d'ici à 2015...». Toutefois, hormis des prescriptions de caractère relativement général, **aucune indication précise n'est donnée quant aux types d'efforts qui, dans le cadre d'une répartition du travail, devraient être effectués par les différents acteurs (pays, donateurs, FNUAP, Secrétariat des Nations Unies, autres organisations internationales) en vue d'atteindre ces objectifs.**

42. Les enseignements à tirer de cet exemple seraient plus ou moins les mêmes pour tous les autres programmes économiques et sociaux. Il existe manifestement une **lacune entre la définition d'ambitieux objectifs à long terme pour les années 2015 ou 2020 par la communauté internationale et de cibles plus précises à moyen terme, et le rôle des différents acteurs de la communauté internationale concourant aux mêmes objectifs.** Cela vaut pour tous les objectifs mentionnés dans le Plan de campagne du Secrétaire général pour la mise en œuvre de la Déclaration du Millénaire, tant dans le domaine politique que dans le domaine économique et social. Cela vaut pour l'objectif de «réduire de moitié, d'ici à 2015, la proportion de la population mondiale dont le revenu est inférieur à 1 dollar par jour et celle des personnes qui souffrent de la faim, et réduire de moitié, d'ici à la même date, la proportion des personnes qui n'ont pas accès à l'eau potable ou qui n'ont pas les moyens de s'en procurer»²²

¹⁹ Rapport de la Conférence internationale sur la population et le développement (Le Caire, 5-13 septembre 1994) (A/CONF.171/13/Rev.1, chap. VI, par. 6.3), 18 octobre 1994.

²⁰ Ibid., par. 6.4.

²¹ Site Web du FNUAP: unfpa.org/icdp/index.htm. Voir aussi A/S-21/5/Add.1 du 1^{er} juillet 1999.

²² «Plan de campagne pour la mise en œuvre de la Déclaration du Millénaire» (A/56/326, par. 83), 6 septembre 2001.

ainsi que pour l'objectif de «réussir, d'ici à 2020, à améliorer sensiblement la vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis, conformément à l'initiative «villes sans taudis ni bidonvilles»²³. Cela vaut aussi pour les objectifs politiques tels que celui d'«accroître l'efficacité de l'Organisation des Nations Unies dans le maintien de la paix et de la sécurité, en lui donnant les moyens et les outils dont elle a besoin pour mieux assurer la prévention des conflits, le règlement pacifique des différends, le maintien de la paix, la consolidation de la paix et la reconstruction après les conflits»²⁴, pour lequel aucune date de réalisation n'est fixée dans le Plan de campagne. Si ces objectifs constituent les résultats qu'entend obtenir la communauté internationale, **il est indispensable de préciser davantage les stratégies permettant de les atteindre. Cela vaut autant pour les différents acteurs que pour l'Organisation des Nations Unies elle-même.**

E. LES RAISONS DU MALAISE: L'ABSENCE D'INDICATEURS SATISFAISANTS DE SUCCÈS DANS LE BUDGET-PROGRAMME ET LE PLAN À MOYEN TERME

43. Après l'exploration ci-dessus des problèmes posés par l'utilisation de méthodes de budgétisation et de planification fondées sur les résultats dans le système des Nations Unies, on comprend mieux les raisons du malaise ressenti par les délégués, les experts et les directeurs de programmes lorsqu'ils regardent l'actuel exercice de budgétisation utilisant ces méthodes. La raison principale de ce malaise tient à **l'ambiguïté de la notion de résultat**. Les objectifs qui sont mentionnés dans le Plan de campagne du Secrétaire général se caractérisent ou bien par l'absence de dates cibles, ou bien par le fait qu'ils sont fixés pour un avenir trop lointain – 2015 ou 2020 – et qu'il s'agit d'objectifs à atteindre soit au niveau du pays soit au niveau mondial. **Les résultats mentionnés dans le plan à moyen terme des Nations Unies et dans le budget-programme, concernent, eux, principalement la contribution des Nations Unies.** Par définition, les résultats à atteindre doivent donc être beaucoup plus modestes. Personne ne peut prétendre que l'action des Nations Unies est capable à elle seule d'induire des changements significatifs – et aisément traçables – au niveau des pays. Dans ces conditions, il est très difficile de dégager des «réalisations escomptées» et des «indicateurs de succès», et il n'est pas surprenant qu'il existe une certaine confusion à cet égard. En général, les formules utilisées pour décrire les *réalisations escomptées* contiennent des expressions telles que «renforcement de», «amélioration dans» ou «accroissement de la capacité de», «participation ou collaboration accrue», «progrès dans», «progression dans le dialogue sur», «niveau amélioré de», «plus grand volume de», «amélioration de la connaissance et de la compréhension de» et «meilleure préparation à».

44. Les formules employées pour désigner les *indicateurs de succès* sont des expressions comme «nombre de pays adoptant» «accès au», «nombre de villes recevant», «plus large participation à», «satisfaction exprimée par les usagers», «accroissement du nombre de pays» et «nombre d'accords de collaboration».

²³ Ibid., par. 117.

²⁴ Ibid., par. 32 et 33.

45. La volonté des directeurs de programmes d'améliorer, d'accroître, de renforcer et d'encourager les progrès dans leurs domaines de compétence respectifs ne fait pas de doute. Mais, il est très souvent impossible de faire la distinction entre les notions de réalisations escomptées et d'indicateurs de succès, du fait que les mêmes expressions sont parfois utilisées dans les exemples fournis. **Ces formules ne donnent au lecteur aucune indication quant à l'étalon de mesure à utiliser pour jauger le changement escompté et ne lui permettent donc pas de saisir clairement quel est le résultat que le programme est censé produire.**

46. On a à plusieurs reprises exprimé l'espoir que l'on pourrait trouver des indicateurs de succès plus satisfaisants. Ainsi par exemple dans l'introduction du «Projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2002-2003»²⁵, le Bureau du contrôleur reconnaît clairement que la prochaine étape (que ce soit dans le plan à moyen terme ou dans le budget-programme) devrait viser à donner des indications précises sur les changements escomptés. Au paragraphe 36 de cette introduction, il est dit qu'«une grande partie des réalisations escomptées et des indicateurs de succès figurant dans le budget-programme de l'exercice 2002-2003 font référence à des processus dynamiques: amélioration, accroissement de la capacité, prise de conscience plus aiguë, etc. Ces formulations supposent que l'on ait défini les bases de départ ou les points de référence à partir desquels ces accroissements ou ces améliorations seront mesurés... En partant des résultats de l'évaluation à laquelle il sera procédé sur la base des indicateurs de succès au terme de l'exercice biennal 2002-2003, il faudra procéder à de nouvelles analyses pour définir des points de référence appropriés. On pourra alors affiner la formulation des réalisations escomptées et des indicateurs de succès en s'appuyant sur l'expérience acquise, dont il sera ainsi tiré parti au stade de la planification au programme et de l'établissement du budget»²⁶. Au paragraphe 28 du même document, le Secrétaire général indiquait que «pour pouvoir élaborer des indicateurs au stade de l'établissement du budget, il faut également que, de manière systématique, les directeurs de programme **définissent les données de base qui serviront à mesurer les changements apportés**, mettent au point des techniques de collecte des données et sachent interpréter celles-ci, rendent compte de leurs constatations et tirent ultérieurement les leçons de leur expérience au stade de la planification des programmes, de l'établissement du budget-programme et de son exécution». Et au paragraphe 11, il était dit qu'«au fur et à mesure que l'Organisation accumulera les données d'expérience, on pourra plus facilement faire la distinction entre ce qu'il est possible de réaliser en deux ans et ce qui peut l'être en quatre ans».

47. Ces recommandations n'ont, à l'évidence, pas encore été mises en œuvre. Toutefois, sur la base de l'analyse qui précède, l'Inspecteur doute que les efforts futurs qui seront entrepris permettent, à terme, d'aboutir aux résultats souhaités et ce, en grande partie du fait que **«la période de deux ans pour laquelle le budget est établi ne semble pas offrir un délai raisonnable pour atteindre des résultats**, en particulier si l'on place la barre aussi haut que ce qui est défini dans le présent rapport et si les États Membres souhaitent aussi que le budget-programme biennal contribue à la réalisation des objectifs énoncés dans la Déclaration du Millénaire.

²⁵ A/56/6 (Introduction) du 25 avril 2001.

²⁶ Ibid., annexe, sect. A, budgétisation axée sur les résultats: notes explicatives, par. 36.

48. **En conséquence, l'approche fondée sur les résultats qui est adoptée principalement au niveau de la budgétisation dans le système des Nations Unies devrait, pour ce qui est des résultats obtenus par le biais des activités des programmes de l'ONU proprement dits, être plutôt concentrée sur le moyen terme.** En outre, cela devrait être fait dans le cadre d'une coordination des stratégies de tous les acteurs travaillant à la réalisation des objectifs de la Déclaration du Millénaire. En dépit des efforts que l'on a promis d'entreprendre comme indiqué ci-dessus, il restera très difficile de mesurer les changements induits dans le contexte du budget-programme si le seul étalon de mesure retenu est la satisfaction des usagers à l'égard des résultats – à savoir les rapports, publications, services consultatifs, séminaires et réunions – quelle que puisse être leur importance. Le niveau de difficulté rencontré variera évidemment avec la nature des programmes. **Toutefois, les exemples qui suivent renforcent encore les doutes quant à l'opportunité d'insister encore davantage sur l'utilisation d'une approche fondée sur les résultats s'agissant essentiellement du budget-programme.**

49. Dans le cas des activités politiques, on se rend compte que les difficultés qu'il peut y avoir à essayer de se conformer aux intentions exprimées dans l'Introduction du budget-programme peuvent être particulièrement aiguës. Ainsi par exemple, le sous-programme 1 du programme 1 du plan à moyen terme (affaires politiques) concerne la prévention, la maîtrise et la résolution des conflits. Mais comment peut-on décrire de façon succincte la situation au début de la période d'établissement du budget-programme et comment peut-on anticiper les résultats à la fin de cette période biennale, s'il n'existe pas de stratégie concertée pour réduire le nombre de conflits? Cette absence de stratégie claire est due en grande partie au fait que le Conseil de sécurité et les membres de ce qu'il est convenu d'appeler la communauté internationale ne décident de réagir à de nouvelles situations que si la situation politique le permet ou les oblige à prendre la décision d'intervenir. Il n'existe pas encore de politique de prévention claire et éprouvée pouvant être décrite avec une quelconque précision. Des progrès sont sans doute réalisables dans ces domaines, mais dans l'état actuel des choses, il n'est pas encore possible d'établir un programme d'action sérieux²⁷.

50. Ces remarques valent aussi pour ce qui est de la présentation de ce sous-programme dans le plan à moyen terme pour la période 2002-2005²⁸, où l'on se heurte aux mêmes difficultés pour adapter l'approche fondée sur les résultats au sens étroit du terme à la sphère politique, comme le montrent les exemples suivants.

51. L'*objectif* est: «d'aider à prévenir, à maîtriser et à régler les conflits par des moyens pacifiques ainsi que d'aider le système des Nations Unies à répondre de façon plus cohérente et mieux intégrée aux besoins des pays qui sortent de crises, en matière de consolidation de la paix après un conflit».

52. La *stratégie* consistera notamment à «dégager des voies d'action possibles et formuler des recommandations quant au rôle que l'Organisation pourrait être appelée à jouer en matière de

²⁷ Il est important de se référer au rapport très complet du Secrétaire général sur la prévention des conflits armés (A/55/985-S/2001/574 et A/55/985/Corr.1-5/2001/574/Corr.1 des 7 juin 2001 et 5 juillet 2001, respectivement).

²⁸ «Plan à moyen terme pour la période 2002-2005» (A/55/6/Rev.1 par. 1.5: Objectif; par. 1.6: Stratégie; par. 1.7: Réalisations escomptées; par. 1.8: Indicateurs de succès).

prévention, maîtrise et règlement des conflits ainsi qu'en ce qui concerne la consolidation de la paix après les conflits».

53. Parmi les *réalisations escomptées*, on compte que «ce sous-programme renforcera les moyens dont dispose la communauté internationale pour prévenir, maîtriser et régler les conflits grâce à la diplomatie préventive, au rétablissement de la paix et aux activités de consolidation de la paix après les conflits».

54. Seraient considérés notamment comme des *indicateurs de succès* «le recensement des conflits potentiels, nouveaux ou persistants que l'on a réglés ou tenté de régler par des moyens pacifiques et une intensification et une plus grande efficacité des activités de consolidation de la paix après les conflits».

55. Il est clair, que dans ces formulations, on ne trouve aucune information pouvant présenter une utilité pratique pour une budgétisation et une planification fondées sur les résultats. Cela fait naître des doutes quant à la nécessité réelle de présenter le programme de cette manière, et quant à l'opportunité d'utiliser un système de budgétisation et de planification fondé sur les résultats pour ce type d'activités politiques, dont on peut du reste se demander si elles sont véritablement programmables.

F. EXEMPLE TIRÉ DU PLAN À MOYEN TERME POUR LA PÉRIODE 2002-2005²⁹

56. En ce qui concerne les activités économiques et sociales, nous avons déjà commenté plus haut la manière dont le sous-programme 6 (Population) du programme 7 (Affaires économiques et sociales) est présenté dans le budget-programme pour l'exercice biennal 2002-2003³⁰. Toutefois, il est intéressant de voir comment ce sous-programme est présenté dans le plan à moyen terme pour la période 2002-2005³¹.

57. L'*objectif* est «de mieux comprendre la nature des phénomènes démographiques, en particulier les relations d'interdépendance entre population et développement».

²⁹ Comme on l'a déjà précisé dans la note de bas de page 16, le choix de cet exemple ne doit en aucune manière être interprété comme impliquant une critique du travail de la Division de la population. Bien au contraire, si notre choix s'est porté sur cet exemple, c'est parce que ce programme est excellent et s'est révélé très utile pour les États Membres. Le but de l'exemple est d'attirer l'attention sur les limites des méthodes de budgétisation et de planification fondées sur les résultats qui sont actuellement adoptées pour l'établissement du budget-programme et du Plan à moyen terme.

³⁰ «Projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2002-2003» sect. 9: Affaires économiques et sociales (A/56/6 (sect. 9) du 19 avril 2001).

³¹ «Plan à moyen terme pour la période 2002-2005» (A/55/6/Rev.1, programme 7: Affaires économiques et sociales, sous-programme 6: Population; par. 7.28: Objectif; par. 7.29: Stratégie; par. 7.30: Réalisations escomptées; par. 7.31: Indicateurs de succès).

58. La *stratégie* consiste à «a) fournir des services organiques à la Commission de la population et du développement, b) fournir une assistance en ce qui concerne l'examen, le suivi et l'évaluation du Programme d'action de la Conférence internationale sur la population et le développement [et] les mesures essentielles à prendre pour que l'application du Programme d'action se poursuive... c) établir les estimations et les projections démographiques officielles des Nations Unies, y compris en ce qui concerne la mortalité et la fécondité par âge et par sexe pour tous les pays et toutes les régions du monde... d) et veiller à ce que les informations démographiques concernant l'ensemble du monde soient effectivement diffusées au moyen de l'Internet...».

59. Les *réalisations escomptées* sont notamment: «le renforcement de l'appui au Programme d'action ... le renforcement de la capacité des États Membres d'analyser les tendances démographiques et d'élaborer des politiques en matière de population ... le renforcement de l'aptitude des États Membres à formuler des politiques en matière de population et dans des domaines connexes et à améliorer leurs capacités institutionnelles de collecte et d'analyse des données démographiques nationales...».

60. Les *indicateurs de succès* seront notamment les suivants: «l'augmentation du nombre des pays qui auront accès aux informations sur les tendances démographiques et leurs relations d'interdépendance avec le développement économique et social et qui pourront donc en tenir compte pour formuler leurs politiques...» et «une meilleure compréhension de l'interaction complexe entre les problèmes démographiques et les problèmes de développement et une prise de conscience des problèmes de population récemment apparus qui exigent l'attention et l'intervention de la communauté internationale... L'actualité et la qualité des estimations des projections démographiques officielles des Nations Unies et la facilité d'accès pour les utilisateurs concernés».

61. **Ce mode de présentation est évidemment éternellement valable.** Il a été utilisé dans le plan à moyen terme pour la période 2002-2005, mais on pourrait employer exactement la même formulation dans le prochain plan à moyen terme, de même qu'on aurait pu l'utiliser dans tous les plans à moyen terme antérieurs. Il s'agit plus ou moins d'une description des activités permanentes de la Division de la population. Toutefois, il ne fournit aucune information sur le type de changement que l'on se propose d'apporter à la situation actuelle. **Si l'on veut qu'un plan à moyen terme ait un sens, il faudrait que ce document fournisse des informations sur les problèmes ou les défauts qui subsistaient à la fin du plan précédent (c'est-à-dire en l'occurrence à la fin de 2001) et qui restent donc à résoudre ou à corriger. Des renseignements devraient aussi être fournis sur la stratégie que les Nations Unies se proposent de mettre en œuvre pour remédier à ces problèmes ou les atténuer dans toute la mesure possible, ainsi que sur les progrès concrets que l'on compte accomplir d'ici la fin de la période du plan, c'est-à-dire d'ici 2005.** (On pourrait faire les mêmes remarques ou des remarques très similaires concernant un grand nombre de programmes ou de sous-programmes entrepris dans le domaine économique et social.) Mais, pour cela, il est capital de définir avec plus de précision quel est le type de résultats que l'on peut attendre des activités entreprises dans le cadre du programme actuel.

62. Si l'on décide que la contribution des Nations Unies à la solution des problèmes de population des États Membres doit rester la même parce qu'elle a été jugée utile, il devrait suffire de le dire et de limiter la description qui en est faite dans le budget-programme et même

dans le Plan à moyen terme à une énumération de résultats, avec peut-être quelques indications complémentaires concernant les publications non régulières.

63. Si, toutefois, **la discussion du Plan à moyen terme a été l'occasion d'évaluer la validité de la stratégie suivie par le passé dans le cadre de ce sous-programme et de proposer, le cas échéant, de modifier cette stratégie, alors la nouvelle stratégie devrait être décrite en détail avec grand soin.** Malheureusement, cette évaluation à mi-parcours des approches stratégiques adoptées par les Nations Unies n'a jamais été faite pour aucun programme dans les Plans à moyen terme passés, et l'approche fondée sur les résultats qui est actuellement appliquée ne semble pas non plus en fournir l'occasion. De l'avis de l'Inspecteur, **un tel examen serait pourtant bien nécessaire.**

64. Tout cela soulève un certain nombre de questions. Premièrement, est-il véritablement possible de proposer une nouvelle stratégie pour le type de contribution que les Nations Unies pourraient apporter (dans le domaine de la population comme dans d'autres domaines économiques et sociaux) sans décrire en détail les activités de toutes les autres parties prenantes contribuant à la réalisation des objectifs approuvés par la communauté internationale, comme par exemple celles mentionnées dans le Plan de campagne? Deuxièmement, serait-il possible de le faire dans le cadre de la présentation actuelle du document du Plan à moyen terme? Troisièmement peut-on en outre définir la contribution des Nations Unies et les résultats qu'elle produit sans relier ces résultats à ceux escomptés au niveau des pays et au niveau mondial?

65. **Dans le cas des activités administratives,** les difficultés sont d'un ordre légèrement différent. Ces activités sont en fait des fonctions permanentes qui évoluent peu avec le temps, sauf peut-être en ce qui concerne les techniques employées. En matière de personnel, de finance ou de gestion, les mêmes problèmes se posent de manière récurrente. Lorsque les méthodes de travail peuvent être améliorées, un descriptif précis est nécessaire pour expliquer comment l'amélioration s'est faite ou se fera. Dans le Plan à moyen terme et dans le budget-programme, on ne trouve jamais de chiffres concernant les activités régulières ou d'indications concernant leurs aspects qualitatifs ce qui fait que les notions de réalisations escomptées ou d'indicateurs de succès n'ont pas véritablement de sens. L'exemple donné pour le programme 24: Services de gestion et services centraux d'appui, sous-programme 1: Services de gestion, le démontre. Dans les *réalisations escomptées*³²: il est dit que «Les réalisations escomptées sont l'introduction d'améliorations dans la gestion, permettant de réduire la charge de l'administration et de faire en sorte que les directeurs de programme puissent exécuter efficacement les programmes prescrits tout en conservant l'entière obligation redditionnelle». Un autre exemple – le programme 23: Information³³ – sous-programme 4: Services de publication, est présenté d'une manière qui restera manifestement d'actualité aussi longtemps que ce programme se poursuivra. Il est en quelque sorte rédigé pour l'éternité, comme l'illustrent les références aux *réalisations*

³² Plan à moyen terme pour la période 2002-2005 (A/55/6/Rev.1), programme 24, sous-programme 1, par. 24.7: Réalisations escomptées.

³³ Ibid., programme 23: Information, sous-programme 3, Services de bibliothèque, par. 23.29: Réalisations escomptées; par. 23.30: Indicateurs de succès; sous-programme 4, Services de publication, par. 23.35: Réalisations escomptées; par. 23.36: Indicateurs de succès.

escomptées et aux *indicateurs de succès*. Par exemple, il est dit que «Les réalisations escomptées sont un intérêt accru pour les publications des Nations Unies» et que «les indicateurs de succès seront le nombre d'abonnements souscrits, les chiffres de vente des publications et le nombre de visiteurs sur le site Web des publications des Nations Unies.» Dans le cas du sous-programme 3, services de bibliothèque, «Les réalisations escomptées du sous-programme [seront] un accès élargi et plus rapide aux informations, ouvrages et services de la bibliothèque» et les «indicateurs de succès seront» [notamment un accroissement du] «nombre de demandes d'information et de demandes de documents et de services adressées à la Bibliothèque». Aucune indication n'est fournie concernant le nombre actuel de ces demandes ni le nombre escompté.

G. NÉCESSITÉ DE RÉEXAMINER PÉRIODIQUEMENT L'ENSEMBLE DE L'EXERCICE DE BUDGÉTISATION ET DE PLANIFICATION FONDÉ SUR LES RÉSULTATS: CONCLUSIONS DE L'EXPÉRIENCE ACTUELLE

66. L'examen de la situation créée par l'expérience actuelle d'établissement du budget et de planification fondée sur les résultats inspire un certain nombre d'observations. Premièrement, **il est incontestable qu'il est à la fois rationnel et nécessaire d'axer les méthodes de planification et de programmation sur la recherche de résultats.** Il faut que les documents mis à la disposition des États Membres et du grand public leur permettent de mieux comprendre l'action des Nations Unies et de porter un jugement concernant son efficacité et son efficience. **La transparence est indispensable** à cet égard. **Il est donc clair que l'approche fondée sur les résultats qui a été adoptée au sein du système des Nations Unies doit être poursuivie. Mais les méthodes suivies dans le cadre de l'expérience actuelle doivent être affinées et adaptées.** Après tout, l'approche fondée sur les résultats nécessite de faire périodiquement des efforts pour évaluer la situation et les stratégies appliquées, pour juger de leur efficacité et pour les modifier le cas échéant à la lumière des enseignements que l'on a pu en tirer.

67. Il convient de faire une distinction entre le budget-programme et le Plan à moyen terme. Il faut du temps pour obtenir des résultats. Dans la majorité des cas, une période de deux ans est trop courte pour parvenir à des résultats significatifs. **Cela signifie que l'approche fondée sur les résultats doit concerner essentiellement le moyen terme,** c'est-à-dire que des efforts doivent être faits pour améliorer le Plan à moyen terme, et que les documents établis pour le moyen terme doivent permettre d'évaluer les stratégies actuelles et de définir celles qui devront être appliquées à l'avenir. Cela signifie aussi que le document du budget-programme doit se cantonner à expliquer les mesures à prendre au cours d'une période biennale, dans la direction des objectifs qui ont été fixés.

68. Il s'ensuit que, l'approche fondée sur les résultats dans les documents du budget-programme doit être davantage affinée et adaptée aux besoins de l'Organisation et à la nature des programmes.

69. La notion de «réalisations» dans le contexte du budget-programme doit être précisée. Doit-on considérer qu'elle s'applique uniquement à l'action du Secrétariat des Nations Unies ou qu'elle englobe aussi l'action des États Membres?

70. Les exigences très strictes de présentation devraient être assouplies, pour permettre aux directeurs de programmes de décrire le contenu de leurs programmes avec précision. Cela permettrait aussi aux États Membres de juger de la pertinence et de l'efficacité des programmes

par rapport aux mandats assignés, notamment dans le cadre de la récente Déclaration du Millénaire.

71. Sur la base d'un contenu de programme décrit avec précision, les États Membres devraient pouvoir évaluer la pertinence des programmes et être à même de juger si des changements positifs ont pu être observés. Ces éléments, avec les renseignements concernant les dépenses, donneront aux États Membres les moyens de mesurer l'efficacité et l'efficience de l'exécution des programmes³⁴.

72. Si l'on veut que l'approche fondée sur les résultats fonctionne bien, il faut en dernière analyse donner davantage de souplesse aux directeurs de programme en échange de leur obligation de rendre des comptes. Cela supposerait que les États Membres fassent davantage confiance aux compétences professionnelles et gestionnaires de ces directeurs et renoncent à vouloir tout superviser et à gérer les affaires dans le moindre détail. Les États Membres devraient demander aux directeurs de programmes de les conseiller dans les cas où il serait souhaitable de mettre fin à des activités programmatiques jugées trop marginales ou dépassées. Cela pourrait permettre d'éviter que les directeurs de programmes ne soient accusés comme on le voit actuellement de se mêler d'affaires qui sont aujourd'hui considérées comme relevant de la seule compétence des États Membres. Les directeurs de programmes devraient pouvoir décider de la combinaison optimale d'objectifs à atteindre dans leur domaine de compétence pour parvenir aux réalisations escomptées qui ont été définies, et disposer de la souplesse nécessaire dans l'utilisation de leur personnel et la répartition des tâches. Le système actuel assez rigide de classification des postes devrait peut-être du reste être revu dans ce contexte afin de leur laisser une plus grande marge de manœuvre. Les procédures de recrutement et de remplacement devraient aussi être accélérées.

73. Les ressources humaines sont extrêmement importantes: les résultats dépendent en grande partie de la possibilité de s'appuyer sur un personnel hautement compétent dont le profil correspond aux tâches à accomplir. Des services de formation permettant à ce personnel de renforcer ses compétences et d'en acquérir de nouvelles sont indispensables et la création et l'utilisation croissante du centre de Turin constituent une étape importante à cet égard. Le Secrétaire général, dans le cadre de son programme de réformes de 1997, a indiqué qu'«à l'avenir, le Secrétariat sera un peu plus allégé, mieux formé, plus adaptable, plus mobile, mieux géré et mieux intégré pour constituer une équipe mondiale»³⁵. Il faudra y veiller en permanence. Des systèmes d'incitation devront être mis en place et surveillés et réévalués constamment³⁶ afin d'encourager la collaboration bien nécessaire entre les différents secteurs et les différentes disciplines, car les résultats dépendent en dernière analyse de la qualité du

³⁴ La nouvelle présentation améliorée du rapport sur l'exécution des programmes devrait constituer un progrès très utile à cet égard.

³⁵ «Rénover l'Organisation des Nations Unies: un programme de réformes» (A/51/950, par. 229), 14 juillet 1997.

³⁶ Ibid., par. 233: parmi les objectifs énoncés dans le rapport, il est prévu «de favoriser un meilleur rendement grâce à des systèmes de récompense du mérite et de primes de mérite, à des mesures applicables en cas de comportements professionnels non satisfaisants et à l'obligation de résultat»; voir la décision 18.

personnel. Pour développer pleinement le potentiel de celui-ci, il faut créer et entretenir un climat de confiance non seulement au sein du Secrétariat, mais, si cela n'est pas plus important encore, au niveau des États Membres, où l'établissement d'un climat de confiance correspondant parmi le personnel est également nécessaire.

74. Autrement dit, il faut créer un environnement favorable si l'on veut encourager le personnel et en particulier les directeurs de programmes à penser systématiquement en termes de résultat et à faire en sorte que l'approche fondée sur les résultats fonctionne. Les expériences du système des Nations Unies devront faire l'objet d'évaluations afin de tirer les enseignements des meilleures pratiques et d'adapter constamment l'approche fondée sur les résultats aux besoins de l'Organisation et des États Membres.

75. Une partie de cet environnement favorable est constituée par la mise à disposition de technologies et de systèmes d'information adéquats, qui doivent être réévalués en permanence et pour lesquels une formation adéquate doit être assurée.

76. Les directeurs de programmes devront être associés plus étroitement à la formulation des réalisations escomptées et à la définition d'indicateurs de succès appropriés, adaptés à la nature des programmes concernés. Le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) peut apporter une aide capitale aux départements organiques à cet égard, car il lui incombe essentiellement d'évaluer les programmes et leur pertinence interne. Lorsque l'énoncé des réalisations ne semble pas raisonnable eu égard à la nature du programme en question et du facteur temps (deux années d'observation ne constituent pas un délai suffisant), il devrait être possible de se dispenser de donner ces détails sans réduire pour autant la valeur du document du budget-programme. Cela permettrait d'alléger les tâches administratives actuelles du Secrétariat et de le dispenser d'un travail de pure forme en lui permettant de se concentrer davantage sur les questions de fond qui se posent.

77. Pour ce qui est des activités administratives, on pourrait réaliser un progrès par rapport à la situation actuelle en donnant des chiffres concernant les activités habituelles, comme par exemple le nombre de recrutements, de départs à la retraite ou le nombre de publications vendues, en accompagnant si possible ces chiffres d'informations sur les différentes améliorations qualitatives.

H. POUR LE MOYEN TERME

78. Pour toutes les raisons évoquées ci-dessus et développées ci-après, **l'Inspecteur est convaincu que c'est le moyen terme qui constitue l'horizon le plus pertinent, et que c'est à ce niveau que l'approche fondée sur les résultats gagnera encore de l'importance en raison notamment – et cela n'est pas le moins important – du facteur temps.** À son avis, les instruments existants, que ce soit au niveau de la budgétisation ou de la planification, devraient constituer des outils pour aider les États Membres à suivre et à évaluer les progrès et à revoir les stratégies en vue d'atteindre les objectifs de la Déclaration du Millénaire qui sont fixés pour un avenir assez lointain. **Il est donc important de disposer d'instruments et de méthodes qui permettent d'évaluer les résultats à moyen terme.** Nous proposons donc dans ce rapport de créer de nouveaux instruments correspondant davantage au besoin qui a été ressenti d'établir une coopération plus étroite entre les Nations Unies et les institutions de Bretton Woods

en vue d'évaluer la pertinence des différentes stratégies mises en œuvre par la communauté internationale pour aider les pays à atteindre les objectifs de la Déclaration du Millénaire.

79. **Pour ce qui est du Plan à moyen terme sous sa forme actuelle tel qu'il est décrit ci-dessus³⁷**, les États Membres ont essentiellement **deux options qui s'offrent à eux**:

- **Option 1:** Si les deux nouveaux instruments proposés dans la partie 2 répondent à leurs exigences en matière d'orientation stratégique à moyen terme, **les États Membres pourraient décider de ne pas établir de plan** à moyen terme après celui de la période 2002-2005;
- **Option 2:** Si l'on décide de conserver le Plan à moyen terme le prochain devrait tenir compte des deux nouveaux instruments recommandés et décrits dans la partie 2, et refléter leurs conclusions applicables aux programmes et activités de l'ONU. Il faudrait s'attacher à intégrer pleinement les objectifs de la Déclaration du Millénaire et les suggestions du Plan de campagne dans le Plan à moyen terme actuel et dans les suivants de façon à ce que les États Membres puissent évaluer la pertinence de la stratégie mise en œuvre par l'ONU pour les aider à atteindre ces objectifs.

DEUXIÈME PARTIE

UNE STRATÉGIE À MOYEN TERME COHÉRENTE ET RÉALISTE, FONDÉE SUR LES RÉSULTATS: UN NOUVEAU CLIMAT DE COOPÉRATION

80. L'adoption par l'ONU et l'ensemble du système des Nations Unies d'une démarche fondée sur les résultats est une évolution qui ne peut se concevoir indépendamment de la volonté d'obtenir des résultats au niveau des pays et au niveau mondial, volonté manifestée clairement lors des grandes conférences des Nations Unies et dans la Déclaration du Millénaire, qui a été adoptée par la communauté internationale, le système des Nations Unies et les institutions de Bretton Woods.

81. L'action de la communauté internationale s'inscrit dans un contexte nouveau, qui découle des éléments suivants:

- La notion de résultat s'entend des résultats au niveau des pays et au niveau mondial;
- L'Organisation des Nations Unies (plus précisément le Conseil économique et social) est convaincue qu'il lui faut jouer un rôle plus actif afin de donner un contenu concret à l'Article 1 de la Charte, qui lui assigne notamment pour but

³⁷ Lettre du Secrétaire général au personnel, en date du 25 mars 2002, sur la poursuite nécessaire de la réforme. «Deuxièmement, une étude des problèmes de gestion et d'administration. Cette étude portera sur la réforme des ressources humaines, les services de conférence, les activités administratives qui font double emploi, la structure des postes au Secrétariat, les mécanismes de coordination et le cycle budgétaire et de planification. Ce dernier est trop compliqué, lourd et inefficace...».

de «réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux...»³⁸;

- La coopération s'améliore entre les différents acteurs et l'Organisation des Nations Unies y contribue pour beaucoup³⁹;
- On a progressé dans la mise au point d'un ensemble unifié d'objectifs internationaux de développement qui harmonise les différents objectifs fixés lors des grandes conférences des Nations Unies et dans la Déclaration du Millénaire, parallèlement à l'établissement d'objectifs chiffrés et d'indicateurs communs;
- La communauté internationale s'est engagée à agir de concert pour atteindre ces objectifs;
- Toutes les institutions ont adopté des méthodes de travail axées sur les résultats.

82. En conséquence, la notion de résultat utilisée dans le plan à moyen terme devrait être alignée sur celle employée dans les programmes d'action découlant des grandes conférences et dans la Déclaration du Millénaire et, partant, dans le Plan de campagne du Secrétaire général pour le long terme. **Il faut donc revoir le plan à moyen terme, ce qui suppose d'en modifier la présentation et la conception, voire de le remplacer par un nouvel ensemble de documents et un nouveau mécanisme décisionnel adapté aux nécessités d'un tel instrument.**

³⁸ Dans le rapport du Secrétaire général intitulé «Rénover l'Organisation des Nations Unies», on peut lire ceci: «Dans l'immédiat, il importe beaucoup d'améliorer le rôle essentiel de gestion et de coordination des politiques que remplit le Conseil économique et social et de le mettre à même de mieux concourir à la coordination des politiques macroéconomiques», document (A/51/950 du 14 juillet 1997, par. 130) et également: «La contribution de l'Organisation des Nations Unies est particulièrement importante à un moment où les modèles de développement socioéconomique et plus généralement la réflexion sur celui-ci sont en pleine évolution. L'Organisation est un centre mondial de réflexion novatrice et d'élaboration de consensus et, à ce titre, elle doit faire le plus large usage possible de son potentiel d'analyse pour repérer les problèmes communs et recommander des solutions.» (par. 129).

³⁹ Dans son «Plan de campagne» (A/56/326), le Secrétaire général est explicite: «Une nouvelle culture de la coopération et de la coordination s'installe rapidement parmi les organismes des Nations Unies, et de nouveaux mécanismes sont mis en place pour hâter et concrétiser cette évolution» (par. 293) et encore: «Une stratégie coordonnée passe par une meilleure coordination entre institutions et organismes internationaux, y compris ceux des Nations Unies» (par. 5). Au paragraphe 294, il est question du Comité administratif de coordination (CAC), désormais appelé Conseil de coordination des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies (CCS): «Le CAC ... s'est montré fermement résolu à pousser plus avant l'harmonisation des politiques et des stratégies et à intensifier l'échange d'informations et les opérations conjointes d'évaluation et de contrôle».

83. Cette situation nouvelle, qui a ouvert la possibilité de travailler de concert à l'élaboration d'une stratégie coordonnée et cohérente, sinon unitaire, pour atteindre les objectifs fixés dans la Déclaration du Millénaire – tâche indispensable, se caractérise par d'autres aspects, examinés ci-après.

A. RÉFORMES ENTREPRISES PAR L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

84. En 1997, le Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, a proposé un programme de réformes⁴⁰ dans lequel il énonçait un certain nombre de mesures importantes qui ont été approuvées par l'Assemblée générale⁴¹. Grâce à ces réformes, «il ne s'agit rien de moins que de transformer les structures de direction et de gestion de l'Organisation pour lui permettre d'agir avec une concertation, une synergie et une souplesse accrues afin de relever les différents défis auxquels elle fait face»⁴². Ces réformes visent à apporter une réponse nouvelle et plus réaliste aux problèmes auxquels se heurte le système des Nations Unies depuis sa mise en place. «Pour favoriser un recentrage sur les missions fondamentales de l'ONU et permettre une meilleure articulation entre celles-ci, des comités exécutifs ont été institués dans les domaines de la paix et la sécurité, des affaires économiques et sociales, de la coopération pour le développement et des affaires humanitaires. La promotion des droits de l'homme – cinquième mission fondamentale – fait partie intégrante de toutes les activités de l'ONU: elle est donc prise en compte par les quatre comités exécutifs⁴³».

85. Il s'agit notamment d'améliorer la coordination des activités économiques et sociales du système des Nations Unies et de renforcer la coopération avec les institutions de Bretton Woods⁴⁴. Les mesures proposées visent à améliorer le rôle essentiel de gestion et de coordination des politiques que remplit le Conseil économique et social et à le mettre à même de mieux concourir à la coordination des politiques macroéconomiques (A/51/950). Elles visent

⁴⁰ «Rénover l'Organisation des Nations Unies: un programme de réformes» (document A/51/950 du 14 juillet 1997).

⁴¹ Résolutions 52/12A et 12B de l'Assemblée générale, adoptées en novembre et décembre 1997, respectivement.

⁴² Lettre d'envoi du Secrétaire général (A/51/950).

⁴³ Informations sur la réforme de l'ONU fournies sur le site Web du Bureau du Groupe des Nations Unies pour le développement (www.dgo.org/documents/36-United_Nations_Reform_Overview.html).

⁴⁴ Outre les réunions tenues dans le cadre du CCS, que les entités du système des Nations Unies et les institutions de Bretton Woods ont, depuis 1998, comme suite à la résolution 50/227 de l'Assemblée générale des Nations Unies sur la revitalisation de l'ONU dans les domaines économique et social, tenu ensemble des «réunions spéciales de haut niveau», dont la dernière en date a eu lieu le 1^{er} mai 2001; le rapport correspondant figure dans le document E/2001/72 du 21 mai 2001.

également à renforcer les capacités du Comité administratif de coordination (CAC)⁴⁵ pour qu'il aide l'ensemble du système des Nations Unies à s'adapter aux situations nouvelles auxquelles il est confronté. En outre, il est prévu de réexaminer «les arrangements actuels régissant le processus de planification, de programmation et de budgétisation, de sorte qu'ils puissent mieux aider à définir des orientations stratégiques, à établir des normes d'exécution et des rapports meilleurs, et à privilégier les résultats au détriment de la comptabilité des apports, autrement dit le passage à la budgétisation fondée sur les résultats»⁴⁶.

86. Afin d'accroître **l'efficacité et l'impact des activités de développement menées par les Nations Unies**, le Groupe des Nations Unies pour le développement a été créé⁴⁷. Il définit les priorités en matière de politiques en vue de favoriser une meilleure harmonisation des programmes et une collaboration plus poussée entre ses membres, et il agit en liaison avec les comités exécutifs pour développer les liens opérationnels dans une optique intersectorielle.

87. L'Assemblée générale ayant réclamé à maintes reprises une plus grande cohérence dans les activités de développement du système des Nations Unies, différents instruments ont été mis en place à cet effet, dont le plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement susmentionné et le bilan commun de pays, introduit par l'ancien Groupe consultatif mixte des politiques⁴⁸. Selon les directives du CAC, le plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement vise à mieux cibler les activités du système, à les axer davantage sur les résultats et à les faire concourir au même but, en même temps qu'il offre un cadre de référence commun pour l'élaboration des stratégies et des programmes de pays, favorise la collaboration pour la programmation et renforce l'esprit d'équipe. À ce jour, 38 pays se sont dotés d'un plan-cadre⁴⁹. Quant au bilan commun de pays, qui est le préalable à la mise au point du plan-cadre, il s'est généralisé au cours des deux dernières années: 84 pays ont achevé leur bilan⁵⁰. Avec le bilan commun de pays, le gouvernement, les organisations du système et

⁴⁵ Cet organe, qui s'appelle désormais le Conseil de coordination des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies (CCS), regroupe 26 organisations membres, y compris les fonds et programmes des Nations Unies, ainsi que les institutions spécialisées, l'OMC et les institutions de Bretton Woods.

⁴⁶ Document A/51/950, par. 241, et document A/51/950/Add.6, du 12 novembre 1997, «Budgétisation fondée sur les résultats».

⁴⁷ «Ce Groupe a pour objectif de faciliter l'élaboration conjointe des politiques et des décisions, d'encourager la coopération au niveau des programmes et de contribuer à l'efficacité de la gestion» (A/51/950, par. 73). Les membres du Groupe sont le PNUD, l'UNICEF, le FNUAP et le PAM; outre le Département des affaires économiques et sociales de l'ONU, d'autres entités participent à ses activités dans les domaines qui relèvent de leur sphère de compétence.

⁴⁸ D'autres instruments, tels que le cadre stratégique et la procédure d'appel global, sont employés dans des situations très particulières (voir le document E/2001/66 du 17 mai 2001 et la note 51 ci-dessous).

⁴⁹ A/56/326, par. 295.

⁵⁰ Ibid.

les autres parties prenantes disposent d'un document de référence de caractère général, qui peut aussi être un outil de concertation très efficace, en permettant de mieux suivre la réalisation des objectifs internationaux dans le pays considéré et en contribuant au partage de l'information. Il ouvre la voie, par exemple, «au renforcement des capacités sur le plan des compétences statistiques, en mettant au jour les lacunes que présentent les données et les contraintes qui imposent un appui à l'appareil statistique national»⁵¹.

B. RÉFORMES ENTREPRISES PARALLÈLEMENT PAR LES INSTITUTIONS DE BRETTON WOODS

88. Dans la foulée des réformes engagées par l'ONU, les institutions de Bretton Woods ont défini à leur tour de nouvelles méthodes pour améliorer la cohérence et la coordination et ont mis en place un cadre stratégique pour la lutte contre la pauvreté, devenue l'objectif prioritaire de la communauté internationale. La Banque mondiale a ainsi institué le Cadre de développement intégré⁵², et le FMI et la Banque mondiale ont adopté conjointement une démarche fondée sur les documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP)⁵³.

89. La Banque mondiale et le FMI ont fait de la lutte contre la pauvreté l'une de leurs premières priorités, à l'instar de l'ensemble de la communauté internationale, comme en témoigne la Déclaration du Millénaire. Les politiques de réduction de la pauvreté énoncées dans les DSRP sont, en théorie du moins celles que les pays eux-mêmes ont définies; le principe de la *maîtrise* des activités par les pays bénéficiaires résout, dans une certaine mesure, le problème de l'unification des stratégies des différents acteurs: pays en développement,

⁵¹ Examen triennal d'ensemble des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies (document E/2001/66 du 17 mai 2001, par. 48).

⁵² Cet instrument a été proposé pour la première fois par le Président du Groupe de la Banque mondiale, M. James D. Wolfensohn, dans un discours («*The other crisis*») prononcé lors de la réunion annuelle Banque mondiale/FMI d'octobre 1998; il a ensuite fait l'objet d'une formulation officielle dans une lettre du 21 janvier 1999 intitulée «Projet de cadre de développement intégré». «La Banque mondiale n'a cessé de repenser son approche globale du développement compte tenu de la lenteur et de l'inégalité des progrès réalisés dans la lutte contre la pauvreté et des tensions sociales qui en ont résulté», *Ahead of the Curve. United Nations ideas and global challenges*. Louis Emmerij, Richard Jolly et Thomas G. Weiss (Indiana University Press 2001, United Nations Intellectual History Project), p. 144.

⁵³ Il s'agit d'un instrument institué en septembre 1999 par le Conseil d'administration du FMI et le Conseil des administrateurs de la Banque mondiale lors de la réunion conjointe du Comité du développement et du Comité intérimaire; initialement, l'établissement de cet instrument devait servir de base pour la remise de la dette extérieure dans le cadre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) lancée en 1996, et constituait un préalable à l'obtention d'un financement au titre de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC) du FMI et d'un prêt concessionnel de l'Association internationale de développement (IDA).

pays donateurs, agissant par l'intermédiaire du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, institutions de Bretton Woods, système des Nations Unies et même le secteur privé⁵⁴.

90. Ainsi, les nouvelles politiques adoptées par la Banque mondiale depuis 1998 et par le FMI depuis septembre 1999 vont toutes dans le même sens. En septembre 1999, lors de sa réunion annuelle, le FMI a reçu explicitement pour mandat d'intégrer de façon plus poussée les objectifs de la réduction de la pauvreté et de la croissance à ses activités dans les pays membres les plus pauvres. C'est alors qu'il a été décidé d'élaborer les DSRP: initialement, ces instruments devaient servir de base pour la remise de la dette extérieure dans le cadre de l'Initiative PPTE (lancée en 1996) et leur établissement constituait un préalable à l'obtention d'un financement au titre de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC) du FMI et d'un prêt concessionnel de l'IDA. Dans les pays qui se sont dotés d'un DRSP, cet instrument remplace le document-cadre de politique économique de la Banque mondiale et la procédure du FMI au titre de la Facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR).

91. Ces nouvelles initiatives revêtent toutes une grande importance car elles montrent que les États Membres et les autres parties prenantes du système des Nations Unies sont de plus en plus conscients qu'après 50 ans de coopération internationale le moment est venu de prouver que l'ONU et le système des Nations Unies apportent une contribution décisive aux efforts de développement des États Membres. Elles sont fondées sur la nécessité – largement admise – de rendre l'action du système plus cohérente et mieux coordonnée, de façon à générer des effets de synergie et à réduire les coûts au minimum. Elles traduisent le fait que l'ONU et ses différents organismes sont au service des États Membres et ont pour mission de les aider à atteindre les buts définis d'un commun accord⁵⁵, étant entendu que le système sera jugé au regard de ce mandat fondamental. Ces initiatives découlent également d'un constat très simple: la baisse du soutien aux Nations Unies (qui se traduit notamment par la diminution de l'aide au développement et, bien souvent, par le moindre volume des contributions aux programmes et fonds et à certaines institutions spécialisées du système des Nations Unies) est une tendance qu'il sera difficile d'inverser si l'on ne peut apporter la preuve que les efforts menés jusqu'ici ont produit des résultats tangibles et que le système est capable de tirer les enseignements de ce qui a été fait pour améliorer à l'avenir ses prestations.

⁵⁴ Selon la Banque mondiale, l'expérience montre que la maîtrise des activités par le pays est fonction des capacités nationales. «*Comprehensive development framework: meeting the promise. Early experience and emerging issues*» (17 septembre 2001), document établi par le secrétariat du Cadre de développement intégré, par. 12. Selon le Président Wolfensohn, cet instrument permet «une conception globale et intégrée des stratégies et programmes de développement qui met en relief l'interdépendance de tous les éléments à prendre en compte: aspects sociaux, humains, institutionnels, environnementaux, économiques et financiers», cité dans *Ahead of the Curve*, voir note 52 ci-dessus.

⁵⁵ C'est ce qui ressort également du projet de résolution sur l'examen triennal des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies (A/C.2/56/L.72 du 12 décembre 2001, par. 12 du préambule) qui met l'accent «sur le fait que la communauté internationale se doit d'agir en partenariat pour soutenir les efforts de développement menés par les pays en développement».

92. Les mesures de réforme sont en cours d'application. Des réunions de suivi des conférences mondiales se tiendront tous les cinq ans afin de déterminer si des progrès ont été réalisés. Le Conseil économique et social s'est vu confier, entre autres, la supervision du suivi intégré de ces conférences et, par l'intermédiaire de son organe subsidiaire le CPC, procède à une évaluation annuelle des activités de programme de l'ONU. Le Conseil économique et social proprement dit évalue les activités opérationnelles du système des Nations Unies sur une base triennale. Le CCS (qui remplace le CAC) a adopté deux nouvelles structures de travail et applique les méthodes de gestion fondées sur les résultats, le but étant de renforcer la coordination des programmes, fonds et institutions du système des Nations Unies. Autant de mesures qui traduisent une volonté plus affirmée de donner un contenu concret à la démarche privilégiant les résultats.

C. LA DÉCLARATION DU MILLÉNAIRE ET LE PLAN DE CAMPAGNE DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL: UN ENGAGEMENT EXPLICITE DE LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE

93. Dans la Déclaration du Millénaire (2000)⁵⁶, les États Membres ont exprimé leur volonté d'agir ensemble de façon cohérente et coordonnée. Toutefois, comme le Secrétaire général n'a pas manqué de le souligner, «une déclaration en soi n'a guère de valeur. Mais une déclaration assortie d'engagements fermes et d'objectifs précis, solennellement acceptée par les chefs de toutes les nations, peut être d'une grande utilité pour les peuples du monde dans la mesure où elle offre un étalon par rapport auquel ils peuvent juger l'action de leurs dirigeants... le monde entier surveillera la façon dont elle est appliquée»⁵⁷.

94. Dans son rapport intitulé «Plan de campagne pour la mise en œuvre de la Déclaration du Millénaire⁵⁸», le Secrétaire général énumère les principaux objectifs que la communauté internationale a fixés dans les domaines de la paix et du développement, tels qu'ils figurent dans la Déclaration du Millénaire⁵⁹, et explique l'importance que les États Membres et le Secrétariat attachent à leur mise en œuvre. Sur la base des efforts entrepris jusqu'ici, on peut commencer à cerner les problèmes qui restent à résoudre. Un constat s'impose: «jusqu'à présent, la communauté internationale a multiplié les engagements. Il lui faut maintenant passer aux actes, nouvelle étape où elle s'attachera à mobiliser les volontés et les ressources nécessaires pour tenir les promesses qu'elle a faites⁶⁰». Le Secrétaire général souligne «l'importance capitale d'une approche globale et d'une stratégie coordonnée⁶¹» ainsi que d'une meilleure coordination

⁵⁶ Voir la résolution A/RES/55/2 de l'Assemblée générale en date du 18 septembre 2000.

⁵⁷ Kofi A. Annan, «*Now Let's Set a New Course for the World, No Less*», *International Herald Tribune*, 5 septembre 2000.

⁵⁸ Document A/56/326 du 6 septembre 2001.

⁵⁹ Résolution A/RES/55/2 de l'Assemblée générale en date du 18 septembre 2000.

⁶⁰ A/56/326, introduction, par. 11.

⁶¹ *Ibid.*, par. 3.

entre institutions et organismes internationaux, y compris ceux des Nations Unies, et entre tous les acteurs «notamment le secteur privé, les fondations philanthropiques, les organisations non gouvernementales, les institutions universitaires et culturelles et les autres composantes de la société civile⁶²». Enfin, il formule cette évidence: «aucun des objectifs de développement de la Déclaration du Millénaire ne pourra être atteint si l'on n'y consacre d'importantes ressources supplémentaires. Ces ressources devront être en grande partie trouvées dans les pays mêmes où elles seront dépensées, mais les pays plus fortunés sont tenus de l'obligation particulière de faire en sorte que les moins favorisés aient une chance réelle d'améliorer leur sort⁶³». La Conférence internationale sur le financement du développement, qui s'est tenue à Monterrey (Mexique) en mars 2002, s'est efforcée de répondre à ces problèmes dans le «Consensus de Monterrey».

95. Dans son Plan de campagne, le Secrétaire général indiquait en outre qu'il soumettrait un rapport annuel spécial qui ferait le point des progrès réalisés dans l'exécution des engagements pris dans la Déclaration du Millénaire et que, tous les cinq ans, lui-même et ses successeurs soumettraient un rapport d'ensemble qui ferait le tour de la question⁶⁴.

D. BILAN DE LA SITUATION ACTUELLE – CE QUI RESTE À FAIRE POUR APPLIQUER LA DÉCLARATION DU MILLÉNAIRE: DE NOUVEAUX INSTRUMENTS ET PROCÉDURES À MOYEN TERME DOIVENT ÊTRE CRÉÉS POUR REMPLACER LE PLAN À MOYEN TERME

L'Organisation est un centre mondial de réflexion novatrice et d'élaboration de consensus et, à ce titre, elle doit faire le plus large usage possible de son potentiel d'analyse pour repérer les problèmes communs et recommander des solutions⁶⁵.

96. L'un des objectifs énoncés dans le Plan de campagne est le suivant⁶⁶: «Garantir une plus grande cohérence des politiques et améliorer la coopération entre l'Organisation des Nations Unies, ses organismes, les institutions de Bretton Woods et l'Organisation mondiale du commerce ainsi que d'autres organismes multilatéraux».

97. Si l'on en juge par les efforts que déploient actuellement le système des Nations Unies et les institutions de Bretton Woods pour modifier leurs méthodes de travail dans certains domaines essentiels, comme décrit plus haut, il semble qu'on avance dans la bonne direction. Il y a là

⁶² Ibid., par. 5.

⁶³ Ibid., par. 9.

⁶⁴ Ibid., par. 305.

⁶⁵ Rapport du Secrétaire général (A/51/950, du 14 juillet 1997, par. 129). «La contribution de l'Organisation des Nations Unies est particulièrement importante à un moment où les modèles de développement socioéconomique et, plus généralement, la réflexion sur celui-ci sont en pleine évolution.»

⁶⁶ A/56/326, par. 291.

une situation nouvelle, riche de possibilités. Non seulement des engagements précis ont été approuvés à l'horizon 2015 mais, pour la première fois depuis des décennies, l'Organisation des Nations Unies, les institutions de Bretton Woods et l'ensemble des pays en développement et des pays développés ont adopté une démarche commune, en s'engageant à définir et appliquer des méthodes efficaces pour la concrétiser; enfin, tout en reconnaissant que des progrès restent à faire en ce qui concerne le financement, la coordination et les stratégies, on s'est accordé sur la nécessité de prendre des mesures pour résoudre ces problèmes.

98. Il n'est donc pas exagéré de dire que, pour la première fois dans l'histoire, la possibilité d'entreprendre un programme réaliste axé sur la réduction de la pauvreté, le développement des pays pauvres et, en définitive, la prévention des conflits, existe bel et bien. Mais il ne faut pas pour autant sous-estimer l'ampleur de la tâche qui reste à accomplir pour que les objectifs fixés dans la Déclaration du Millénaire soient atteints en temps voulu.

99. La communauté internationale se trouve donc à la croisée des chemins. Il est désormais admis que la stratégie proposée pour aller de l'avant doit consister à: «Améliorer la cohérence des orientations et la coopération au sein du système international tout entier pour faire face aux problèmes qui se posent aujourd'hui à l'échelle de la planète, ... harmoniser les priorités dans les stratégies lancées au niveau des pays et intégrer celles-ci dans un cadre d'action commun»⁶⁷. Or nous n'en sommes pas encore là. Il ne faut pas perdre de vue que les différentes organisations membres du CCS, le système des Nations Unies, les institutions de Bretton Woods ainsi que l'OMC ont chacun leur propre stratégie vis-à-vis des pays partenaires, stratégie adoptée par leur organe directeur respectif. En dépit des efforts considérables qui ont été faits, comme on l'a indiqué ci-dessus, pour faciliter la tâche des pays en développement partenaires, ceux-ci restent confrontés actuellement à une pléthore de procédures et d'instruments assortis de diverses conditions, chacun de ces instruments se conformant à des degrés variables aux principes désormais largement adoptés du partenariat, de la maîtrise des activités et de la transparence. **Ainsi, trop souvent, les pays en développement sont aux prises avec une multitude de conditionnalités, d'évaluations et de prescriptions de politique générale présentées par les organisations internationales ou les partenaires bilatéraux.** Dans le contexte de la lutte contre la pauvreté, que tous les acteurs de la communauté internationale se sont engagés à mener, et compte tenu du rôle de l'aide extérieure, il n'est donc pas étonnant que les chefs d'État et de gouvernement africains aient appelé de leurs vœux «un nouveau partenariat avec les bailleurs de fonds basé sur l'amélioration de la coordination de l'aide et l'harmonisation des procédures des donateurs et sur des engagements fermes à long terme. À cet égard, ils ont préconisé l'élimination des conditionnalités multiples ou croisées des bailleurs de fonds et ont recommandé instamment que l'aide extérieure repose sur le DSRP pour appuyer un programme efficient de dépenses publiques visant à réduire la pauvreté dans un cadre budgétaire durable à moyen terme»⁶⁸.

⁶⁷ Ibid., par. 297.

⁶⁸ «Déclaration de Libreville sur l'Agenda économique et social pour l'Afrique à l'orée du troisième millénaire, adoptée à l'issue du Sommet des chefs d'État et de gouvernement africains tenu les 18 et 19 janvier 2000 à Libreville» (document A/54/760 du 21 février 2000, annexe, par. 14).

100. Des efforts considérables devront donc être accomplis si l'on veut parvenir en définitive à une démarche coordonnée et cohérente, sinon unifiée, qui puisse aider les pays partenaires à atteindre les objectifs fixés dans la Déclaration du Millénaire. Des mécanismes devront être créés pour assurer un suivi périodique des stratégies appliquées par les différents acteurs de la communauté internationale afin de déterminer si elles aident effectivement les pays partenaires dans leurs efforts de développement et dans l'action qu'ils mènent sur d'autres fronts.

E. ABSENCE D'UNE STRATÉGIE COMMUNE COHÉRENTE ET COORDINATION DES ACTEURS: L'INTÉGRATION DES PRÉOCCUPATIONS SOCIALES DANS LES POLITIQUES MACROÉCONOMIQUES ET LE RÔLE DE L'ONU

101. Dans un document de la Banque mondiale datant de septembre 2001, intitulé «Comprehensive development framework: Meeting the promise? Early experience and emerging issues»⁶⁹, on met en évidence certains domaines où les progrès sont inégaux, voire difficiles à cerner. On relève que dans la plupart des 46 pays qui font l'objet du document, beaucoup reste à faire pour que les stratégies d'aide des bailleurs de fonds cadrent bien avec la stratégie nationale. On souligne que la Banque mondiale doit intensifier l'action menée avec les organismes bilatéraux, multilatéraux et ceux du système des Nations Unies pour harmoniser les pratiques opérationnelles et, par-delà, favoriser la concordance et la convergence des stratégies mises en œuvre au niveau du pays et l'articulation entre les préoccupations nationales et mondiales. On constate également que si les pays ont sensiblement progressé dans l'élaboration de stratégies sectorielles, en particulier dans les domaines sociaux, celles-ci ne sont pas systématiquement reliées aux politiques macroéconomiques et à d'autres secteurs économiques clefs tels que l'infrastructure et les services bancaires et financiers indispensables pour stimuler la croissance de façon à réduire la pauvreté. Dans les pays en proie à des difficultés économiques, les questions macroéconomiques priment, au stade de la formulation des priorités, sur les préoccupations d'ordre social et structurel. Ainsi, il reste à mieux comprendre comment s'articulent les politiques macroéconomiques et les politiques sectorielles, si l'on veut formuler des stratégies de croissance qui permettent de réduire durablement la pauvreté. La plupart des pays ont encore du mal à ménager l'équilibre voulu entre les considérations macroéconomiques et les impératifs sociaux, sectoriels et structurels. Peu de stratégies, par exemple, envisagent dans une optique véritablement intégrée la politique macroéconomique, la création d'emplois, l'équilibre ville/campagne et la réduction de la pauvreté. L'intégration des stratégies sectorielles dans le cadre macroéconomique, subordonnée aux contraintes budgétaires, est entravée par la faiblesse des capacités disponibles pour chiffrer le coût des politiques sectorielles et par l'absence d'un cadre cohérent des dépenses publiques à moyen terme. Il convient de remédier d'urgence à ces lacunes de façon coordonnée et avec l'appui des partenaires extérieurs, si l'on veut que des mesures prioritaires répondant aux besoins spécifiques des pays en matière de lutte contre la pauvreté soient formulées, adoptées et mises en œuvre⁷⁰. Le document traite également de la nécessité d'améliorer les mécanismes permettant de s'assurer de l'adéquation de l'aide extérieure avec les stratégies nationales et avec les analyses sectorielles. En ce qui concerne les DSRP intérimaires ou finals, la Banque mondiale reconnaît que les liens intersectoriels et la

⁶⁹ Secrétariat du Cadre de développement intégré, Banque mondiale, 17 septembre 2001.

⁷⁰ Ibid., par. 36.

hiérarchisation des priorités entre les objectifs de développement ne constituent pas des points forts et que l'articulation avec les programmes de dépenses publiques fait souvent défaut. Dans bien des cas, la formulation des stratégies reste dominée par des impératifs macroéconomiques à court terme et ne parvient pas à ménager un équilibre entre ceux-ci et les impératifs d'ordre social et structurel⁷¹. Cette analyse, qui a le mérite de la franchise, montre que les institutions de Bretton Woods sont conscientes de la nécessité d'améliorer la démarche stratégique adoptée pour atténuer la pauvreté, effort auquel tous les partenaires doivent être associés. On retrouve des préoccupations analogues parmi les organismes des Nations Unies.

102. La Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), en particulier, a estimé qu'il fallait accorder plus d'attention à la mise au point de stratégies appropriées. Ainsi, dans le rapport intitulé «Le développement économique en Afrique: bilan, perspectives et choix des politiques économiques» (2001), on souligne ceci: «Pour donner des résultats concrets et durables, la lutte contre la pauvreté devrait donc être fondée sur une évaluation objective et approfondie des effets des politiques d'ajustement structurel sur la croissance et la répartition des revenus. Mais on n'en est pas encore là. Il semble que l'on mette plutôt l'accent sur la réorientation des dépenses publiques et de l'aide en faveur de secteurs qui devraient contribuer rapidement à atténuer la pauvreté, notamment la santé et l'éducation. Bien qu'utile, cette politique n'aura peut-être pas d'effet durable sur la pauvreté, du moins tant que l'action menée dans des domaines comme l'agriculture, le commerce, le financement des entreprises publiques, déréglementation et la privatisation ne parviendra pas à stimuler la croissance et continuera à avoir des effets défavorables sur la répartition des revenus. Elle risque aussi d'avoir des conséquences fâcheuses à long terme, en ce sens que les dépenses visant à agir immédiatement sur la pauvreté freinent l'accumulation de capital, en particulier quand les ressources, y compris l'aide, sont limitées. Les programmes de réduction de la pauvreté doivent donc être associés non seulement à une augmentation des ressources, mais encore à un ajustement structurel et à une politique macroéconomique propres à accélérer la croissance et à améliorer la répartition des revenus»⁷².

103. Il y a donc, semble-t-il, un **accord très large sur le diagnostic: les stratégies de réduction de la pauvreté mises en œuvre par les différents acteurs doivent être revues et améliorées**. On admet aussi, apparemment, la nécessité d'une convergence des orientations, même si les différentes organisations et parties prenantes ne sont pas encore parvenues à s'entendre sur la question fondamentale des politiques à appliquer – ce qui, il faut bien en convenir, est de toute façon difficile à déterminer puisque que ces politiques dépendent nécessairement, dans une large mesure, de la situation qui est celle de chaque pays dans un contexte régional et mondial donné.

104. S'agissant de la **problématique de l'aide extérieure**, la CNUCED remarque: «l'absence de coordination entre les activités des différents organismes d'aide et le fait qu'ils n'aient pas su intégrer leurs projets dans les structures économiques et de gestion des pays nuisent à la viabilité des projets financés par l'aide. En outre, ... la fragmentation du système de fourniture de l'aide

⁷¹ Ibid., par. 9.

⁷² Le développement économique en Afrique: bilan, perspectives et choix des politiques économiques (UNCTAD/GDS/AFRICA/1, TD/B/48/12, p. 49 et 50).

et l'administration de celui-ci par des donneurs multiples ont profondément désorganisé les mécanismes de répartition des ressources dans ces pays, ce qui a eu de graves conséquences du point de vue de la gestion économique, de l'efficacité globale de l'emploi des ressources et de la croissance économique en général.» La CNUCED dénonce en outre la double contrainte qui résulte de la nécessité, d'une part, de s'accommoder d'une aide non coordonnée et non intégrée et, d'autre part, de respecter l'engagement de réduire le déficit budgétaire, hors subventions⁷³. Elle estime également que l'hypothèse qui veut qu'on puisse accélérer la croissance en ajoutant des politiques sociales aux réformes structurelles classiques visant à ouvrir les économies au reste du monde et à promouvoir la privatisation et la déréglementation n'est pas très convaincante⁷⁴.

105. Les institutions de Bretton Woods reconnaissent que le dispositif des DSRP demande à être amélioré, que le remplacement de la FASR par la FRPC n'a pas modifié radicalement les critères qui déterminent le volume des crédits consentis aux pays concernés et que le principe de la «maîtrise» des activités par les pays bénéficiaires n'a pas entraîné de changement dans les méthodes utilisées pour définir la conditionnalité. La Banque mondiale et l'IDA continuent d'élaborer des stratégies d'aide-pays qui contiennent davantage de données détaillées sur la situation économique, financière et sociale d'un pays que les DSRP et dont les critères de conditionnalité sont encore sensiblement les mêmes que ceux retenus pour la FASR. La même remarque vaut pour le document sur lequel se fonde le FMI, notamment le «mémoire de politique économique et financière» qui accompagne la «lettre d'intentions» que les gouvernements doivent envoyer régulièrement au FMI à l'appui de leur demande d'aide financière. En outre, aux fins du suivi des programmes, chaque pays doit fournir, généralement tous les mois, un volume d'informations considérable sur les finances publiques, le secteur monétaire, la balance des paiements, la comptabilité nationale, les prix à la consommation et les réformes structurelles. Il y a donc une abondante information – encore qu'elle ne soit pas toujours présentée sous une forme facile à assimiler – dont les organismes des Nations Unies peuvent se prévaloir; pourtant, comme nous le verrons plus loin, il ne semble pas qu'ils mettent beaucoup à profit ces informations pour l'élaboration d'instruments tels que le bilan commun de pays et le plan-cadre pour l'aide au développement.

106. Si les institutions de Bretton Woods ont démontré qu'elles étaient disposées à accorder une plus grande importance aux programmes sociaux, notamment à travers les conditions dont sont assorties les décisions relatives à l'Initiative PPTE, **l'articulation entre les politiques d'ajustement structurel et la lutte contre la pauvreté est un sujet qui continue de prêter à controverse. L'Organisation des Nations Unies ne fait pas entendre suffisamment sa voix dans ce débat fondamental.** Les représentants du système des Nations Unies sont invités à suivre, en qualité d'observateurs, l'élaboration de la démarche fondée sur les DSRP mais,

⁷³ CNUCED, *Les pays les moins avancés, rapport 2000*, p. XXIV (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.00.II.D.21).

⁷⁴ Malheureusement, le Programme d'action adopté par la Troisième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés, tenue du 14 au 20 mars 2001 à Bruxelles (Belgique), n'offre pas une réponse adéquate à ces préoccupations. Voir le document A/CONF.191/L.20 du 20 mai 2001.

pour l'instant, rien n'indique que l'Organisation des Nations Unies ait apporté une contribution décisive à la définition de la stratégie de réduction de la pauvreté.

107. Il en va de même pour le **problème crucial de la coordination des politiques et des pratiques des pays donateurs**, évoqué plus haut. Le manque de coordination entraîne un surcroît considérable de tâches administratives pour les pays bénéficiaires. Le CAD (OCDE) et les institutions de Bretton Woods s'efforcent d'améliorer la situation, dans le cadre du dispositif DSRP. Mais force est de reconnaître que les progrès restent lents⁷⁵. Les politiques des pays donateurs demeurent très variables en ce qui concerne l'aide publique au développement (APD). Dans certains pays, comme le Luxembourg, les Pays-Bas et les pays nordiques, le volume de l'APD représente près de 1 % du Produit national brut (PNB); d'autres restent très en deçà de ce pourcentage, en dépit de leur volonté affichée de porter progressivement le volume de l'APD à 0,7 % du PNB, objectif apparemment mythique. Les pays donateurs subordonnent également leur aide à différents types de conditions: la multiplication de celles-ci et l'augmentation du nombre des rapports à établir représentent un lourd fardeau pour les pays en développement compte tenu des capacités de leur administration publique, quand elles ne limitent pas indûment la possibilité pour eux de décider de leurs politiques en toute indépendance. Un bilan conjoint FMI/Banque mondiale de la mise en œuvre du dispositif DSRP dresse le tableau suivant: «Pour que ce dispositif puisse porter tous ses fruits, il faut que les partenaires du développement soient disposés à fonder la programmation de leur aide sur les stratégies nationales. De nombreux bailleurs de fonds, dont le Royaume-Uni, les Pays-Bas, la Commission européenne et les pays nordiques se sont engagés à adapter leur aide aux exigences des DSRP. Il reste pour eux à traduire ces intentions dans de nouvelles modalités d'aide. Certains progrès ont été accomplis dans ce sens depuis les réunions du printemps. La Commission européenne a décidé d'accorder un soutien financier au Burkina Faso, au Bénin, au Mozambique et à Madagascar dans le cadre de son nouvel instrument de subvention pour la réduction de la pauvreté, dont l'échéancier et les conditions sont calqués sur ceux du Crédit de soutien à la réduction de la pauvreté, instrument de la Banque mondiale. Le Japon a décidé qu'une partie des fonds alloués au titre de l'élaboration des politiques et de la valorisation des ressources humaines servirait à appuyer les processus participatifs dans les pays qui ont élaboré un DSRP. Conscient des obstacles d'ordre pratique auxquels se heurtent encore de nombreux donateurs pour adapter leur aide au dispositif DSRP, le CAD (OCDE) envisage d'instituer un mécanisme d'examen périodique de la coordination des bailleurs de fonds dans les pays qui recourent à ce dispositif. Une coordination efficace avec les banques régionales de développement est également un élément important pour conforter le soutien de la communauté internationale au dispositif DSRP»⁷⁶. Le surcroît de travail entraîné sur le plan administratif pour les pays bénéficiaires, en particulier les petits États dont les

⁷⁵ La Deuxième Commission de l'Assemblée générale formule le même constat dans le projet de résolution sur l'examen triennal des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies (A/C.2/56/L.72).

⁷⁶ «Poverty Reduction Strategy Papers – Progress in Implementation», document établi par des fonctionnaires du FMI et de la Banque mondiale, 14 septembre 2001, par. 43, traitant du soutien des donateurs et des modalités de l'aide.

capacités dans ce domaine sont déjà limitées⁷⁷, tient au fait que le nombre des bailleurs de fonds a augmenté au fil du temps et que leurs politiques opérationnelles, leurs procédures et leurs pratiques sont différentes⁷⁸. Par exemple, un pays africain type, où sont exécutés quelque 600 projets bénéficiant d'une aide doit soumettre chaque année 2 400 rapports trimestriels aux différents organismes de supervision et reçoit plus d'un millier de missions pour l'analyse, le suivi et l'évaluation des projets⁷⁹.

F. COLLABORATION ENTRE LES DIFFÉRENTS ACTEURS DE LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

108. Les organismes du système des Nations Unies, les institutions de Bretton Woods⁸⁰ et le CCS coopèrent au moyen d'échanges de vues et leurs responsables sont conviés à assister aux réunions organisées par les uns et les autres. Mais il semble que l'ONU ne parvienne pas à faire entendre sa voix suffisamment haut et clair pour peser sur l'élaboration de stratégies de lutte contre la pauvreté adaptées aux différents pays ou régions ou sur la coordination des politiques appliquées par les pays donateurs, qui veulent voir atteindre les objectifs énoncés dans la Déclaration du Millénaire. Les institutions de Bretton Woods qui disposent, il est vrai,

⁷⁷ Ibid., par. 41: «La Banque a publié des directives provisoires concernant les crédits de soutien à la réduction de la pauvreté, instrument de prêt destiné à appuyer les stratégies nationales de réduction de la pauvreté et à compléter la FRPC du FMI...».

⁷⁸ «Harmonization of operational policies, procedures, and practises: experience to date», Banque mondiale. La nécessité de simplifier et d'harmoniser les règles et les procédures est réaffirmée avec force dans le projet de résolution susmentionné de la Deuxième Commission (A/C.2/56/L.72, partie VI, par. 57 et suiv.).

⁷⁹ «Poverty Reduction Strategy Papers – Progress in Implementation», document établi par des fonctionnaires du FMI et de la Banque mondiale, qui se réfère à l'article de Nicolas Van De Walle et Timoty A. Johnston, *Improving Aid to Africa*, Policy Essay n° 21 (Overseas Development Council, Washington DC, 1996); et *Review of Aid Coordination and the Role of the World Bank*, rapport n° 19840 (Operations Evaluation Department, 28 octobre 1999). Dans le compte rendu d'une table ronde au niveau ministériel sur le thème «Cohérence pour le développement» tenue dans le cadre de la Conférence internationale sur le financement du développement, on relève ceci: «Un pays a rapporté qu'il avait dû satisfaire quelque 160 conditions pour que sa stratégie de réduction de la pauvreté bénéficie d'un soutien» (document A/CONF.198/8/Add.8 du 21 mars 2002).

⁸⁰ «*Poverty Reduction Strategy Papers-Progress in Implementation*», document établi par des fonctionnaires du FMI et de la Banque mondiale (14 septembre 2001). On peut lire ce qui suit au paragraphe 44, consacré à la communication et aux échanges de données d'expérience: «Le personnel de la Banque et du Fonds a continué d'œuvrer en collaboration avec ses collègues du système des Nations Unies qui s'efforcent de soutenir les efforts que font les pays pour réduire la pauvreté; s'il est reconnu que le processus exposé dans les documents de stratégie sert de base pour suivre les progrès accomplis par un pays pour se rapprocher de ces objectifs de développement (objectifs du Millénaire) ... le suivi global exigera une étroite collaboration entre toutes les institutions – ONU, Banque mondiale, FMI et OCDE.».

de ressources humaines et de moyens financiers considérables, en même temps que de compétences spécialisées, semblent tenir le haut du pavé avec les politiques économiques qu'elles imposent, parfois par le biais de conditions en matière d'ajustement (fût-il à visage humain)⁸¹. **Mais cet aspect à visage humain de l'ajustement ne semble pas totalement intégré dans les politiques d'ajustement traditionnelles.** Les politiques commerciales ou liées au commerce conçues à l'OMC ne prennent pas, elles non plus, suffisamment en compte les exigences du développement et les objectifs de réduction de la pauvreté⁸². Tout compte fait, les mesures tendant à assurer une meilleure répartition du revenu et à réduire la pauvreté ne semblent pas encore être pleinement intégrées dans les politiques d'ajustement.

109. C'est dans **ce domaine que devrait s'engager un débat stratégique entre tous les acteurs et institutions et l'ONU (en vertu du rôle qui lui est dévolu dans la Charte) devrait organiser des réunions d'examen stratégiques, tant au niveau des pays qu'à celui du système, comme le recommande plus bas l'auteur de ce rapport.**

110. À l'heure actuelle, l'Organisation des Nations Unies semble n'avoir à proposer aucune stratégie, particulièrement en relation avec les objectifs d'atténuation/de réduction de la pauvreté. Il existe de bonnes analyses de la situation et des politiques dans le monde, telles que les rapports établis par le Comité exécutif sur les affaires économiques et sociales⁸³, ou le *Rapport sur les pays les moins avancés, 2000* de la CNUCED, dont il a été question plus haut. Mais, si un certain nombre de documents des Nations Unies utilisent le mot «stratégie», lorsqu'on en vient à considérer les options politiques et stratégiques convenant à la variété de situations que connaissent les pays en développement, on n'en trouve aucune qui ait le niveau de précision nécessaire pour servir de guide à l'action, au niveau national ou mondial, des gouvernements de pays en développement, des bénéficiaires d'aide au développement, des pays donateurs ou des organisations internationales.

⁸¹ Expression utilisée dans l'ouvrage de Giovanni Cornia, Richard Jolly et Frances Stewart intitulé *Adjustment with a Human Face: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth* (Oxford University Press, 1987).

⁸² Comme cela a été dit dans le résumé de la table ronde au sommet consacrée aux perspectives d'avenir qui s'est tenue à l'occasion de la Conférence internationale sur le financement du développement (document A/CONF.198/8/Add.10 du 21 mars 2002): «Les accords conclus à Doha marquent un jalon historique du fait qu'ils permettent d'inclure dans le programme visant à libéraliser le commerce des préoccupations en matière de développement et les pays développés ont maintenant une occasion unique de tenir leurs promesses.».

⁸³ Site Web: www.un.org/esa/coordination/ecesa/ec-docs.htm. Documents du Comité exécutif des affaires économiques et sociales: «International financial architecture (ECESA/1/Rev.1), «Finding solutions to the debt problems of developing countries» (ECESA/2), «Towards a New Aid Compact» (ECESA/3), Social Dimensions of Macroeconomic Policy (ECESA/4).

111. **Au niveau des pays, les bilans communs de pays (CCA) et les plans-cadres de l'ONU pour l'aide au développement⁸⁴ se bornent à aborder certaines questions sociales ou à parler de certains secteurs sans accorder l'attention nécessaire au contexte macroéconomique, à la situation en matière de ressources et notamment à la capacité de mobilisation de ressources, sur place et à l'étranger, et, partant, sans considérer si les programmes sociaux proposés sont viables ou peuvent s'inscrire dans la durée. Trop souvent, en fait, aucun rapport n'est établi avec les programmes de dépenses publiques⁸⁵. Ces documents de l'ONU ne donnent pas les informations de base qu'il faudrait avoir sur des questions capitales – politique, budgétaire, budget national, crédits alloués aux différents secteurs, régime fiscal, etc.⁸⁶.**

112. Lorsque les institutions de Bretton Woods engagent un pays à appliquer leurs prescriptions en matière d'ajustement structurel, sous la pression exercée au moyen de la conditionnalité des prêts, elles ne consultent pas leurs partenaires du système des Nations Unies sur le point de savoir si ces prescriptions sont viables et soutenables; ils seraient pourtant bien informés et auraient sur la question des vues mûrement pesées. Le système des Nations Unies ne semble pas non plus d'ailleurs être adéquatement associé à l'établissement des documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) émanant des pays.

113. Il est question des stratégies sectorielles recommandées aux pays en développement pour assurer leur industrialisation et le développement de leur agriculture, améliorer leurs politiques budgétaires, leur régime fiscal ou leur politique en matière de démographie, d'administration et d'éducation dans toute une gamme de documents des Nations Unies, mais souvent sous la forme de généralités. Dans la plupart des cas, ces stratégies ne sont donc pas immédiatement applicables à des situations spécifiques. Des efforts sont faits, en particulier au Conseil économique et social, pour coordonner les politiques adoptées par les fonds et programmes des Nations Unies, tels que le PNUD, l'UNICEF, le FNUAP et le PAM, dont l'activité est axée sur les problèmes sociaux. C'est là une tendance qui pourrait bien s'affirmer; mais cet effort de

⁸⁴ L'auteur sait que ces documents sont élaborés en étroite collaboration avec le pays bénéficiaire, normalement avec sa participation active. Elle a cependant appris que tel n'était pas toujours le cas, ce que reconnaissent d'ailleurs diverses institutions.

⁸⁵ La qualité des bilans communs et des plans-cadres est, il est vrai, très variable d'un pays à un autre. Voir également les rapports d'évaluation faits dans le cadre de l'Examen triennal d'ensemble des orientations des activités opérationnelles pour le développement du système des Nations Unies (A/56/320). La nécessité d'en améliorer la qualité a été reconnue dans le projet de résolution de la Deuxième Commission intitulé «Examen triennal d'ensemble des orientations des activités opérationnelles pour le développement du système des Nations Unies» (A/C.2/56/L.72, IV, par. 33).

⁸⁶ Les plans-cadres ont le défaut de ne pas être à proprement parler des documents stratégiques; ils rationalisent à partir de programmes existants (Voir le rapport de l'équipe d'experts de haut niveau intitulé «External Inputs for the Development of the United Nations Development Assistance Framework (UNDAF)»: chap. I. Overall Perspectives and Summary of Recommendations, 30 septembre 1998.

coordination ne s'étend pas à la politique des pays donateurs en matière d'aide ni aux politiques économiques et sociales préconisées par ceux-ci, implicitement ou explicitement, lorsqu'ils apportent leur assistance.

114. Certes il existe un certain nombre de banques de données qui devraient permettre de se faire une bonne idée de ce qu'accomplit l'assistance étrangère⁸⁷. Les rédacteurs des bilans communs de pays et des plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement devraient avoir accès à l'information concernant les moyens de mobiliser des ressources qu'ont les différents pays en développement. **Cela dit, l'ONU ne semble pas analyser les données disponibles de manière à en tirer les conclusions qui s'imposent quant aux changements qu'il faudrait peut-être apporter pour que les principaux acteurs se répartissent mieux la tâche et pour accroître l'efficacité de l'assistance extérieure.**

G. IL DEVRAIT Y AVOIR TOUS LES CINQ ANS UN DÉBAT STRATÉGIQUE EN BONNE ET DUE FORME ENTRE LES INSTITUTIONS DE BRETTON WOODS, LE SYSTÈME DES NATIONS UNIES ET LES PAYS CONCERNÉS

115. **Les méthodes que suivent actuellement l'ONU et les institutions de Bretton Woods ne permettent pas d'engager un débat sur les stratégies qui aiderait à déterminer si elles sont adaptées à la poursuite des objectifs énoncés dans la Déclaration du Millénaire.** Aujourd'hui, chacune des institutions visées établit une multitude de documents souvent consacrés aux mêmes aspects d'une question – description de la situation du pays, par exemple. Non seulement ces documents sont trop nombreux, mais ils coûtent cher à établir, prennent beaucoup de temps aux experts nationaux, souvent rares, et à nombre de spécialistes recrutés à l'étranger et qui pourraient plus utilement participer au débat international. On a parlé plus haut de ces rapports: les bilans communs de pays et les plans-cadres, les cadres de développement intégrés et les documents de stratégie de réduction de la pauvreté, les stratégies d'aide – pays de la Banque mondiale pour les décisions ayant trait à la ventilation des crédits et les mémorandums de politique économique et financière qui accompagnent les lettres d'intention que les gouvernements doivent adresser régulièrement au FMI touchant l'appui financier qu'ils demandent aux institutions de Bretton Woods, pour n'en citer que quelques-uns.

116. Les quatre premiers types de documents traitent essentiellement de politiques dans les domaines suivants: santé, éducation, égalité des sexes, services de base, prévention du VIH/sida, entre autres. Comme on l'a déjà noté, les bilans communs de pays traitent très rarement de questions concernant le développement et la croissance économiques. Les plans-cadres pour l'aide au développement ne donnent que des directives générales pour orienter les activités des différents partenaires du système onusien dans le secteur social et les principaux donateurs n'y figurent pas. Les DSRP, eux, abordent en général les problèmes tant économiques que sociaux, mais les recommandations qui y sont faites ont essentiellement trait aux politiques sociales. On n'y trouve pas vraiment intégrées, et cela a été reconnu, l'analyse économique et l'analyse sociale, si bien que les politiques d'ajustement prescrites font une place à des questions sociales, telles que la répartition du revenu, mais sans que soit prise en compte la viabilité économique sur une base durable des politiques sociales recommandées. Autrement dit,

⁸⁷ Le site Web de l'OCDE www.oecd.org offre une banque unique de données relatives aux flux d'aide publique au développement.

les questions sociales n'y sont pas intégrées de manière durable dans la politique macroéconomique. La Banque mondiale et l'Association internationale de développement continuent à mettre sur pied des stratégies d'assistance aux pays et le FMI des mémorandums de politique économique et financière pour appuyer des politiques d'ajustement qui restent inchangées. **Il n'y a pas, à l'heure actuelle, de débat interinstitutions à proprement parler sur des stratégies qui permettent d'instaurer des politiques de croissance solides reposant sur une meilleure répartition du revenu et sur un développement social durable. La notion de participation active qu'utilisent surtout la Banque mondiale et le FMI pour établir leurs cadres de développement intégrés et leur DSRP reste à ce stade plutôt théorique, les politiques et stratégies «choisies» par les pays étant déjà en grande partie déterminées par les conditions mises à l'octroi de crédits et par les engagements multilatéraux contractés et qui, ni les uns ni les autres, ne peuvent être remis en question au niveau national. Il n'est pas demandé à l'ONU de présenter ses observations sur cette situation et l'Organisation ne se propose pas non plus de le faire⁸⁸.**

117. La situation actuelle peut être résumée comme suit: l'insistance mise récemment par les institutions de Bretton Woods sur l'élimination de la pauvreté et les efforts faits par l'Organisation des Nations Unies dans le même sens n'ont pas encore débouché sur une modification notable des politiques d'ajustement. Un volet social a été ajouté à des politiques macroéconomiques qui restent fondamentalement les mêmes. On ne s'est pas non plus encore attaqué de manière cohérente et convaincante à la question du financement des mesures d'atténuation de la pauvreté qui sont recommandées, en particulier à cause des visées essentiellement déflationnistes de la plupart des ajustements.

118. Il est reconnu que, au lieu de mettre les pays en développement sur la voie d'une croissance soutenue, les politiques d'ajustement largement appliquées au cours des deux dernières décennies ont contribué à une aggravation de la situation économique et sociale, en Afrique et en Amérique latine surtout. La déflation qu'elles ont provoquée, au moyen de la réduction des budgets nationaux et de programmes d'austérité, venant s'ajouter à un fort endettement dans un climat de libéralisation, de déréglementation et de privatisation, a souvent suscité une augmentation du chômage et une répartition du revenu plus injuste encore qu'auparavant. Il est peu probable qu'on parvienne à éliminer la pauvreté en se contentant de

⁸⁸ Dans le Rapport du Secrétaire général consacré à la prévention des conflits armés (A/55/985/S/2001/74) on peut lire ce qui suit au paragraphe 107: «Les relations entre l'ONU et le Fonds monétaire international (FMI), qui sont encore moins développées, seraient à cultiver. Par exemple, les deux institutions pourraient s'assurer en travaillant ensemble que les politiques de prêt n'aient pas pour effet d'exacerber les tensions sociales et de provoquer l'éruption de violences. Plusieurs domaines dans lesquels le FMI joue un rôle central – notamment celui des dépenses publiques – peuvent exercer une influence positive ou négative sur la situation politique, dans le contexte de l'effort général de prévention des conflits. Pour renforcer la coordination et la collaboration entre l'ONU et les institutions de Bretton Woods dans le domaine de la prévention des conflits et de l'instauration de la paix, *il faudrait envisager d'instituer un mécanisme consultatif entre les sièges*».

couvrir d'une couche de vernis social (sans assurer un financement adéquat) des politiques macroéconomiques et structurelles pratiquement inchangées⁸⁹.

119. En ce qui concerne les activités politiques, le Secrétaire général a appelé l'attention du Conseil de sécurité sur la question primordiale de la prévention des conflits⁹⁰. Dans le rapport qu'il a consacré au sujet, le rapport entre l'élimination de la pauvreté et le développement social est clairement reconnu⁹¹, mais **jusqu'à présent, aucune procédure n'a été mise au point pour ouvrir, au sein de la communauté internationale, un débat sur les moyens concrets d'associer les trois éléments que sont la pauvreté, l'amélioration des services sociaux destinés aux populations concernées et la prévention des conflits**⁹².

120. Si le diagnostic qu'on vient de faire est juste, alors il est grand temps que s'ouvre un débat sérieux **entre les différents acteurs concernant les politiques économiques, financières, structurelles et sociales qu'ils ont recommandées aux pays en développement d'appliquer.**

121. Il est un autre point important à faire ressortir et c'est que, aussi longtemps que l'opinion publique dans les pays donateurs a l'impression que l'élimination de la pauvreté est un objectif qui reste insaisissable et que, de toute évidence, ni les organisations internationales ni les pays concernés ne s'attachent vraiment à atteindre, le financement externe au titre de l'assistance restera précaire. L'échec des politiques d'ajustement n'a fait qu'ajouter au malaise. Si l'on veut que la Déclaration du Millénaire soit prise au sérieux, alors il faut redoubler d'efforts pour dissiper le scepticisme ambiant, ce qui passe par la conclusion d'un nouvel accord international

⁸⁹ «La cohérence entre les politiques macroéconomiques et les politiques microéconomiques dans les pays en développement est essentielle si l'on veut promouvoir le développement. Cela suppose l'affectation de budgets appropriés aux priorités en matière de lutte contre la pauvreté afin de couvrir les dépenses visant à améliorer la situation des pauvres, ainsi que le renforcement de la cohérence entre les politiques de développement social et les politiques de développement économique et entre les politiques d'investissement public et les politiques d'investissement privé. Il faut également établir un lien entre les politiques commerciales et de développement dans le cadre des stratégies de développement, et évaluer le lien qui existe entre le commerce et la pauvreté.» (A/CONF.198/8/Add.8, par. 10, p. 3), 21 mars 2002, compte rendu d'une table ronde au niveau des ministres, sur le thème «Cohérence pour le développement», organisée lors de la Conférence internationale sur le financement du développement.

⁹⁰ «Prévention des conflits armés» (document A/55/985-S/2001/574 du 7 juin 2001).

⁹¹ Ibid., par. 99 à 107.

⁹² Le rapport sur la prévention des conflits armés a été présenté et au Conseil de sécurité et à l'Assemblée générale qui, l'un et l'autre, en ont débattu. Le Conseil de sécurité a adopté une résolution de fond à ce sujet (S/RES/1366/2001) et l'Assemblée générale une résolution de procédure (A/RES/55/281), dans laquelle elle a décidé de poursuivre l'examen du rapport après que les organes, organisations et organismes compétents des Nations Unies auraient examiné les recommandations qui leur étaient adressées et lui auraient fait connaître leurs vues; voir également le document intitulé «Renforcement des moyens dont dispose le système des Nations Unies pour prévenir les conflits» [JIU/REP/95/13], 1995.

entre pays en développement et pays donateurs où se trouvent clarifiées et harmonisées les vues des uns et des autres quant aux conditions mises à l'aide au développement. Or, on ne saurait conclure un tel accord si ne sont pas éliminées sur le fond les différences d'approche qui persistent entre les institutions de Bretton Woods et l'Organisation des Nations Unies qui, pour sa part, semble s'intéresser essentiellement aux questions sociales. **Il est indispensable de consacrer un débat stratégique à ces questions.**

H. ORGANISATION D'UN DÉBAT STRATÉGIQUE TOUS LES CINQ ANS AU NIVEAU DES PAYS

122. Il convient d'organiser, au niveau des pays, un débat consacré aux besoins stratégiques et auquel participent tous les acteurs pertinents, en tout premier lieu le pays intéressé qui, dans toute la mesure possible, devrait «contrôler» le processus et les résultats, l'Organisation des Nations Unies et les entités qui en font partie, les institutions de Bretton Woods, l'Organisation mondiale du commerce⁹³, les institutions financières régionales, d'importants donateurs bilatéraux et la société civile⁹⁴. Ce débat devrait avoir lieu tous les cinq ans. Comme il est indiqué dans le Plan de campagne⁹⁵, il devrait «mobiliser [...] les énergies de tous les acteurs, notamment le secteur privé, les fondations philanthropiques, les organisations non gouvernementales, les institutions universitaires et culturelles et les autres composantes de la société civile».

123. **La préparation de ces réunions de pays a beaucoup d'importance.** Présentement, trop de documents de pays, qui décrivent le même ou quelques aspects de la situation nationale et reflètent l'importance particulière qu'y attache telle ou telle organisation sont établis avec ou sans la coopération de l'intéressé, ce qui ne facilite guère la conduite d'un débat circonscrit et sérieux.

124. Il est donc temps de dire que toutes les **organisations du système des Nations Unies, les institutions de Bretton Woods et l'OMC doivent travailler ensemble à l'établissement d'un document unique qui remplace les nombreux documents existants.** Cela inciterait les nombreux acteurs à œuvrer de concert à la coordination de leurs stratégies et à adopter, autant que faire se peut, une approche commune ou, à tout le moins, à mieux percevoir les différences

⁹³ Autrement dit, les membres du CCS (Conseil de coordination des chefs de secrétariat, qui s'appelait auparavant CAC).

⁹⁴ Voir aussi la note 3. Il a été question, lors d'une table ronde ministérielle organisée à l'occasion de la Conférence internationale sur le financement du développement et consacrée à la question de la «cohérence pour le développement», de l'utilité de renforcer la cohésion entre l'Organisation des Nations Unies, les institutions de Bretton Woods et l'OMC ainsi qu'entre les institutions financières régionales. «Les participants ont estimé qu'une vision ou une stratégie claire du développement, formulée au niveau du pays et qui rassemblerait l'ensemble des parties prenantes dans un véritable esprit de partenariat et de coopération pourrait exercer une influence considérable en faveur d'une meilleure cohérence», (A/CONF/198/8/Add.6), p. 2, par. 5 et p. 4, par. 13: «On a également insisté sur la nécessité d'une plus grande cohérence dans l'action des institutions internationales, ce qui était considéré comme essentiel».

⁹⁵ A/56/326, Introduction, par. 5, 6 septembre 2001.

d'approches qui sont les leurs. Ce serait l'occasion de rendre plus explicites leurs analyses, de discerner le pourquoi de stratégies incompatibles et, partant, de susciter un vrai débat. **Cela déclencherait une concertation d'efforts et aiderait à éviter les chevauchements d'activités.**

125. Ce rapport **permettrait d'engager un débat transparent et responsable** entre les principaux acteurs et le pays concerné, à la faveur duquel se dégageraient les grandes lignes d'une action coordonnée et cohérente dans l'intérêt de celui-ci. Il serait certainement plus rentable d'établir un rapport «unique» que d'en produire plusieurs, comme c'est actuellement le cas, et cette façon de faire aurait aussi l'avantage de donner aux divers partenaires l'occasion de travailler ensemble de manière plus cohérente et mieux coordonnée, ce que souhaite la communauté internationale et, avant tout, les pays en développement concernés.

La transparence s'en trouverait accrue non seulement au sein de la communauté internationale mais aussi vis-à-vis du pays et de la population visés. Ce rapport unique, qui remplacerait dans la mesure du possible les rapports existants, devrait être établi, dans un esprit de coopération véritable, par les partenaires que regroupent le système des Nations Unies, les institutions de Bretton Woods et l'OMC. Comme on l'a déjà dit, le CCS devrait jouer un rôle décisif pour mettre en place le mécanisme adéquat, en se fondant sur l'expérience acquise dans la rédaction des bilans communs de pays et dans celle des plans-cadres pour l'aide au développement mais aussi des rapports et évaluations des institutions de Bretton Woods et, surtout, des DSRP, le cas échéant, ces derniers reposant sur le principe de la «participation active» du pays.

126. Ce document unique comporterait trois parties:

- Une description complète du pays;
- Un exposé et une évaluation des stratégies adoptées au cours des cinq années précédentes par les différents acteurs tels que l'État, le système des Nations Unies, les institutions de Bretton Woods, l'OMC et les principaux partenaires régionaux et bilatéraux, etc.;
- Un exposé des stratégies que proposent les mêmes acteurs pour les cinq années à venir.

Dans un souci d'**uniformité, car cette formule serait reprise pour de nombreux pays, il faudrait que le CCS** (après consultation des principaux acteurs régionaux et bilatéraux, ceux-ci ne faisant pas partie de l'organe) **mette au point des directives pour l'établissement des deux premières parties** et les soumette à l'approbation du Conseil économique et social. L'auteur du présent rapport suppose qu'il serait relativement facile d'arriver à un consensus des principaux acteurs sur les deux premières parties du document **car cela n'impliquerait pas qu'il y ait consensus entre eux quant à une stratégie commune.**

127. Ces directives prendraient la forme suivante:

- *La première partie* traite de tous les aspects du pays – économique, financier, structurel et social. À la différence de ce que disent les directives du CAC d'avril 1999, la situation économique, financière et structurelle du pays doit être décrite de

manière très précise; on ne saurait se cantonner à l'aspect social. L'exposé doit comprendre, entre autres, des données relatives à la structure de la production des différents secteurs économiques (agriculture, industrie, services) et aux relations qu'ils entretiennent entre eux, des renseignements précis concernant l'investissement public, privé et étranger, les structures en place pour l'importation et l'exportation, la balance des paiements courants, la croissance du produit intérieur brut (PIB), la croissance du revenu par habitant, le taux d'inflation, l'endettement, le budget des ménages et la répartition de la richesse (fortune et revenu), une analyse détaillée des dépenses et recettes budgétaires nationales et régionales, une analyse du régime fiscal, de la situation de l'épargne, de la mobilisation des ressources internes et extérieures, des éléments concernant la structure des traitements dans la fonction publique, etc., bref toute l'information nécessaire pour bien comprendre les problèmes et déterminer les points d'entrée d'une assistance extérieure adaptée aux besoins du pays. Les Directives actuelles du CAC pourraient servir à l'élaboration du volet social;

- *La deuxième partie* consiste en une description des stratégies appliquées par les différents acteurs au cours des cinq années précédentes. Elle présente les priorités de ceux-ci, les prescriptions successives énoncées en matière de politique, les conditions éventuellement imposées, des données sur le volume et la nature de l'aide fournie dans le cadre de programmes et projets d'assistance, une description de ceux-ci, les résultats obtenus et les enseignements retirés; enfin, si possible, une appréciation et une évaluation collectives des leçons dont pourrait s'inspirer l'action future. L'établissement de ces deux parties serait confié à une équipe composée des principaux acteurs énumérés plus haut;
- *Dans la troisième partie* seront indiquées les orientations stratégiques des cinq années suivantes envisagées par les différents acteurs, compte tenu des conclusions tirées de l'évaluation des cinq années précédentes. **Chaque acteur doit rédiger lui-même la section du rapport le concernant** et indiquer dans tous les cas possibles le montant des ressources dont il compte disposer et celui des contributions qui ont été annoncées; il lui faut aussi dire s'il assortit son aide de conditions. Cet exposé sera suivi d'une déclaration commune où seront marquées les différences et les ressemblances d'approche et contenant des suggestions quant à la manière de surmonter les divergences et les désaccords **en vue d'arriver à une démarche commune que le pays concerné puisse véritablement considérer comme sienne.**

128. **Ce rapport unique, qui serait intitulé «rapport d'examen commun par pays», devrait faire l'objet d'un débat qui donnerait lieu à un examen stratégique, débat organisé tous les cinq ans et parrainé par le détenteur ultime du processus: le pays concerné.** Celui-ci devrait être encouragé à inviter tous ses partenaires de la communauté internationale – les représentants du système des Nations Unies, c'est-à-dire des fonds et programmes et des institutions spécialisées des Nations Unies, les institutions de Bretton Woods, l'OMC, les institutions financières régionales, l'Union européenne et d'autres importants donateurs régionaux ou bilatéraux ainsi que des représentants de la société civile – à discuter de l'orientation des diverses approches stratégiques, des prescriptions en matière de politique, des conditions imposées et des activités mises en œuvre par les divers partenaires en vue de tirer des enseignements, de partager

des données d'expérience, de dégager les pratiques optimales et de stimuler la cohésion. **Ce débat devrait être ouvert et refléter le pluralisme des opinions; aucun acteur (à l'exception du pays concerné) ne devrait y imposer à autrui sa vision stratégique et sa philosophie. Dans un partenariat authentique, c'est le pays concerné qui doit tenir les rênes et contrôler les résultats du processus.**

129. **Cet examen stratégique conduit par les pays porterait tout ensemble sur les stratégies de croissance à long terme et sur les stratégies de développement et d'élimination de la pauvreté, en même temps que sur l'action à mener pour atteindre les objectifs énoncés dans la Déclaration du Millénaire et conserver les acquis.** Il devrait déboucher sur la conclusion d'un accord concernant la stratégie économique et sociale à moyen terme la plus susceptible d'être soutenue, «contrôlée» par le pays concerné et, **aussi, de servir de base aux engagements à moyen terme en matière d'assistance extérieure.** Cet accord, qui rendrait **cohérente, prévisible et, partant, crédible** l'action internationale et nationale devrait aussi concourir à la collecte des fonds.

I. ORGANISATION, TOUS LES CINQ ANS, D'UN DÉBAT STRATÉGIQUE AU NIVEAU MONDIAL

130. **Pour élargir le débat, mettre ces questions politiquement en évidence et tirer les leçons qui s'imposent, il faudrait procéder tous les cinq ans, sous les auspices de l'ONU, à un examen à l'échelle mondiale des problèmes, des discussions, des décisions et des données d'expérience considérés dans les débats tenus au niveau des pays⁹⁶.**

131. Vu les progrès accomplis dans l'application des réformes de 1997, l'ONU a maintenant l'occasion «de se réaffirmer en tant qu'acteur important et indépendant dans le domaine des politiques économique et sociale⁹⁷» et, du même coup, dans le domaine politique de la prévention des conflits.

132. **L'heure est venue de donner tout son sens à l'approche fondée sur les résultats et de mobiliser les ressources humaines disponibles pour définir des stratégies durables qui**

⁹⁶ Les modalités (organisation, calendrier) devront être mises au point plus tard, lorsqu'une décision de principe aura été prise. Si l'Assemblée générale adoptait ces recommandations, le débat stratégique à l'échelle mondiale qui se tiendrait tous les cinq ans pourrait remplacer les examens (plus de cinq) fort coûteux et lourds auxquels donnent lieu les grandes conférences internationales. Les services du Secrétariat concernés se verraient libérés d'une lourde charge de travail. Il faut que, «en tant qu'instance la plus représentative et comptant la plus large participation, l'Organisation des Nations Unies reste au centre du débat sur la promotion de la cohérence entre la coopération pour le développement et les politiques macroéconomiques et sociales», résumé d'une table ronde ministérielle consacrée à «la cohérence du développement», lors de la Conférence internationale sur le financement du développement (A/CONF.198/8/Add.7, p. 3), 21 mars 2002.

⁹⁷ Formule utilisée dans *Ahead of the Curve. United Nations Ideas and Global Challenges*, United Nations Intellectual History Project Series, Louis Emmerij, Richard Jolly and Thomas G. Weiss (Indiana University Press, 2001), p. 144.

permettent d'atteindre, en respectant les échéances fixées, les objectifs énoncés dans la Déclaration du Millénaire. Tous les efforts devraient maintenant tendre vers cet objectif majeur. Il faudra pour cela reconsidérer certains des instruments présentés aux États Membres pour définir leurs stratégies et vérifier les résultats obtenus. **Comme on l'a montré, c'est le cas du Plan à moyen terme, tel qu'aujourd'hui conçu: ce n'est plus un outil de politique générale adéquat et il n'aide plus guère les États à prendre en connaissance de cause les décisions qu'imposent les questions complexes dont on a parlé plus haut.**

133. Les entités spécialisées dans les problèmes économiques et sociaux du Secrétariat de l'ONU, c'est-à-dire le DAES et la CNUCED, publient tous les ans ou tous les deux ans de volumineux et importants documents d'information à l'intention des États Membres, tels que le *Rapport sur la situation sociale dans le monde*, *La situation économique et sociale dans le monde*, *The World Economic Situation and Prospects*, le *Rapport sur le commerce et le développement*, le *Rapport sur les pays les moins avancés* et le *Rapport sur l'investissement dans le monde*, sans parler de nombreux rapports sectoriels et d'autres types d'études. Il s'agit souvent de documents descriptifs, qui ne sont pas toujours orientés vers l'action et ne présentent pas souvent de recommandations précises concernant les stratégies à appliquer. Il faut du temps pour les établir, si bien qu'à la publication il peut se faire que la situation économique et sociale dont ils traitent ait changé. Les États Membres ont bien d'autres sources d'information sur l'évolution de l'économie – mondiale – les institutions de Bretton Woods, l'OCDE, la Banque des règlements internationaux, etc. La rédaction de ces nombreux rapports mobilise la majorité des économistes qui travaillent pour l'ONU. **Il faudrait sérieusement envisager de réévaluer l'utilité foncière de ces documents et se demander quel en est, l'intérêt pour les États Membres sur le plan des orientations, en vue d'opérer un dégraissage, le moment venu⁹⁸. On libérerait de la sorte des ressources humaines précieuses et les stratégies de développement et d'élimination de la pauvreté existantes pourraient alors faire l'objet d'analyses critiques.** La reconversion du personnel dont on dispose, notamment des économistes et des spécialistes de la politique sociale, deviendrait une possibilité.

134. Il faudra, pour établir – fût-ce une fois seulement tous les cinq ans – un rapport de synthèse de ces débats de pays consacrés à des stratégies variées de développement et de réduction de la pauvreté et aux résultats de ces stratégies, aux pratiques optimales et aux leçons à retenir, aux conclusions à tirer de l'expérience des pays et des situations examinées que l'ONU consente un très sérieux effort. La complexité de l'entreprise ne doit pas être sous-estimée; son importance non plus. Il est évident que l'on n'a pas encore trouvé comment intégrer la problématique sociale aux politiques d'ajustement⁹⁹. **Chaque pays ayant son propre contexte, il va de soi qu'on ne**

⁹⁸ L'auteur sait bien que, pour faire avancer le programme économique et social, il faut admettre la multiplicité des points de vue. Sa proposition ne tend à étouffer ni les opinions, ni l'innovation. Bien au contraire. Il faut encourager la concurrence, la créativité, dans l'arène intellectuelle. Cultiver l'«orthodoxie» de la pensée unique irait assurément à l'encontre du but recherché. Ce dont elle parle ici, c'est de rapports répétitifs aboutissant toujours aux mêmes conclusions.

⁹⁹ Voir aussi à ce sujet les travaux de l'Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social, UNRISD infos, n° 24, «La politique sociale dans un contexte de développements»; et Ajit Singh, *Global Economic Trends and Social Development*, Occasional Paper n° 9.

saurait trouver de solution unique; et ce n'est d'ailleurs pas souhaitable. C'est pourquoi la réflexion et le processus doivent s'engager au niveau des pays. Il n'existe pas de réponse simple, valable pour tous: on ne peut pas appliquer les mêmes mesures à des pays comptant parmi les moins avancés, comme le Burkina Faso ou la Gambie, et à des pays comme le Brésil, la Chine ou l'Inde dont une partie du territoire est pleinement développée et dont l'administration publique est complexe. Le même type de solution ne peut pas s'appliquer, avec quelque chance de succès, à des pays dont la survie économique dépend essentiellement de l'agriculture et à des pays qui sont déjà en partie industrialisés. Avant de recommander des mesures qui contribuent à l'élimination de la pauvreté, il faut prendre en compte, outre le niveau de développement, les caractéristiques du pays considéré (croyances, coutumes, structure familiale, stabilité politique, problèmes de paix et de sécurité, répartition de la richesse, nature des sols, niveau d'éducation et indicateurs de la santé). Avant d'entreprendre de définir les éléments constitutifs d'une stratégie globale, il est manifestement indispensable d'étudier la situation, pays par pays¹⁰⁰. Ceci ne veut pas dire qu'il est impossible de trouver des ressemblances d'un pays à l'autre, ni qu'on ne saurait dégager de l'expérience individuelle des pays un fonds de pratiques optimales et d'enseignements précieux.

135. Il pourrait toutefois être utile d'essayer d'établir une typologie des pays en fonction de leur degré de pauvreté. Les pays ont déjà été classés par niveau de revenu. Pour le Comité d'aide au développement de l'OCDE, par exemple, il y a les pays les moins avancés (PMA), les pays à faible revenu (PFR) qui comprennent tous les PMA dont le revenu national par habitant était égal ou inférieur à 760 dollars É.-U. en 1998 (sur la base de l'Atlas de la Banque mondiale), les pays à revenu moyen inférieur (PRMI) dont le PNB par habitant se situait entre 761 dollars É.-U. et 3 030 dollars É.-U. à la même époque, les pays à revenu moyen supérieur (PRMS) où il oscillait entre 3 031 dollars É.-U. et 9 360 dollars É.-U., les pays à revenu élevé (plus de 9 360 dollars É.-U. en 1998), les pays en transition qui comprennent les pays les plus avancés de l'Europe centrale et orientale et les nouveaux États indépendants de l'ex-Union soviétique; enfin, les pays et territoires en développement les plus avancés¹⁰¹. Mais cette classification par niveau de développement **devrait être affinée pour prendre en compte des spécificités qui ont un impact sur le type de pauvreté qu'il convient d'atténuer. L'expérience et les connaissances qu'elle possède à cet égard devraient aider l'Organisation des Nations Unies à étudier ce problème au niveau des pays, à proposer une nouvelle typologie et à définir, dans ce rapport de synthèse, le type de stratégie qui pourrait s'appliquer à chaque catégorie de pays.**

136. Ce vaste rapport de synthèse que l'ONU établirait tous les cinq ans et d'où ressortiraient les meilleures pratiques et les enseignements tirés se nommerait Rapport d'examen stratégique à moyen terme. Présentant un cadre stratégique coordonné, cohérent mais non pas commun, aux organismes des Nations Unies, aux institutions de Bretton Woods et

¹⁰⁰ Dans la Déclaration de Libreville relative au programme économique et social de l'Afrique à l'aube du troisième millénaire, 18-19 janvier 2000 (A/54/760, annexe, par. 12, 21 février 2000), les responsables africains ont vivement préconisé l'adoption d'une approche adaptée à chaque pays.

¹⁰¹ *Rapport sur la coopération pour le développement 2000*, p. 279 et 280; les derniers bénéficient d'une aide publique (à ne pas confondre avec l'APD).

aux autres grands acteurs, il aiderait aussi les États Membres à poursuivre les objectifs énoncés dans la Déclaration du Millénaire. L'un des buts essentiels de l'entreprise serait d'assurer la cohérence des politiques¹⁰², le débat contribuant à éliminer les discordances constatées à l'heure actuelle dans la manière d'aborder les problèmes de développement, discordances déplorées à l'occasion des tables rondes ministérielles qui se sont tenues sur le thème de la «cohérence au service du développement», lors de la Conférence internationale sur le financement du développement (Monterrey, Mexique, mars 2002).

137. L'établissement de ce rapport devrait être confié à une équipe composée des meilleurs spécialistes de ces questions au sein du système des Nations Unies, complétée, au besoin, par des consultants recrutés à l'extérieur qui travailleraient sous l'égide et l'autorité du Secrétaire général en sa qualité de Président du CCS (ancien CAC). **Le rapport d'examen stratégique à moyen terme** devrait être présenté par le Secrétaire général, en même temps que le rapport d'ensemble sur les progrès, réalisés ou non, pour atteindre les objectifs énoncés dans la Déclaration du Millénaire¹⁰³; il aurait auparavant fait l'objet d'observations de la part du Comité du programme et de la coordination¹⁰⁴ et d'un débat lors d'une réunion **de haut niveau du Conseil économique et social**¹⁰⁵, **présidée par le Secrétaire général et le Président du Conseil, à laquelle auraient participé en particulier de hauts responsables des ministères de l'économie, des finances, de la planification et du développement de chaque pays, les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies, les institutions de Bretton Woods et l'OMC**. Ce débat et les conclusions auxquelles il aurait mené devraient permettre aux pays développés et aux pays en développement de mieux s'entendre sur un cadre stratégique de développement et d'élimination de la pauvreté cohérent, de donner une impulsion stratégique aux travaux des institutions internationales et régionales et à l'aide des principaux donateurs bilatéraux, ainsi que de susciter des annonces de contributions à moyen terme dans le domaine de l'assistance extérieure.

¹⁰² La question de la cohérence a fait l'objet de nombreuses tables rondes ministérielles à la Conférence internationale sur le financement du développement (voir les nombreuses références qui y sont faites dans le présent rapport).

¹⁰³ Comme cela a été promis dans l'introduction au Plan de campagne (A/56/326 du 6 septembre 2001).

¹⁰⁴ Le Rapport d'examen stratégique à moyen terme et le débat consécutif seraient enrichis par des observations écrites qu'il pourrait être demandé de faire aux institutions de Bretton Woods, à l'OMC et au CAD de l'OCDE, entre autres.

¹⁰⁵ La proposition suivante a été faite dans le résumé d'une table ronde ministérielle consacrée à la «Cohérence pour le développement» (A/CONF.198/8/Add.7 du 21 mars 2002): «Utiliser pleinement le potentiel du Conseil économique et social pour favoriser un véritable dialogue en faveur de la cohérence des politiques».

J. ORGANISATION, TOUS LES CINQ ANS, D'UN DÉBAT STRATÉGIQUE AU CONSEIL DE SÉCURITÉ CONSACRÉ À LA PRÉVENTION DES CONFLITS ET AU RAPPORT ENTRE CETTE ACTION ET LES STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT ET D'ATTÉNUATION DE LA PAUVRETÉ

138. La relation entre prévention des conflits et politique économique et sociale ayant été amplement établie, il serait important que la communauté internationale **organise un débat stratégique au Conseil de sécurité, et à l'Assemblée générale s'il en était ainsi décidé, qui se tiendrait tous les cinq ans.** À cette fin, il faudrait que le Secrétariat de l'ONU établisse un rapport quinquennal sur la relation entre les progrès réalisés pour assurer le développement, éliminer la pauvreté, favoriser la bonne gouvernance, etc. et prévenir les conflits. Ce **Rapport d'examen à moyen terme sur la prévention des conflits** devrait être présenté tous les cinq ans au Conseil de sécurité et, s'il en est ainsi décidé, à l'Assemblée générale, pour que la communauté internationale puisse prendre connaissance des enseignements tirés et des meilleures pratiques suivies au niveau des pays. Ce rapport et le débat de stratégie permettraient à l'Organisation des Nations Unies de remplir de manière réaliste la mission qui lui a été confiée à l'Article 1 de la Charte et, en particulier, aux paragraphes 3 et 4.

139. **Toutes ces recommandations ont pour but de convier l'Organisation des Nations Unies à adopter une approche réaliste et constructive, fondée sur les résultats.**

ANNEXE I

EXPÉRIENCES D'APPROCHE FONDÉE SUR LES RÉSULTATS FAITES PAR LES ÉTATS MEMBRES

1. Divers États Membres, l'Australie, le Canada, la France¹⁰⁶, les Pays-Bas, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni et les États-Unis ont, ces dernières années, entrepris des expériences de gestion et de budgétisation fondées sur les résultats et de gestion axée sur les résultats. Le Comité de la gestion publique (PUMA) de l'OCDE a engagé un projet visant à un échange de vues et d'expériences entre ses États Membres. L'objectif de ce projet est d'analyser comment définir et appliquer des objectifs de résultat dans la gestion du secteur public et mesurer les résultats. Cet échange d'idées fournit des informations précises sur l'état des connaissances dans ce domaine, sur les difficultés rencontrées et sur le type de solutions adoptées. Une analyse attentive des différentes contributions nationales à ce projet permet de dégager quelques éléments qui méritent d'être mentionnés car ils résument très brièvement l'état de la pratique à l'échelon des pays.
2. Pour tous les pays concernés, il s'agit d'une entreprise importante qui répond aux exigences de leur parlement et de leur opinion publique. Il est nécessaire d'expliquer plus précisément ce que font les services publics, quels sont leurs objectifs et quelles politiques ils appliquent pour les atteindre. Par exemple, le Gouvernement canadien explique (dans un rapport publié en mars 2000 et intitulé *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes*, soumis au Parlement) avoir inscrit dans le nouveau cadre de gestion les quatre engagements suivants: mettre l'accent sur les citoyens (en leur permettant d'accéder aux services gouvernementaux par un guichet unique), adopter un solide ensemble de valeurs (respect de la démocratie et valeurs déontologiques, professionnelles et humaines), axer la gestion sur les résultats (et susciter la confiance du public), et effectuer des dépenses judicieuses. Tous les gouvernements concernés ont des préoccupations analogues.
3. Le vocabulaire employé pour décrire les efforts entrepris n'est pas exactement le même dans tous les pays. Il y a d'importantes différences de terminologie pour définir les divers objectifs, buts, produits, cibles, indicateurs de succès, estimations et évaluations, politiques, stratégies ou cadre logique suivis, et les mêmes mots d'ailleurs n'ont pas toujours le même sens. Tous les pays s'accordent à reconnaître que la gestion axée sur les résultats est une entreprise difficile, qu'il faudra du temps et de l'expérience pour parvenir à une pratique réellement satisfaisante, mais que cela vaut la peine de poursuivre les efforts et les échanges d'idées.
4. La nécessité de distinguer clairement les différents niveaux d'objectifs est reconnue par tous. Au Royaume-Uni, par exemple, on distingue clairement: les *buts* (également appelés dans d'autres pays objectifs généraux ou, parfois, priorités essentielles ou objectifs essentiels, s'agissant par exemple de donner à chacun la chance, par l'éducation, de se réaliser pleinement; les *objectifs* consistant, par exemple à faire en sorte que tous les jeunes aient, à 16 ans, les compétences de base leur permettant, tout au long de leur vie, d'apprendre, de travailler et d'assumer leur citoyenneté; et les *cibles*, de caractère plus précis, qui visent par exemple

¹⁰⁶ En juin 2001, le Parlement français a adopté une loi organique visant à réformer la gestion de l'administration publique en vue de montrer les résultats obtenus et d'accroître la transparence et l'efficacité.

à augmenter le pourcentage d'élèves ayant obtenu cinq certificats généraux de l'enseignement secondaire; d'ici à 2004, 92 % des élèves de 16 ans devraient atteindre cette norme. Les cibles sont toujours limitées dans le temps. À ce niveau, les définitions devraient répondre à la qualification «SMART», un sigle proposé par la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni pour désigner un objectif spécifique, mesurable, réalisable, pertinent et limité dans le temps. La distinction entre ces quatre niveaux (buts, objectifs, cibles, produits) correspond en général à un cadre temporel différent pour leur réalisation: objectifs à long terme, plans à moyen terme, budgets à court terme.

5. Les gouvernements reconnaissent aussi la nécessité de bien montrer le lien entre les produits et les résultats visés (Nouvelle-Zélande). D'autres pays donnent à ce lien le nom de cadre logique, politique, stratégie ou plan d'action. Aux États-Unis par exemple, le plan fédéral d'action et de résultat de 1993 a institué un cadre de gestion des résultats pour les départements et organes fédéraux, consistant en plans stratégiques, plans d'action annuels et rapports de performance annuels. Les plans stratégiques définissent d'une part la mission de l'organisme et d'autre part une série de buts et d'objectifs à long terme pour ses principaux programmes et fonctions. Les plans d'action comportent des objectifs de performance mesurable indiquant des niveaux de cible pour un exercice budgétaire déterminé. Ils présentent généralement des données pour l'année en cours ainsi que pour les années précédentes et suivantes dans l'optique des objectifs de performance et portent généralement sur trois à sept ans. Ces documents stratégiques paraissent concerner différents niveaux de décision des pouvoirs publics, c'est-à-dire qu'ils expliquent aussi bien les choix faits au plus haut niveau (choix des programmes par le gouvernement) que les choix opérés par les directeurs de programme entre différents produits possibles pour atteindre leurs cibles.

6. Les gouvernements reconnaissent par ailleurs la nécessité d'appliquer des méthodes différentes suivant la nature des programmes. Ils veillent aussi à la nécessité absolue de répartir les responsabilités entre agences, départements ou autres services publics collaborant au même objectif. Au Royaume-Uni par exemple, les accords de service public institués pour chaque département ministériel visent à répartir les tâches par le biais d'un certain nombre de cibles de performance.

ANNEXE II

OBSERVATIONS FAITES PAR LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL ET PAR LES PRINCIPAUX COMITÉS

1. Des observations et suggestions ont été faites aux Nations Unies par le Secrétaire général, le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB) et le Comité du programme et de la coordination (CPC) depuis les premières expériences conduites en 1996. Elles concernent essentiellement les budgets-programmes pour les exercices 2000-2001 et 2002-2003, les plans à moyen terme pour les périodes 1998-2001 et 2002-2005 et certains exercices d'élaboration de modèles expérimentaux pour des programmes spécifiques. Les documents analysés ici sont cités dans la note de bas de page correspondante¹⁰⁷. Le corps commun d'inspection a aussi contribué à la réflexion dans son rapport (A/54/287 du 30 août 1999), commenté par le Secrétaire général dans le document A/54/287/Add.1. Au cours de la période d'introduction de la budgétisation fondée sur les résultats, il y a eu un dialogue permanent entre le Secrétariat, les experts du CCQAB et les États Membres au sein du CPC et de l'Assemblée générale. Dans ses résolutions A/RES/53/205 et A/RES/53/207 en date du 2 février 1999, et A/RES/55/231 en date du 23 janvier 2001, l'Assemblée générale a donné des instructions pour la poursuite de l'exercice.

2. Le rapport A/55/543 du CCQAB¹⁰⁸ comporte de nombreuses remarques indiquant ses principales préoccupations quant aux raisons d'être et aux modalités de l'exercice. L'annexe du rapport montre que *la seule différence entre la présentation budgétaire qui existait avant l'adoption de la budgétisation axée sur les résultats et le nouveau budget-programme axé sur les résultats est l'introduction des concepts d'indicateurs de résultat (ou indicateurs de réalisation) et de facteurs extérieurs*. Tous les autres éléments existaient déjà. Cela dit, les principales observations portent sur:

¹⁰⁷ Rapports du Secrétaire général: «Nouvelle approche possible de planification des programmes» (A/48/277 du 28 juillet 1993); «Rénover l'Organisation des Nations Unies: un programme de réformes (A/51/950 du 14 juillet 1997) et «Budgétisation fondée sur les résultats» (A/51/950/Add.6 du 12 novembre 1997); «Budgétisation axée sur les résultats» (A/53/500 du 15 octobre 1998), A/54/456 du 11 octobre 1999 et A/54/456/Add.1 à 5; «Dispositions à prendre pour que les programmes et activités approuvés soient intégralement exécutés, pour s'assurer de leur qualité, pour mieux rendre compte de ces éléments aux États Membres et pour permettre à ceux-ci de mieux les évaluer» (A/55/85 du 10 juin 2000). Rapports du CPC: A/48/16 du 1^{er} janvier 1993 et A/48/16 (Part. II) du 3 novembre 1993; A/49/16 du 12 janvier 1995; A/50/16 du 30 juin 1995; A/51/16 (Part. I) du 5 juillet 1996; A/52/16 du 1^{er} janvier 1997; A/53/16 (Part. I) du 8 juillet 1998; A/54/16 du 22 septembre 1999, A/55/16 du 1^{er} janvier 2000 et A/55/16 (Part. I/Corr. 2) du 8 août 2000 et A/55/16/Corr.1 et 2. Rapports du CCQAB: A/9008 de 1973; A/47/7/Add.9 de 1992; A/48/7 du 3 décembre 1993 et A/48/7/Add.1 à 17 du 27 avril 1999; «Budgétisation axée sur les résultats» (A/55/543 du 3 novembre 2000); A/53/7 du 16 septembre 1998; A/54/7 du 1^{er} janvier 1999; A/55/7 et A/55/7/Add.1 des 14 et 22 novembre 2000; A/56/7 du 3 août 2001.

¹⁰⁸ «Budgétisation axée sur les résultats» (A/55/543 du 3 novembre 2000).

- L'imprécision du vocabulaire employé [quelle est la différence entre les objectifs, les réalisations escomptées et les résultats escomptés (par. 9 et 10)];
- La nécessité d'acquérir progressivement une expérience pratique de la budgétisation axée sur les résultats (en raison de la difficulté de l'exercice) (par. 12); la nécessité de procéder par étapes et d'organiser la formation du personnel dans ce domaine;
- *L'importance du plan à moyen terme et la nécessité absolue d'en améliorer la présentation:* «Étant donné que le plan à moyen terme sert de canevas au projet de budget-programme, si on parvenait à mieux y définir les objectifs et les réalisations escomptées, cela aurait un effet sur la qualité des objectifs et des réalisations escomptées du projet du budget-programme» (par. 11). «*Les objectifs énoncés dans le plan à moyen terme devraient être formulés plus clairement que ce n'est le cas actuellement, de manière à faire apparaître des changements appréciables...*». Le Comité estime qu'il faudrait établir une corrélation précise entre les objectifs qui sont énoncés dans le plan à moyen terme et ceux qui sont définis dans le projet de budget-programme» [par. 24 a)];
- *L'importance du lien à établir entre les objectifs énoncés, les réalisations escomptées, les indicateurs de résultat et les produits, c'est-à-dire la nécessité d'expliquer clairement leurs relations;*
- La nécessité d'adapter les techniques de budgétisation axée sur les résultats à la nature des programmes: «les propositions du Secrétaire général ne peuvent s'appliquer de la même manière à tous les chapitres du budget-programme ni à toutes les activités... Pour que l'analyse des résultats demeure valable et pertinent, *il faudra mettre au point des techniques différentes dans le cas de certains secteurs, comme par exemple les activités de service et d'appui aux programmes...*» (par. 31);
- Enfin, la nécessité d'une plus grande clarté en général: «Ce dont on a besoin, c'est... d'un effort concerté pour améliorer la planification à l'ONU, ce qui suppose que l'Organisation soit mieux à même de formuler des objectifs et des indicateurs de résultat précis» (par. 30).

3. Le dernier rapport du CCQAB (A/56/7 de 2001) relatif au projet de budget-programme pour l'exercice 2002-2003 ne contredit pas les conclusions et recommandations formulées dans le précédent. Le rapport insiste principalement sur la nécessité d'élaborer un système global d'information sur les programmes (par. 80 à 94) et de mieux définir des méthodes d'évaluation. En définitive, le Comité souligne que «lorsque des termes tels que "augmentation" ou "amélioration" sont utilisés, il est indispensable de spécifier par rapport à quel exercice et sur la base de quel critère, et de quantifier la progression attendue, en valeur absolue ou en pourcentage» (chap. I, par. 13).

4. Ces observations importantes sont confirmées par celles qui figurent dans les rapports du CPC. En 1993, le CPC¹⁰⁹ avait déjà insisté sur *la nécessité de montrer des changements observables*. Dans des rapports plus récents et particulièrement dans son rapport sur les travaux de sa quarantième session (juin-juillet et août 2000 sur le plan à moyen terme pour la période 2002-2005)¹¹⁰, le Comité du programme et de la coordination a noté:

- *La nécessité d'une clarté et d'une précision plus grandes dans le document*: «... il convenait de préciser davantage le rôle que chacun des éléments de programme et de sous-programme jouerait dans le plan à moyen terme et d'en indiquer l'utilité pratique aux fins d'évaluation et de suivi... le projet de plan à moyen terme restait trop général pour constituer un document efficace d'aide à la formulation des politiques...[et] n'avait qu'un rapport lointain avec les budgets-programmes» (par. 22 et 23); il a aussi été souligné que «le fait de choisir des réalisations escomptées et des indicateurs de résultat sans établir entre eux les distinctions qui s'imposaient pouvait créer des différences importantes entre programmes dans le cadre du processus de budgétisation et d'évaluation» (par. 25);
- La nécessité d'améliorer l'utilisation et la précision des indicateurs de résultat dans le plan à moyen terme (par. 40, 41 et 42);
- La nécessité d'adapter les réalisations escomptées et les indicateurs de résultat à «la nature des différents objectifs des programmes du plan à moyen terme» (par. 43);
- L'absence de définition (dans le plan à moyen terme et son introduction) de solutions précises aux «grands défis que devait relever la communauté internationale» (élimination de la pauvreté, mondialisation, etc.) (par. 28). Il a aussi été indiqué que «les questions relatives à la paix et à la sécurité conservaient un rôle tout à fait primordial dans le monde actuel, et qu'il conviendrait de faire une place plus importante à la prévention des conflits» (par. 30).

5. Le Secrétariat, et en particulier la Division de la planification, des programmes et du budget, a pour sa part tenté d'améliorer la méthodologie, en tenant compte de ces observations. Celles-ci résultaient en fait d'un dialogue permanent entre les représentants et les services du Secrétariat responsables de la mise en place d'une budgétisation axée sur les résultats au sein de l'Organisation des Nations Unies. Le «Guide to results-based budgeting» du 23 octobre 1998 montre clairement que les préoccupations du Secrétaire général coïncident avec celles des représentants des États Membres. Ce document:

¹⁰⁹ Dans son rapport sur les travaux de sa trente-troisième session (A/48/16), le CPC a recommandé qu'un prototype de plan à moyen terme soit élaboré et que «dans le budget-programme, les textes explicatifs des sous-programmes de fond devraient consister en objectifs clairs, conçus de manière à donner lieu, dans la mesure du possible, à des changements observables».

¹¹⁰ A/55/16.

- Insiste d'emblée sur la notion de cadre logique. Il donne des définitions précises des principaux concepts employés, en particulier des objectifs, des réalisations escomptées, des indicateurs de résultat et des produits, en précisant que la budgétisation axée sur les résultats (BAR) «établit un cadre logique directif entre ces concepts. Il indique *que la budgétisation axée sur les résultats ne concerne pas seulement les budgets, mais est de nature à modifier la gestion stratégique, la transparence et les responsabilités*» (p. 43);
- Insiste sur le concept de changement observable et mesurable et exprime la nécessité de définir une stratégie (sans employer expressément ce mot): «suivant l'approche du *cadre logique*, les planificateurs de programme sont tenus de définir d'abord les objectifs d'un programme, lesquels expriment ce que l'Organisation souhaite accomplir dans le cadre de l'exercice biennal. Plus précisément, les objectifs sont définis comme l'expression de la situation souhaitable qu'est censé produire un processus dynamique visant à répondre à certains besoins d'utilisateurs finals ou clients spécifiés. Ils décrivent *la raison d'être fondamentale ou générale de la mise en œuvre d'un programme, représentée par un avantage ou un changement significatif*. Les directeurs et planificateurs de programme devraient donc, avant de formuler leur objectif, répondre aux questions suivantes: *quel problème voulons-nous traiter? Qu'entendons-nous accomplir? Qui sont les utilisateurs finals/bénéficiaires escomptés?* (p. 22). Il y a de nombreux niveaux d'objectifs, s'agissant tant de leur caractère plus ou moins abstrait que de leur échéance (long terme ou court terme). Fixer des objectifs au bon niveau signifie qu'*ils doivent être réalistes ou réalisables*» (p. 18);
- *Cite et définit ainsi le concept de stratégie: «un autre lien entre produits et résultats est la stratégie adoptée par le programme: la stratégie représente l'approche sous-jacente du problème et indique pourquoi une conjugaison particulière de produits a été retenue pour obtenir les résultats. Une stratégie devrait exprimer les raisons pour lesquelles on estime qu'en exécutant les produits x et y, on obtiendra le résultat z. La budgétisation axée sur les résultats n'oblige pas nécessairement à inscrire les stratégies dans le budget-programme, mais il peut être utile de les expliciter lors de la phase de conception du programme pour en identifier les forces et les faiblesses et procéder à des ajustements à ce stade. Une bonne stratégie augmentera les chances que la relation de cause à effet entre les produits et les résultats escomptés se vérifie»;*
- *Reconnaît l'importance du plan à moyen terme et insiste sur la relation entre celui-ci et le budget-programme: «les prescriptions relatives à la définition d'objectifs s'appliqueront aussi au plan à moyen terme, la différence tenant au cadre temporel: les objectifs de l'exercice biennal seront en conséquence dérivés des objectifs du plan à moyen terme et seront une composante de leur réalisation. La différence entre les objectifs de l'exercice biennal et ceux du plan à moyen terme tient au fait qu'ils sont respectivement réalisables en deux et quatre ans»;*

- *Donne des instructions très précises* pour établir des indicateurs permettant de mesurer les résultats, pour évaluer la qualité des produits et rassembler et présenter des données, etc.

6. Malheureusement, l'expérience montre qu'il y a loin des instructions à la pratique. Un des meilleurs exemples de cette difficulté est l'écart entre la description de la méthodologie du plan à moyen terme telle qu'elle est formulée dans son Introduction¹¹¹ (définition des objectifs, stratégie, réalisations escomptées et indicateurs de résultat) et la présentation effective des programmes et sous-programmes dans le plan à moyen terme lui-même. Ainsi, *la stratégie est définie* dans l'Introduction comme «*l'approche qui sera retenue pour atteindre l'objectif. Il ne s'agit pas d'une liste détaillée d'activités ou de produits, mais de la description de la ligne d'action qui sera suivie ou de la nature des activités qui seront entreprises*». Or, dans le plan à moyen terme lui-même, il n'y a que des listes d'activités, sans aucune explication quant aux raisons des choix opérés.

7. Cet examen des expériences entreprises jusqu'à présent au sein de l'Organisation des Nations Unies montre qu'il subsiste des difficultés importantes.

¹¹¹ A/55/6 (Introduction).