



NATIONS
UNIES

HSP

HSP/GC.22/2/Add.3

UN HABITAT

Conseil d'administration
du Programme des
Nations Unies pour les
établissements humains

Distr. : Générale
12 février 2009

Français
Original : Anglais

Vingt-deuxième session

Nairobi, 30 mars–3 avril 2009

Point 5 de l'ordre du jour provisoire*

Activités du Programme des Nations Unies pour les établissements humains, y compris les questions de coordination

Activités du Programme des Nations Unies pour les établissements humains

Rapport de la Directrice exécutive

Additif

Efficacité et viabilité de la structure de gouvernance du Programme des Nations Unies pour les établissements humains : note de la Directrice exécutive

Résumé

Le Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat) et sa structure de gouvernance ont subi des réformes et des modifications ponctuelles depuis leur mise en place en 1978. La vingt-deuxième session du Conseil d'administration offre une excellente occasion de réexaminer l'évolution de la structure actuelle de gouvernance. Cet examen doit être considéré comme une contribution à la réforme des Nations Unies. Il devrait également être entrepris en vue d'apprécier si les dispositions actuelles sont adéquates par rapport aux principes de transparence, de responsabilité, d'efficacité et de viabilité et si elles permettent à ONU-Habitat de mettre pleinement en œuvre son Plan stratégique et institutionnel à moyen terme.

* HSP/GC/22/1.

K0950972

120309

Par souci d'économie, le présent document a été imprimé en nombre limité. Les participants sont priés de se munir de leurs propres exemplaires et de s'abstenir de demander des copies supplémentaires.

Introduction

1. Dans sa résolution 21/2 du 20 avril 2007 relative au Plan stratégique et institutionnel à moyen terme pour 2008-2013, le Conseil d'administration priait la Directrice exécutive, entre autres, d'instaurer un processus de dialogue avec le Comité des représentants permanents au sujet de « la nécessité de réexaminer l'efficacité et la viabilité de la structure de gouvernance d'ONU-Habitat ». Pour donner suite à cette décision, le secrétariat a adopté une démarche comprenant deux étapes.
2. La première étape consistait à engager un consultant ayant les compétences et l'expérience requises en matière de réforme du système de gouvernance des Nations Unies pour procéder à une évaluation indépendante. Ses conclusions et son rapport ont été communiqués au Comité des représentants permanents lors de consultations formelles et informelles.
3. La deuxième étape consistait à préparer le présent rapport, également soumis sous forme de projet au Comité des représentants permanents qui l'a étudié.
4. Le présent rapport a donc été complété à la fois sur la base des consultations menées pendant que le consultant le préparait et de celles conduites avec un grand nombre de personnes et d'organisations concernées par les structures de travail et de gouvernance d'ONU-Habitat, notamment des membres du Conseil d'administration et du Comité des représentants permanents, du Secrétariat des Nations Unies à New York, de membres du personnel et de partenaires du Programme pour l'habitat. Des réunions ont également été organisées avec des institutions, des fonds et des programmes des Nations Unies chargés d'activités à la fois normatives et opérationnelles, par exemple le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), le Fonds international de développement agricole (FIDA) et le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP).
5. Les principaux résultats de ces consultations peuvent être résumés comme suit :
 - a) Les Etats membres et autres partenaires s'accordent sur l'utilité et l'opportunité d'un examen de l'efficacité et de la viabilité de la structure actuelle de gouvernance d'ONU-Habitat dans le contexte du travail de réforme du système des Nations Unies dans son ensemble qui est en cours;
 - b) Cet examen est également vu comme la suite logique et le prolongement de l'adoption et de la mise en œuvre du Plan stratégique et institutionnel à moyen terme d'ONU-Habitat pour 2008-2013;
 - c) En général, les Etats membres sont également d'accord sur le fait que toute décision de modification de la structure de gouvernance d'ONU-Habitat devrait être prise sur la base d'une analyse plus détaillée des conséquences d'un tel changement que celle effectuée jusqu'à présent. Une telle analyse devrait comprendre une évaluation des différentes options.
6. Ceci étant, le présent rapport a pour objectif de permettre de mieux comprendre les problèmes que soulève la perspective de changer la structure de gouvernance d'ONU-Habitat. A cet effet, il examine donc les aspects suivants de sa structure de travail et de gouvernance :
 - a) L'idée à l'origine de la création d'ONU-Habitat en 1976, l'essentiel de ses activités pendant sa première décennie et sa structure de gouvernance;
 - b) Les changements intervenus dans le mandat et la structure de gouvernance d'ONU-Habitat suite, entre autres, à l'adoption du Programme pour l'habitat et des Objectifs du Millénaire pour le développement, à l'établissement de l'Office des Nations Unies à Nairobi et à la promotion d'ONU-Habitat en Programme des Nations Unies;
 - c) Les questions d'efficacité et de viabilité qui se sont posées plus clairement depuis l'adoption du Plan stratégique et institutionnel à moyen terme d'ONU-Habitat pour 2008-2013 et les premières étapes de sa mise en œuvre;
 - d) Les questions résultant d'une meilleure compréhension des tendances et des liens entre l'urbanisation en général, l'urbanisation de la pauvreté et les changements climatiques.

I. Vision originale d'ONU-Habitat

7. La vision originale d'ONU-Habitat a été façonnée par deux faits marquants. Tout d'abord, la première Conférence des Nations Unies sur l'environnement humain qui s'est tenue à Stockholm en 1972. Cette Conférence a eu pour résultat la reconnaissance des multiples facettes de la viabilité et de la nécessité de relever trois défis particuliers :

a) Protection et conservation de l'environnement naturel, ce qui a conduit à la création du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE);

b) Réduction de l'impact nocif de l'activité humaine, et des établissements humains en particulier, sur l'environnement, ce qui a conduit à demander une conférence mondiale sur les établissements humains;

c) Prise de conscience que la pauvreté est un facteur majeur de la dégradation de l'environnement, mise en place de modes de développement plus équitables, en particulier par le financement du secteur du logement, des infrastructures et des services urbains de base, ce qui a conduit à la création de la Fondation des Nations Unies pour l'habitat et les établissements humains qui, au début, était située au sein du PNUE.

8. Le deuxième fait marquant a été la Conférence des Nations Unies sur les établissements humains à Vancouver (Canada), en 1976. Les participants à cette conférence ont recommandé de créer un organisme des Nations Unies¹ qui pourrait servir de forum aux représentants des autorités gouvernementales nationales et locales pour échanger des vues et trouver des solutions aux problèmes émergents concernant les établissements humains.

9. Suite à l'appel de la Conférence de Vancouver, le Centre des Nations Unies pour les établissements humains a été créé (Habitat) en vertu de la résolution 32/162 (III) adoptée par l'Assemblée générale le 19 décembre 1977; la Commission des établissements humains a été constituée comme son organe directeur et ultérieurement la Fondation des Nations Unies pour l'habitat et les établissements humains a été transférée du PNUE au Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat).

10. La Commission des établissements humains comprenait 58 Etats membres désignés à tour de rôle pour un mandat de quatre ans. Elle se réunissait chaque année pendant deux semaines et faisait rapport à l'Assemblée générale par l'intermédiaire du Conseil économique et social des Nations Unies.

11. Le Directeur exécutif du Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat) a été investi de la responsabilité des fonctions concernant la programmation, les opérations, les finances et l'administration du Centre (Habitat), sous réserve du respect des règles, règlements et obligations en matière d'établissement de rapports du Secrétariat des Nations Unies.

12. La vision originale de la Commission des établissements humains s'est avérée un peu prématurée : elle allait se réaliser sous forme de forum réunissant toutes les sphères gouvernementales beaucoup plus tard.

13. Pendant les dix premières années de son existence, et bien que son architecture soit similaire à celle de la plupart des programmes et des fonds des Nations Unies,² le Centre (Habitat) allait rester une petite institution technique ayant essentiellement un rôle d'exécutant pour le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD).³ Son travail normatif et de sensibilisation en était le reflet et, pendant de nombreuses années, il s'est concentré sur les questions de planification, les techniques appropriées de construction et la participation des communautés. Bien que le Centre ait déjà commencé à s'occuper des tendances et des problèmes de l'urbanisation, ces questions étaient à peine évoquées dans les programmes des forums internationaux; les décideurs des pays en développement

¹ A l'origine, le Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat) a été le résultat de la fusion du Centre pour le logement, la construction et la planification du Département des affaires économiques et sociales, bibliothèque audiovisuelle et réseau de distribution créé à la Conférence de 1976 et connue sous le nom de « Vision Habitat », de la Fondation pour l'habitat et les établissements humains et des fonctions des administrateurs des établissements humains de ce qui était alors le Département de la coopération technique pour le développement.

² Lors de sa création, le Centre (Habitat) comprenait trois divisions principales consacrées à la recherche et au développement, à la diffusion de l'information et de l'audiovisuel et à la coopération technique. Une quatrième division s'occupait de l'administration, des ressources humaines, des finances et des achats.

³ A l'époque, le PNUD était la principale source de financement des activités du système des Nations Unies dans les pays.

et des pays donateurs portaient nettement leur attention sur le développement rural et la pauvreté qui, à leurs yeux était un phénomène rural.

II. Conférence Habitat II, Programme pour l'habitat et Istanbul +5

14. Vers la fin des années 1980, il était évident pour la majorité des spécialistes des établissements humains et des personnels du Centre (Habitat) que beaucoup des hypothèses sur lesquelles reposaient les politiques et les pratiques nationales dans le domaine des établissements humains étaient pour le moins discutables. Ces hypothèses comprenaient des vues largement partagées telles que :

- a) Il est possible de mettre un terme à l'urbanisation, voire de renverser la tendance en investissant en priorité dans le développement rural;
- b) L'économie formelle absorbera progressivement l'économie informelle, y compris ses manifestations physiques sous la forme de bidonvilles;
- c) Les citoyens pauvres, du fait qu'ils sont proches des infrastructures et des services, sont mieux lotis que leurs homologues des régions rurales.

15. Confrontée aux preuves de plus en plus flagrantes de la formation de bidonvilles, de la pauvreté et de la privation dans les villes, la Commission des établissements humains a décidé de lancer deux campagnes mondiales : l'Année internationale du logement des sans-abri, en 1987, et la Stratégie mondiale du logement jusqu'à l'an 2000, en 1988.

16. Bien que ni l'une ni l'autre de ces campagnes n'ait abouti à des changements fondamentaux dans le mandat ou la structure de gouvernance du Centre (Habitat), elles ont ouvert la voie à un programme concerté de recherche et de sensibilisation dans le domaine urbain avec la participation du Centre (Habitat), du PNUD et de la Banque mondiale.⁴

17. Ces initiatives et d'autres ont amené la Commission des établissements humains à recommander à l'Assemblée générale, en 1991, de réunir la deuxième Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II) qui s'est tenue à Istanbul (Turquie), en 1996.

18. L'adoption du Programme pour l'habitat à Istanbul a ouvert la voie à une série de changements à la fois dans le mandat du Centre (Habitat) et dans sa structure de gouvernance. L'institution a donc été investie explicitement d'un rôle normatif et du mandat de suivre les progrès accomplis dans la mise en œuvre du Programme pour l'habitat et d'être le chef de file pour toutes les activités d'appui et de coordination de l'ensemble du système.

Habitat II – Modifier les règles des conférences mondiales

Habitat II a créé un précédent important. S'inspirant de la structure tripartite du Conseil d'administration de l'Organisation internationale du travail (OIT), le secrétariat a instamment prié les Etats membres de suspendre une des règles régissant les sommets et les conférences en permettant la réunion d'un troisième comité consacré au dialogue avec les autorités locales et les organisations de la société civile. Ceci a contribué de façon importante à donner à des acteurs autres que les Etats un sentiment d'appropriation du Programme pour l'habitat et allait aussi contribuer à modifier les règles et les procédures de l'organe directeur du Centre (Habitat).

19. Si la Conférence Habitat II et ses résultats politiques ont indéniablement été une réussite, le Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat) était dans une situation financière désastreuse. Ceci a conduit à la première tentative de réforme institutionnelle qui s'est achevée en 1999.

20. Une partie de cette réforme a consisté à renforcer les capacités du Centre (Habitat) pour qu'il puisse remplir son mandat normatif, ce qui a été fait en créant deux divisions, l'une chargée de la sensibilisation au niveau mondial et l'autre de la coopération technique aux niveaux régional et national. Une troisième entité devait fournir les éléments de preuve nécessaires pour les activités normatives et s'occuper des questions transversales.

21. Le transfert de fonctions et de personnels administratifs clés du Centre (Habitat) et du PNUD à une nouvelle entité connue sous le nom d'Office des Nations Unies à Nairobi a été un autre élément de la réforme.

⁴ Le Programme de gestion urbaine était une entreprise conjointe du Centre (Habitat), du PNUD et de la Banque mondiale, ayant pour mandat de fournir aux gouvernements et à la communauté internationale des arguments probants au sujet de la nécessité de réagir au problème croissant de l'urbanisation et de la pauvreté urbaine.

Une affaire de frais de transaction cachés

La logique de la fusion des services administratifs du PNUE et du Centre (Habitat), qui ont tous deux leur siège à Nairobi, est irréfutable. Néanmoins, les avantages qu'en attendait ONU-Habitat au niveau de l'efficacité et des économies restent encore à réaliser en raison, dans une large mesure, des règles et des procédures dans le cadre desquelles il doit fonctionner mais sur lesquelles ni le Programme ni l'Office des Nations Unies à Nairobi n'ont de contrôle. Ainsi, peu de temps après la création de l'Office des Nations Unies à Nairobi, le Centre (Habitat) a été chargé d'apporter son aide aux activités de reprise et de reconstruction en Iraq. Là-bas, la demande des services du Centre (Habitat) a augmenté rapidement, le résultat étant que le budget de projet a dépassé les 600 millions de dollars, les décaissements annuels atteignant quelques 100 millions. La gamme des produits et services à fournir dépassait de loin les capacités de l'Office des Nations Unies à Nairobi récemment créé. Le Centre a été dans l'obligation d'affecter des personnels spécialisés pour aider l'Office des Nations Unies à Nairobi à répondre aux demandes techniques de la reconstruction et pour faire face aux difficultés logistiques des opérations dans un environnement post-conflit. Des progrès ont été accomplis mais il reste toujours une disparité fondamentale entre les règles, les règlements et les procédures qui régissent à la fois l'Office des Nations Unies à Nairobi et le Centre (Habitat) et la capacité de réaction attendue d'une institution opérationnelle. Cette disparité augmente considérablement les frais de transaction et ajoute une couche supplémentaire de bureaucratie.

22. En même temps, une série de changements – dont les principaux sont les suivants – ont été progressivement introduits dans la composition, les procédures et la fréquence des réunions de la Commission des établissements humains :

a) Réduction de la durée des réunions de deux semaines à huit jours en 1989 et ultérieurement à cinq jours en 2001;

b) Adoption par le Conseil d'administration à sa vingtième session, en 2005, de l'article 64 du Règlement intérieur régissant les réunions du Conseil d'administration qui reconnaissait le rôle et la contribution des autorités locales dans la mise en œuvre du Programme pour l'habitat et permettait aux autorités locales de participer formellement aux délibérations du Conseil d'administration sans droit de vote.

Réformes parallèles d'autres fonds et programmes

23. Parallèlement à ces changements progressifs du mandat et de la structure de gouvernance d'ONU-Habitat, les principaux programmes et fonds des Nations Unies subissaient d'autres transformations de grande portée. Des modifications de la structure de gouvernance du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et du Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) ont rapidement suivi, le PNUE et, plus tard, ONU-Habitat restant les seuls programmes ayant des organes directeurs responsables de la surveillance mais tenus de faire rapport à New York pour les questions administratives et budgétaires.

24. Un autre changement, qui allait profondément toucher le Centre (Habitat), a été la transformation du PNUD qui, de partenaire de longue date et source de financement des activités dans les pays, est devenu un programme opérationnel et de sensibilisation à part entière. Ce changement a eu des répercussions sur la possibilité pour ONU-Habitat, en sa qualité d'entité des Nations Unies non représentée sur le terrain dans les pays où il opérait, de préconiser et de soutenir la mise en œuvre du Programme pour l'habitat au niveau des pays. Ceci a finalement poussé ONU-Habitat à négocier avec le PNUD pour pouvoir installer des administrateurs du Programme pour l'habitat dans des pays sélectionnés. Alors que la présence de ces administrateurs s'est avérée d'une importance capitale en permettant à ONU-Habitat de remplir son mandat d'intégration du Programme pour l'habitat et de participer à six des huit projets pilotes de l'Initiative « Unis dans l'action » en 2008, l'idée s'était au début heurtée à une forte résistance.

25. Le tableau 1 donne un aperçu général de la structure de gouvernance de différentes institutions et de divers programmes et fonds des Nations Unies. Ceux dont les structures de gouvernance ont fait récemment l'objet de modifications comme le PNUD, l'UNICEF, le FNUAP et le FIDA ont une caractéristique commune, à savoir un organe directeur ayant des pouvoirs de surveillance et de prise de décision et se réunissant généralement trois fois par an.

Istanbul +5, statut du Programme, Conseil d'administration et Comité des représentants permanents

26. En 2001, la session extraordinaire de l'Assemblée générale consacrée à l'examen des progrès accomplis dans la mise en œuvre du Programme pour l'habitat a marqué un tournant important pour le Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat) et sa structure de gouvernance. L'examen a de nouveau mis l'accent sur les problèmes associés à un processus d'urbanisation rapide et chaotique et sur les risques que font courir ces problèmes pour la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement récemment adoptés. L'examen a également consacré le Centre (Habitat) comme institution chef de file pour assurer le suivi et la surveillance du Programme pour l'habitat.⁵

27. La même année, la session ordinaire de l'Assemblée générale a décidé, dans sa résolution 56/206, de conférer le statut de programme à part entière au Centre (Habitat) (désigné depuis sous le nom d'ONU-Habitat). Elle a également décidé de transformer la Commission des établissements humains en un Conseil d'administration et de désigner le Comité des représentants permanents à Nairobi comme organe subsidiaire intersessions chargé de suivre les progrès réalisés dans la mise en œuvre du programme de travail et du budget de l'institution. Enfin, l'Assemblée générale a demandé, et elle continue à le faire, de renforcer ONU-Habitat afin de lui permettre de remplir son mandat normatif et opérationnel.

28. Par la suite, le Conseil d'administration d'ONU-Habitat a adapté ses règles et ses procédures et, suivant l'exemple du Conseil d'administration du PNUE, il a décidé de se réunir tous les deux ans.

29. Ces changements et d'autres encore ont renforcé l'organisation qui a retrouvé sa capacité d'assumer son rôle de plaidoyer tout en conservant sa vocation technique et opérationnelle.

III. Mise en œuvre du Plan stratégique et institutionnel pour 2008-2013

30. La période 2001-2004 a connu une augmentation rapide du personnel, des activités et du budget d'ONU-Habitat. En 2004, les résultats d'un examen approfondi des programmes effectué par le Bureau des services de contrôle a amené le Conseil d'administration, à sa vingt et unième session en 2005, à demander à ONU-Habitat de préparer un Plan stratégique et institutionnel à moyen terme détaillé pour la période 2008-2013. L'intention était clairement d'amener ONU-Habitat à participer à la réforme de l'ensemble du système des Nations Unies.

31. Les principaux objectifs du Plan stratégique et institutionnel étaient les suivants :

- a) Mieux cibler les travaux d'ONU-Habitat;
- b) Renforcer l'harmonisation et la cohérence des programmes, en particulier entre les activités normatives et opérationnelles;
- c) Appliquer les principes de la gestion axée sur les résultats pour assurer une meilleure utilisation des deniers publics, améliorer la transparence et la responsabilité;
- d) Redonner à ONU-Habitat son rôle de véritable catalyseur, notamment en ce qui concerne le renforcement des capacités en matière de pré-investissement à l'appui de la mise en œuvre du Programme pour l'habitat et de la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement relatifs aux établissements humains au niveau national;
- e) Permettre à ONU-Habitat de participer activement à la réforme des Nations Unies et à l'Initiative « Unis dans l'action ».

32. Le Plan stratégique et institutionnel a été approuvé par le Conseil d'administration à sa vingt et unième session en 2007. Dans la résolution 21/2, le Conseil priait le secrétariat, entre autres, de préparer un plan d'action pour la mise en œuvre du Plan stratégique et institutionnel ainsi que le présent rapport.

⁵ Le Programme pour l'habitat et, dans ses résolutions ultérieures, l'Assemblée générale ont reconnu le Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat) comme « une » institution chef de file, et non « l' » institution chef de file chargée d'assurer et de surveiller le suivi du Programme pour l'habitat.

33. Au cours de la mise en œuvre du plan, plusieurs problèmes ont commencé à se poser, notamment :

a) Difficultés conceptuelles et méthodologiques pour harmoniser l'approche axée sur les résultats à long et moyen terme du Plan stratégique et institutionnel à moyen terme et celle orientée vers des résultats à beaucoup plus court terme demandée par le Secrétariat à New York. Ceci a été le cas en particulier pour la préparation du programme de travail 2010-2011. Ces difficultés ne sont pas encore complètement résolues et elles sont une source de frustration pour les membres du Comité des représentants permanents et le secrétariat;

b) Complexité des efforts exigés pour se conformer aux différents mécanismes d'établissement des rapports et aux cadres de responsabilité. Ces mécanismes comprennent, entre autres, l'établissement d'un rapport annuel au Conseil économique et social et à l'Assemblée générale mettant l'accent sur l'utilisation des ressources du budget ordinaire, de rapports trimestriels au Comité des représentants permanents axés sur les ressources extrabudgétaires à des fins générales, d'un rapport semestriel au Bureau du Contrôleur sur les projets de coopération technique et de rapports périodiques à différents comités *ad hoc* pour des programmes, projets et fonds d'affectation spéciale particuliers;

c) Difficultés de participation à une co-entreprise, de partage des coûts et d'arrangements de cofinancement avec des partenaires, en particulier ceux du secteur privé et de la société civile, en raison des prescriptions juridiques et des procédures contractuelles du Secrétariat des Nations Unies. Ces prescriptions et procédures n'étaient pas destinées à être utilisées par les institutions ayant un mandat opérationnel. Cette incompatibilité fondamentale apparaît très nettement dans l'un des domaines clés et dans les priorités des activités d'ONU-Habitat – celui consistant à financer ses services consultatifs en matière de politique et son soutien au renforcement des capacités avec des contributions en nature provenant des communautés urbaines démunies, des capitaux d'investissement fournis par des institutions financières internationales, régionales et nationales et des allocations budgétaires des sphères gouvernementales nationales ou locales pour améliorer les conditions de vie des pauvres.

34. Un autre problème qui s'est posé a trait à l'expérience d'ONU-Habitat avec des projets pilotes de l'Initiative des Nations Unies « Unis dans l'action ». Il est rapidement apparu, à l'occasion de la collaboration avec les équipes de pays des Nations Unies et dans le processus du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, que la participation à l'Initiative « une seule ONU » au niveau national exigeait une certaine souplesse dans la prise de décision et l'allocation des ressources qui n'est pas prévue dans la structure actuelle pour des programmes faisant partie du Secrétariat.

35. Le tableau 1 donne un aperçu général des structures de gouvernance des autres institutions, programmes et fonds des Nations Unies. Il ressort de ce tableau que les institutions, programmes et fonds qui ont réformé leurs structures de gouvernance au cours de la dernière décennie ont une caractéristique commune, à savoir que l'entité chargée de la surveillance est également celle qui a le pouvoir de prendre des décisions sur les questions stratégiques, institutionnelles et budgétaires.

36. L'annexe I du présent rapport donne une brève description de la structure de gouvernance actuelle d'ONU-Habitat. Elle révèle une certaine ambiguïté au sujet du rôle, du mandat et des relations de travail du Programme avec ses partenaires et les organismes des Nations Unies. Cette ambiguïté vient de l'évolution du mandat d'ONU-Habitat qui, de centre essentiellement opérationnel et consultatif sur le plan technique qu'il était au début est devenu un programme qui trouve son avantage comparatif dans la possibilité qu'il a d'associer ses compétences normatives et opérationnelles dans un cadre de développement urbain efficace et interdépendant qui attire aussi bien des décideurs que des spécialistes.

37. L'annexe II du présent rapport donne une vue d'ensemble de la situation d'ONU-Habitat en matière de financement. Si, en général, la situation s'est considérablement améliorée au cours des six dernières années, il existe cependant un déséquilibre croissant entre les contributions à des fins spéciales et générales. La base des donateurs pour les contributions à des fins générales est extrêmement étroite, 90 % des contributions volontaires de base étant versées par 10 donateurs seulement. Cette situation reflète et renforce l'ambiguïté qui sous-tend la gouvernance d'ONU-Habitat. Alors que les 10 principaux donateurs insistent constamment sur l'importance du rôle normatif d'ONU-Habitat, la majorité de leurs contributions sont destinées à des programmes spéciaux ou à des activités opérationnelles.

38. Comme c'est le cas pour de nombreuses autres entités des Nations Unies, le déséquilibre entre les moyens d'ONU-Habitat pour le financement de ses activités de base et de ses activités spéciales réduit sa capacité d'action stratégique.

IV. Questions émergentes

39. Trois questions qui ont et continueront à avoir une forte incidence sur le développement humain se sont posées récemment, à savoir

- a) Urbanisation rapide et chaotique, notamment urbanisation de la pauvreté;
- b) Volatilité croissante des prix des denrées alimentaires, de l'énergie et de l'eau;
- c) Changements climatiques.

40. Alors que ces questions sont traitées par différentes entités dans le cadre du système des Nations Unies, elles sont très étroitement liées et le seront de plus en plus au fil du temps. Leur point de convergence est, sans aucun doute, la ville. La crise récente concernant les produits alimentaires et le pétrole ainsi que des conditions climatiques extrêmes causées par le réchauffement mondial sont enracinées dans une urbanisation mal planifiée et mal gérée. Comme les villes continuent à s'étendre horizontalement, dans les pays développés tout comme dans les pays en développement, elles demandent davantage de terres, d'eau et d'énergie et génèrent plus de déchets, notamment des émissions de gaz à effet de serre. En même temps, comme le monde devient essentiellement urbain, il sera de plus en plus indispensable que les villes s'adaptent aux effets des changements climatiques pour garantir la sécurité humaine.

41. Ainsi, dans un monde urbain, la distinction entre l'atténuation et l'adaptation devient théorique. Dans la pratique, les deux exigent une utilisation plus rationnelle de la terre, une infrastructure et des services meilleurs, une construction plus adaptable et des systèmes de gouvernance souples.

42. Tandis que les effets des changements climatiques se font sentir sans discrimination au niveau mondial, les solutions d'atténuation et d'adaptation seront nécessairement locales. Chaque ville, en fait chaque communauté, devra trouver des solutions originales pour répondre à ses conditions sociales, économiques et géographiques particulières.

43. Ce scénario demande un effort sans précédent pour partager les connaissances, les méthodes, les technologies et les leçons apprises. Il exige un dialogue d'un niveau et d'une intensité inconnus jusqu'à présent entre un large éventail d'acteurs et de parties prenantes. Il exigera également un degré très élevé de coordination entre les institutions aux niveaux mondial, régional, national et local.

44. La question fondamentale est de savoir si le système des Nations Unies est prêt à jouer son rôle pour soutenir ces efforts et comment ses différentes entités, y compris ONU-Habitat, peuvent être mieux renforcées sur le plan stratégique pour contribuer à l'effort requis.

V. Aperçu général des avantages et des inconvénients de la structure de gouvernance actuelle

45. Malgré tous les problèmes et toutes les questions évoqués ci-dessus, la structure de gouvernance actuelle présente également des avantages. Ce sont les suivants :

a) En tant que partie du Secrétariat à New York, ONU-Habitat reçoit une contribution du budget ordinaire des Nations Unies. Même si cela représente moins de 10 % de son budget total, cette contribution reste une source importante de financement pour le personnel de base;

b) ONU-Habitat profite d'une interaction fréquente avec les Etats membres grâce à des réunions entre le secrétariat et le Comité des représentants permanents, en particulier en ce qui concerne la préparation et la mise en œuvre du programme de travail. Généralement, plus de 70 réunions de groupes de travail ont lieu pendant la période intersessions du Conseil d'administration;

c) Les réunions trimestrielles ordinaires du Comité des représentants permanents encouragent le secrétariat à faire preuve de discipline lorsqu'il s'agit de faire rapport sur des questions telles que le budget et les finances;

d) Les Etats membres peuvent facilement prendre contact avec la Directrice exécutive et les cadres supérieurs d'ONU-Habitat;

e) Des réunions informelles, des consultations et des échanges entre les membres du Comité des représentants permanents et le personnel d'ONU-Habitat peuvent être facilement organisés;

- f) Le Comité des représentants permanents n'étant pas un organe décisionnel, il jouit d'une grande liberté pour donner des conseils et participer à des échanges d'idées au nom des Etats membres.
46. Il convient toutefois de peser soigneusement ces avantages par rapport aux inconvénients cités ci-dessous et dont certains ont déjà été mentionnés :
- a) Les membres du Comité des représentants permanents ont tendance à passer de la surveillance à la micro-gestion;
- b) Les réunions ont tendances à être nombreuses, ce qui pèse lourdement sur les ressources du secrétariat;
- c) ONU-Habitat doit faire face à des exigences multiples et complexes pour l'établissement de rapports au Comité des représentants permanents, au Conseil d'administration, au siège des Nations Unies, au Conseil économique et social et à l'Assemblée générale, ce qui ne favorise pas la responsabilité et la transparence;
- d) En dépit de l'existence de ces procédures multiples pour l'établissement des rapports, il y a peu d'informations en retour sur les questions stratégiques et de fond;
- e) Les questions qui impliquent la participation de l'Office des Nations Unies à Nairobi et qui, dans certains cas, touchent à l'exécution, à l'efficacité et à la rentabilité des programmes, ont tendance à être victimes des défaillances du système du fait que l'Office n'est pas assujéti au contrôle du Comité des représentants permanents ou du Conseil d'administration;
- f) Le cycle décisionnel d'ONU-Habitat sur les questions ayant des incidences institutionnelles est lent et contraignant. Le Comité des représentants permanents fait ses recommandations au Conseil d'administration qui, à son tour, présente ses propres recommandations à l'Assemblée générale pour approbation définitive;
- g) Les questions techniques ont tendance à être politisées;
- h) ONU-Habitat est assujéti à des règles et règlements inappropriés et archaïques qui l'empêchent d'être en adéquation avec les autres institutions, programmes et fonds en ce qui concerne l'opportunité et l'exécution de projets dans les pays.

VI. Observations et conclusions

47. Tant ONU-Habitat que son Conseil d'administration ont subi des changements progressifs en vue d'améliorer leur viabilité et leur efficacité. S'agissant de l'efficacité, la durée et la fréquence des réunions du Conseil d'administration qui ont été réduites de deux semaines par an à cinq jours tous les deux ans est un indicateur indirect. Cependant, ce gain d'efficacité pose d'autres questions examinées ci-dessous. En ce qui concerne la viabilité, l'article 64 qui donne aux autorités locales la possibilité de participer aux délibérations du Conseil d'administration peut être considéré comme un changement important.
48. Il manque cependant une méthode plus générale. Pour le secrétariat, la complexité et le caractère fragmenté du mécanisme de gouvernance pose un problème fondamental. Le Conseil d'administration se réunit une fois tous les deux ans pendant une semaine et il dirige essentiellement par l'adoption de résolutions, mode décisionnel plus adapté à des organes législatifs qu'à un programme ayant des activités opérationnelles non négligeables.
49. Les Etats membres d'ONU-Habitat sont représentés principalement par du personnel des ministères du logement, alors que beaucoup des questions examinées relèvent de la compétence des ministères responsables des autorités locales et, de plus en plus, des finances.
50. Les décisions du Conseil d'administration sont soumises à l'examen des organes des Nations Unies à New York, ce qui fait du Conseil d'administration une institution subsidiaire et ajoute une autre couche de gouvernance. Les réunions du Conseil d'administration, une fois tous les deux ans, ne sont pas assez fréquentes pour lui permettre de donner la direction et l'orientation stratégiques dont a besoin ONU-Habitat pour répondre efficacement aux questions et problèmes nouveaux.

51. Le Comité des représentants permanents, organe subsidiaire intersessions du Conseil d'administration, est fondamentalement un organe consultatif à composition non limitée qui n'a pas les pouvoirs nécessaires pour prendre des décisions de fond. Fonctionnant comme l'un des divers mécanismes de surveillance, il se concentre presque exclusivement sur les aspects normatifs du travail d'ONU-Habitat et il accorde peu ou pas d'attention aux activités opérationnelles.

52. Le secrétariat lui-même étant relativement peu étoffé et son financement étant imprévisible, il dépense un montant disproportionné de ses ressources en personnel pour l'établissement de rapports à ces divers mécanismes de surveillance.

53. En résumé, ONU-Habitat est administré par un système compliqué, répétitif et flou qui ne facilite pas l'amélioration de son efficacité et de sa viabilité. Dans le cadre de l'Initiative « Unis dans l'action », ceci représente un autre inconvénient du fait qu'il s'efforce de travailler avec d'autres organes du Groupe des Nations Unies pour le développement, tel que le PNUD.

54. Les imperfections et les lacunes relevées dans la structure de gouvernance actuelle d'ONU-Habitat montrent qu'il faudrait satisfaire à certains critères pour améliorer son efficacité et sa viabilité. Ces critères peuvent être résumés comme suit :

a) Structure facilement compréhensible, avec un intervalle intersessions plus court de façon à améliorer concrètement l'orientation et la direction du mandat normatif et opérationnel d'ONU-Habitat;

b) Structure adaptée aux questions et aux problèmes susceptibles de se poser et prévoyant la participation d'un plus large éventail de parties prenantes directement intéressées par les questions urbaines et engagées dans ce domaine;

c) Processus de prise de décision reposant moins sur des résolutions et davantage sur les informations significatives reçues en retour au sujet des problèmes immédiats;

d) Structure apte à habiliter ONU-Habitat à adopter des règles et procédures opérationnelles et financières compatibles avec celles des autres fonds et institutions ayant un mandat à la fois normatif et opérationnel, c'est-à-dire des règles et procédures qui ne placent pas ONU-Habitat dans une situation désavantagée pour participer au Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement et aux processus de l'Initiative « Unis dans l'action »;

e) Structure permettant de tenir compte des incidences du rôle de véritable catalyseur d'ONU-Habitat dans ses relations avec ses partenaires au sein des gouvernements tant au niveau national que local, sans parler de la société civile et du secteur privé, et de prendre des décisions concernant la gouvernance de ces partenariats en conséquence.⁶ Le problème risque de se poser de plus en plus au fur et à mesure que des partenariats plus forts seront mis en place avec des institutions financières régionales et nationales, le secteur privé et des fournisseurs de services urbains.

55. En conclusion, le Conseil d'administration souhaitera peut-être recommander que soit entrepris un examen détaillé de la structure de gouvernance d'ONU-Habitat, notamment :

a) Une évaluation objective des points forts et des faiblesses des structures de gouvernance actuelles qui ont une incidence sur l'exécution, l'efficacité et la responsabilité des programmes, y compris les aspects communs à ONU-Habitat et au PNUE;

b) Un examen détaillé des possibilités d'amélioration de l'efficacité et de la viabilité des structures de gouvernance d'ONU-Habitat, y compris celles appliquées dans le cas d'autres fonds et programmes.

⁶ Pour le moment, tous les accords de partenariat ayant des incidences financières sont soumis à des directives strictes de New York qui ne sont pas conçues pour des co-entreprises, le partage des risques ou l'utilisation de ressources faisant intervenir des partenaires et parties prenantes multiples.

Tableau 1
Structure de gouvernance d'autres institutions, programmes et fonds des Nations Unies

<i>Entité</i>	<i>Présentation des rapports à</i>	<i>Organe(s) directeur(s)</i>	<i>Composition de l'organe directeur</i>	<i>Durée du mandat des membres de l'organe directeur</i>	<i>Réunions de l'organe directeur</i>
PNUD	Assemblée générale et Conseil économique et social	Conseil d'administration	36 Etats membres	3 ans (à l'exception des membres du Groupe des pays d'Europe occidentale et autres)	2 sessions ordinaires par an 1 session annuelle chaque année
UNICEF	Assemblée générale et Conseil économique et social	Conseil d'administration	36 Etats membres	3 ans	2 sessions ordinaires par an 1 session annuelle chaque année
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés	Assemblée générale	Comité exécutif Comité permanent	76 Etats membres	Illimitée	Annuellement Plusieurs fois par an (entre les sessions plénières)
Office du Haut Commissaire aux droits de l'homme et Conseil des droits de l'homme	Secrétariat Assemblée générale	s.o.	s.o. 47 Etats membres	3 ans (non rééligibles après deux mandats consécutifs)	s.o. Au moins 3 fois par an
Fonds international de développement agricole (FIDA)	Institution spécialisée dans le cadre du Conseil économique et social	Conseil des Gouverneurs Conseil d'administration	164 Etats membres 18 membres + 18 membres suppléants	Illimitée 3 ans	Annuellement 3 fois par an
Programme alimentaire mondial (PAM)	Conseil économique et social et Conseil de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture	Conseil d'administration	36 Etats membres (18 membres élus par le Conseil économique et social + 18 élus par la FAO)	3 ans (renouvelable)	3 fois par an
Organisation internationale du Travail (OIT)	Conseil économique et social	Conseil d'administration	56 membres titulaires (gouvernements, employeurs, travailleurs) 66 membres adjoints	3 ans	2 fois par an (session complète) 1 fois par an (session plus courte d'une journée)
Organisation mondiale de la santé (OMS)	Conseil économique et social	Assemblée mondiale de la santé Comité exécutif	193 Etats membres 34 Etats membres	Illimitée 3 ans	Annuellement 2 fois par an (session complète & session plus courte)

Annexe I

Structure de gouvernance d'ONU-Habitat

A. Introduction

1. La présente annexe a pour objectif de donner un résumé de la structure de gouvernance actuelle d'ONU-Habitat. Elle décrit les différentes instances et structures décisionnelles et elle est accompagnée d'un bref aperçu historique de l'évolution de la structure de gouvernance du Programme.

B. Bref aperçu historique

- 1972 : Création du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et de la Fondation des Nations Unies pour l'habitat et les établissements humains par la Conférence des Nations Unies sur l'environnement à Stockholm.
- 1976 : Première Conférence des Nations Unies sur les établissements humains à Vancouver, (Canada).
- 1977 : Création du Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat) suite à l'adoption de la résolution 32/162 par l'Assemblée générale des Nations Unies. Cette résolution désigne la Commission des établissements humains, commission fonctionnelle du Conseil économique et social des Nations Unies, comme organe directeur.
- 1978 : Première réunion de la Commission des établissements humains qui comprend 58 Etats membres élus par roulement pour une période de trois ans et qui fait rapport à l'Assemblée générale par l'intermédiaire du Conseil économique et social.
- 1978-1989 : La Commission des établissements humains se réunit chaque année pendant 10 jours ouvrables afin d'approuver le programme de travail et le budget et de décider de l'orientation des documents thématiques que doit préparer le secrétariat pour l'année suivante. La Commission décide en 1989 de se réunir tous les deux ans afin de laisser au secrétariat davantage de temps entre ses sessions pour préparer des contributions de fond. La plupart des réunions se tiennent en dehors de Nairobi.
- 1991-1999 : La Commission des établissements humains réduit progressivement la durée de ses sessions à cinq jours ouvrables. Le temps à consacrer au dialogue et au débat sur les établissements humains est considérablement réduit. Toutes les réunions se tiennent à Nairobi.
- 1996 : Tenue de la Conférence Habitat II qui donne au Centre (Habitat) un nouveau mandat normatif et le charge d'apporter un appui et de veiller à la mise en œuvre du Programme pour l'habitat adopté par la Conférence et approuvé par l'Assemblée générale des Nations Unies.
- 2001 : Istanbul+5, session extraordinaire de l'Assemblée générale sur la mise en œuvre du Programme pour l'habitat, amène l'Assemblée à donner le statut de programme au Centre des Nations Unies pour l'habitat et les établissements humains (Habitat), à transformer la Commission des établissements humains en Conseil d'administration et à créer le Comité des représentants permanents à Nairobi comme organe intersessions formel du Conseil d'administration. Les autres décisions importantes résultant des résolutions 56/205 et 56/206 de l'Assemblée générale sont notamment le renforcement du rôle normatif d'ONU-Habitat, la désignation d'ONU-Habitat comme point focal pour les établissements humains au sein du système des Nations Unies et l'établissement du Forum urbain mondial afin de favoriser le dialogue et le débat sur les questions relatives aux établissements humains.
- 2003 : Adoption du nouveau règlement intérieur du Conseil d'administration; un siège sans droit de vote est attribué aux autorités locales.

C. Structures décisionnelles et consultatives pour l'établissement du programme de travail et du budget sur une base biennale

2. Afin d'en faciliter la compréhension, les structures décisionnelles et consultatives d'ONU-Habitat sont décrites ici dans le contexte du processus d'approbation du programme de travail et du budget sur une base biennale – responsabilité première du Conseil d'administration d'ONU-Habitat.

- *Etape 1* : deux ans avant la présentation du programme de travail au Conseil d'administration pour approbation, le secrétariat prépare un cadre stratégique pour deux années. Ce cadre stratégique est examiné avec le Comité des représentants permanent puis soumis par le secrétariat au Comité intergouvernemental du programme et de la coordination approbation.
- *Etape 2* : un an avant que le programme de travail soit présenté au Conseil d'administration pour approbation, le secrétariat prépare un programme de travail et un budget pour deux années sur la base du cadre stratégique approuvé. Ce document est soumis au Comité des représentants permanents et discuté avec lui, puis il est soumis, approximativement cinq mois avant le Conseil d'administration, au Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB) par l'intermédiaire du Bureau du budget du Secrétariat des Nations Unies pour avis et au Comité du programme et de la coordination des Nations Unies pour examen.
- *Etape 3* : sur la base des commentaires reçus en retour du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB), le secrétariat prépare le programme de travail et le budget pour les soumettre à l'approbation du Conseil d'administration. Bien que le budget soit global, le Conseil d'administration est compétent pour les ressources extrabudgétaires à des fins générales qui représentent environ 10 % du budget total.
- *Etape 4* : le secrétariat soumet le programme de travail et le budget approuvés au Comité du programme et de la coordination et au Bureau du budget. Ils sont ensuite intégrés dans le programme de travail et le budget de l'ensemble de l'Organisation des Nations Unies et soumis à l'Assemblée générale pour approbation. La cinquième Commission de l'Assemblée générale examine et approuve la composante du budget correspondant au budget ordinaire qui représente approximativement 10 % du budget total d'ONU-Habitat.
- *Etape 5* : le secrétariat soumet périodiquement des rapports intérimaires sur la mise en œuvre du programme de travail et du budget au Comité des représentants permanents qui se réunit quatre fois par an. De plus, le Comité des représentants permanents a de nombreuses réunions de groupes de travail, notamment sur le programme de travail et le budget (qui comprend le Plan stratégique et institutionnel à moyen terme), les opérations expérimentales de prêt de capitaux de départ remboursables et le Forum urbain mondial. D'autres réunions de groupes de travail ad hoc sont organisées de temps à autre.
- *Etape 6* : les ressources extrabudgétaires à des fins spécifiques, qui représentent environ 80 % du budget total, sont soumises au contrôle du Bureau des services de contrôle interne, de la Division de la planification des programmes et du budget et du Comité des commissaires aux comptes de l'ONU. Par ailleurs, des structures spéciales de contrôle et de gestion ont été mises en place pour les programmes plus importants financés par plusieurs donateurs comme le mécanisme pour les opérations expérimentales de prêt de capitaux de départ remboursables, le Fonds pour l'amélioration des taudis et des bidonvilles et le programme pour l'eau et l'assainissement.

D. Autres structures de gouvernance et obligations redditionnelles

3. La Directrice exécutive et le Directeur exécutif adjoint concluent un accord annuel avec le Secrétaire général.

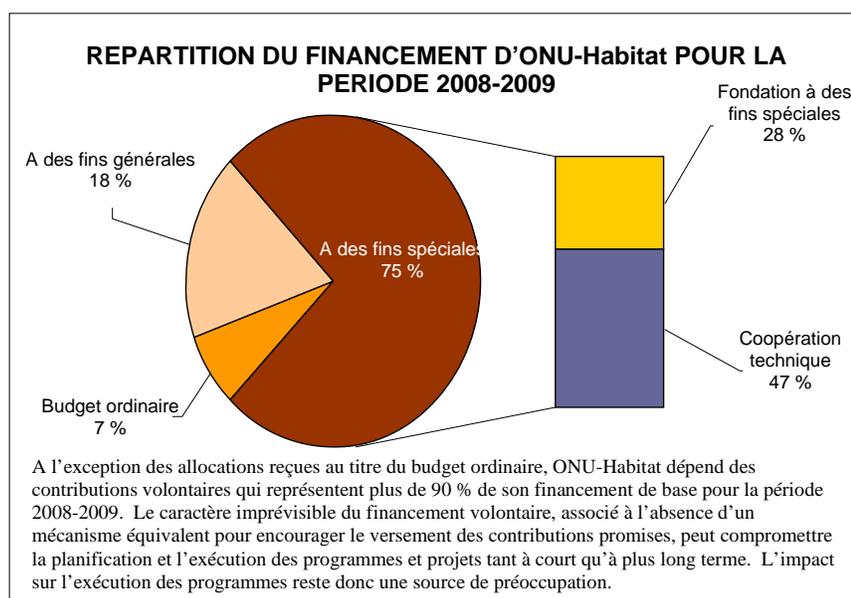
4. Un rapport annuel du Secrétaire général sur la mise en œuvre coordonné du Programme pour l'habitat est soumis au Conseil économique et social qui coordonne le suivi de toutes les grandes conférences et des sommets des Nations Unies.

5. Un rapport annuel du Secrétaire général sur le suivi de la Conférence Habitat II et le renforcement d'ONU-Habitat est soumis à l'Assemblée générale, conformément à ses résolutions 56/205 et 56/206 conférant à ONU-Habitat le statut de programme.
6. En ce qui concerne la vérification des comptes, il y a généralement deux vérifications internes régulières par an, des vérifications périodiques externes qui sont résumées dans un rapport à l'Assemblée générale tous les deux ans, des évaluations régulières du programme de travail par le biais du Système intégré d'information de suivi et de la documentation des Nations Unies et des évaluations périodiques approfondies des programmes effectués par le Bureau des services de contrôle des Nations Unies ou le Département de la gestion.

Annexe II

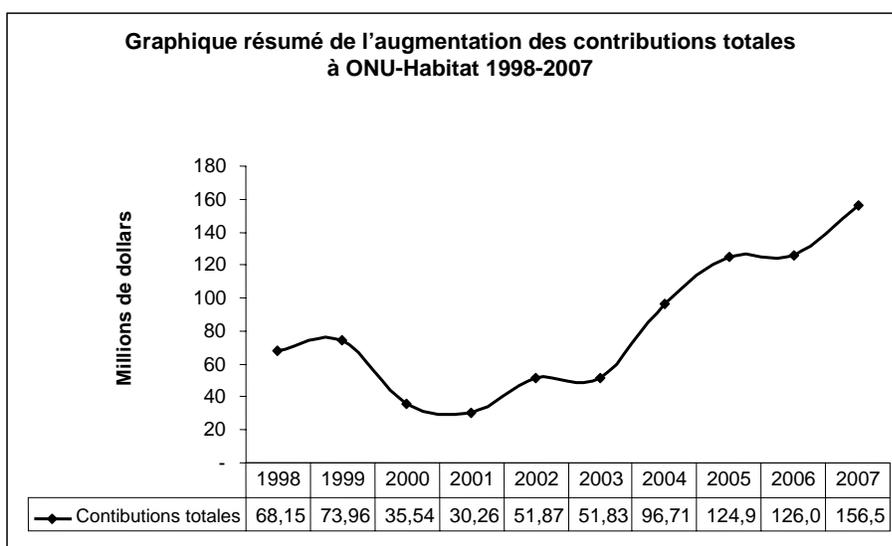
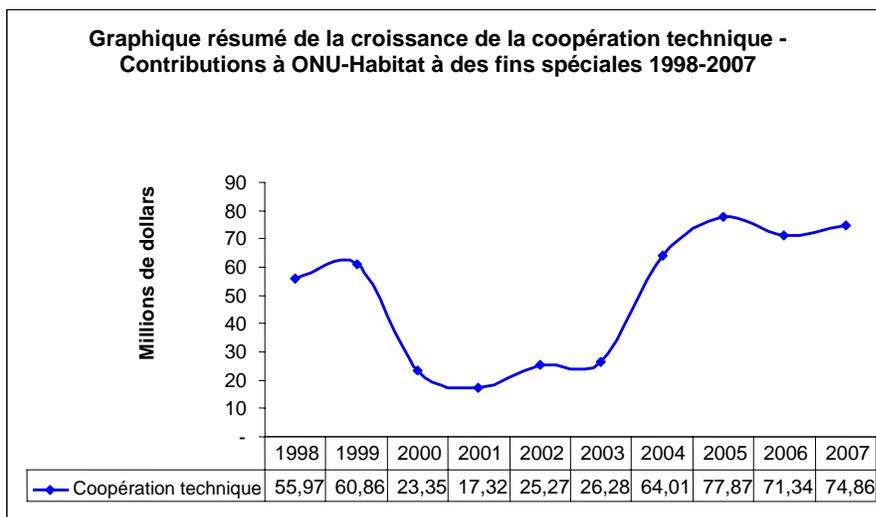
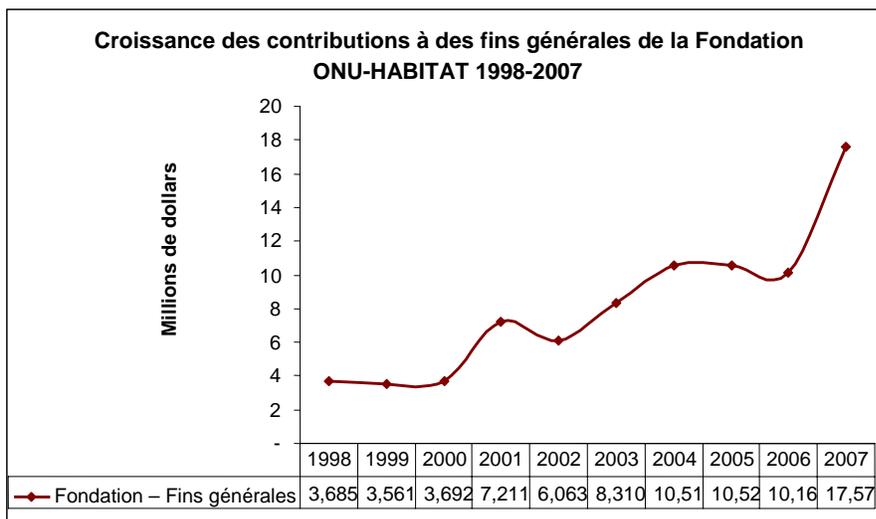
Structure de gouvernance des autres institutions, programmes et fonds des Nations Unies

1. La majorité des revenus d'ONU-Habitat provient de contributions volontaires des gouvernements et des donateurs intergouvernementaux. Le Programme reçoit également des contributions d'autres partenaires tels que les autorités locales, le secteur privé, des organisations multilatérales et d'autres organisations du système des Nations Unies.
2. Les trois principales sources de financement sont les suivantes :
 - a) Les allocations du budget ordinaire approuvées par l'Assemblée générale par rapport au Barème de contributions des Etats membres (financement de base);
 - b) Les contributions à des fins générales à la Fondation pour l'habitat et les établissements humains des Nations Unies. Il s'agit des contributions volontaires versées par les gouvernements à des fins générales pour lesquelles les allocations budgétaires sont approuvées par le Conseil d'administration d'ONU-Habitat et qui sont allouées conformément aux priorités convenues (financement de base);
 - c) Les contributions à des fins spéciales qui sont des contributions volontaires versées par les gouvernements et autres donateurs à des fins spéciales pour la mise en œuvre d'activités spécifiques (sur la base d'accords avec les donateurs) et qui sont incluses dans le programme de travail approuvé (hors financement de base). Ces contributions sont réparties en deux grandes catégories:
 - i) Contributions versées à la Fondation;
 - ii) Contributions pour l'exécution directe de projets au niveau des pays, c'est-à-dire contributions pour la coopération technique.



Tendance des contributions volontaires

3. Au cours des dix dernières années, les contributions volontaires à des fins générales (de base) à la Fondation pour l'habitat et les établissements humains des Nations Unies ont passé d'une moyenne annuelle de 4,5 à environ 17,5 millions de dollars en 2007. Il y a eu également une très forte augmentation des programmes de coopération technique, de 26 millions de dollars en 2003 à environ 74 millions en 2007. Pendant la même période, les contributions volontaires à des fins spéciales ont augmenté de façon importante, passant d'une moyenne annuelle de 23 millions de dollars à 156 millions en 2007, ce qui indique une nette préférence des donateurs pour ce type de financement. L'augmentation des contributions volontaires totales reçues par ONU-Habitat a eu une incidence positive sur l'exécution du programme général et elle a dynamisé son efficacité grâce à de meilleures économies d'échelle.



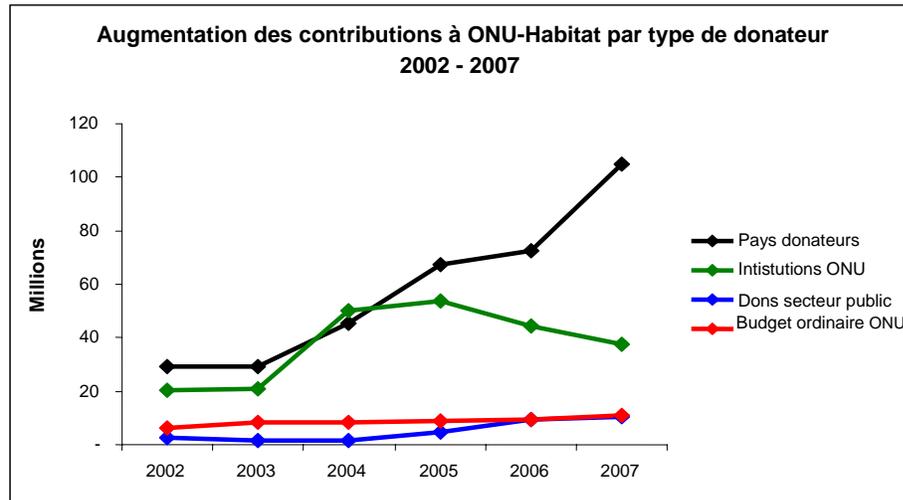
4. Bien que les contributions à des fins spéciales constituent un complément apprécié des contributions à des fins générales, le déséquilibre constant et continu entre les deux reste un problème important. Ceci est dû principalement au fait que, bien souvent, les ressources à des fins spéciales sont assorties de conditions strictes concernant par exemple la mise en œuvre de projets dans des pays spécifiques des régions soutenues par les donateurs, les partenaires chargés de la mise en œuvre, les montants à leur verser et la durée du financement; tous ces éléments limitent les possibilités d'utilisation des fonds par ONU-Habitat.
5. Du fait de ce déséquilibre dans le financement, il a été encore plus difficile pour ONU-Habitat de garantir une mise en œuvre efficace et équilibrée du programme de travail approuvé, certaines activités étant surfinancées et d'autres ne l'étant que partiellement. De plus, les fonds à des fins spéciales n'ont pas toujours été harmonisés avec le programme de travail et les priorités fixées, ce qui a un effet de distorsion des priorités du programme.
6. Bien que les contributions à des fins spéciales et générales (de base) contribuent à répondre aux objectifs d'ensemble du programme, les ressources de base sont indispensables pour permettre à l'institution de remplir son mandat; elles permettent en effet à l'organisation de disposer de l'infrastructure nécessaire à son fonctionnement et de mettre en œuvre ses principales activités normatives.
7. Il convient de relever que la gestion des ressources à des fins spéciales (hors financement de base) exige un appui administratif important qui entraîne des frais. Les organisations du système des Nations Unies reconnaissent que, dans une certaine mesure, les ressources ordinaires/de base subventionnent implicitement ou explicitement ces coûts d'appui. Dans certains cas, ceci peut conduire au détournement de ressources des programmes, projets ou activités demandés par les organes législatifs vers d'autres activités ayant une orientation bilatérale plus étroite (c'est-à-dire des activités à des fins spéciales).
8. En dépit de l'augmentation des ressources financières totales d'ONU-Habitat, le Programme continue d'enregistrer un déficit budgétaire (financement de base) entre ses budgets prudents approuvés par le Conseil d'administration pour chaque période biennale et le montant réel des fonds qu'il reçoit. Ce déficit a posé différents problèmes à l'organisation avec pour conséquence une approche fragmentée dans la mise en œuvre du programme de travail approuvé et des difficultés à faire pleinement face aux priorités établies.

Tendances récentes des contributions versées à ONU-Habitat par les 10 principaux donateurs

9. La base des donateurs de contributions volontaires reste étroite : environ 60 % des contributions totales et plus de 90 % des contributions volontaires à des fins spéciales sont fournies par les 10 bailleurs de fonds principaux.
10. Ceci a rendu l'organisation vulnérable en particulier pour ce qui est du financement à des fins générales (de base) et pourrait avoir un effet défavorable sur l'exécution des programmes si l'un des principaux donateurs réduisait son financement ou se retirait purement et simplement.

Etat des fonds d'affectation spéciale et autres

11. ONU-Habitat s'est récemment lancé dans une campagne de collecte de fonds énergique pour capitaliser le Fonds d'affectation spéciale pour l'eau et l'assainissement, le Programme spécial des établissements humains en faveur du Peuple palestinien et le Fonds pour l'amélioration des taudis et des bidonvilles. Plusieurs pays donateurs ont soutenu ces Fonds pour témoigner de leur engagement à la réalisation des objectifs de la Déclaration du Millénaire concernant l'amélioration de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement et celle des conditions de vie des habitants de taudis.
12. Bien qu'ils aient une importance capitale, les fonds mondiaux d'affectation spéciale ne devraient pas être considérés comme une solution de remplacement des ressources de base ou à des fins générales ou comme s'y substituant. Ils devraient au contraire être considérés comme des fonds complémentaires.
13. ONU-Habitat a continué à recevoir des contributions importantes des autres institutions des Nations Unies, ce qui souligne son avantage comparatif dans le domaine des établissements humains. Ceci est conforme aux réformes des Nations Unies qui demandent au système d'intervenir de façon plus cohérente et plus efficace au niveau mondial dans les domaines du développement, de l'aide humanitaire et de l'environnement. En outre, ONU-Habitat a continué à s'engager activement dans la constitution de partenariats avec des parties prenantes privées et publiques.



Contributions à des fins générales (de base)

10 principaux donateurs d'ONU-Habitat 2002-2007 (au 31 décembre 2007)

2002 12 305 165 dollars		2003 16 680 387 dollars		2004 18 707 470 dollars		2005 19 271 420 dollars		2006 19 562 367 dollars		2007 28 794 174 dollars	
Pays	%										
1. Budget ordinaire ONU	51	1. Budget ordinaire ONU	50	1. Budget ordinaire ONU	44	1. Budget ordinaire ONU	45	1. Budget ordinaire ONU	48	1. Budget ordinaire ONU	39
2. Royaume-Uni	12	2. Royaume-Uni	9	2. Norvège	13	2. Norvège	11	2. Suède	12	2. Norvège	15
3. Norvège	9	3. Norvège	8	3. Royaume-Uni	10	3. Royaume-Uni	10	3. Norvège	12	3. Suède	11
4. Suède	5	4. Pays-Bas	8	4. Pays-Bas	8	4. Suède	9	4. Royaume-Uni	10	4. Italie	9
5. USA	4	5. Suède	5	5. Suède	7	5. Pays-Bas	7	5. Pays-Bas	7	5. Espagne	7
6. Italie	4	6. USA	4	6. Italie	4	6. Allemagne	3	6. Finlande	3	6. Royaume-Uni	7
7. Pays-Bas	4	7. Italie	3	7. USA	4	7. Italie	3	7. Allemagne	2	7. Pays-Bas	6
8. Finlande	4	8. Finlande	2	8. Finlande	3	8. Finlande	3	8. Japon	1	8. Finlande	2
9. Japon	2	9. Japon	1	9. Allemagne	2	9. USA	3	9. USA	1	9. France	1
10. France	1	10. Allemagne	1	10. Japon	1	10. Japon	1	10. France	1	10. USA	1
Autres	4	Autres	5	Autres	4	Autres	4	Autres	3	Autres	2

Contributions à des fins spéciales

2002 45 816 551 dollars		2003 43 526 450 dollars		2004 86 216 084 dollars		2005 115 384 719 dollars		2006 115 914 269 dollars		2007 135 683 596 dollars	
Pays	%	Pays	%	Pays	%	Pays	%	Pays	%	Pays	%
1. Union européenne	15	1. Pays-Bas	15	1. Japon	11	1. Italie	16	1. Suède	11	1. Espagne	12
2. Pays-Bas	11	2. Japon	8	2. Pays-Bas	8	2. Pays-Bas	11	2. Suède	10	2. Suède	10
3. Japon	6	3. Canada	5	3. Union européenne	5	3. Norvège	6	3. Canada	9	3. Norvège	10
4. Suède	5	4. Norvège	5	4. Canada	3	4. Japon	5	4. Union européenne	8	4. Pays-Bas	8
5. Belgique	4	5. Suède	3	5. Suède	3	5. Union européenne	3	5. Norvège	7	5. Canada	7
6. Royaume-Uni	2	6. Italie	2	6. Norvège	2	6. Suède	3	6. Afghanistan	2	6. Union européenne	3
7. Suisse	2	7. Union européenne	2	7. Belgique	2	7. Royaume-Uni	1	7. Royaume-Uni	2	7. Italie	3
8. Allemagne	1	8. Allemagne	1	8. USA	1	8. Jam. arabe libyenne	1	8. Italie	1	8. Jam. arabe libyenne	2
9. Italie	1	9. USA	1	9. Royaume-Uni	1	9. Belgique	1	9. Suisse	1	9. Egypte	2
10. Afghanistan	1	10. Afghanistan	1	10. Italie	1	10. Allemagne	1	10. Jam. arabe libyenne	1	10. Afghanistan	2
Autres	52	Autres	56	Autres	63	Autres	53	Autres	50	Autres	41

Contributions totales

2002 58 121 716 dollars		2003 60 206 837 dollars		2004 104 923 554 dollars		2005 134 656 139 dollars		2006 135 476 636 dollars		2007 164 477 770 dollars	
Pays	%	Pays	%	Pays	%	Pays	%	Pays	%	Pays	%
1. Union européenne	12	1. Budget ordinaire ONU	14	1. Japon	9	1. Italie	14	1. Suède	12	1. Espagne	11
2. Budget ordinaire ONU	11	2. Pays-Bas	14	2. Budget ordinaire ONU	8	2. Pays-Bas	10	2. Pays-Bas	10	2. Norvège	10
3. Pays-Bas	9	3. Japon	6	3. Pays-Bas	8	3. Norvège	7	3. Canada	8	3. Suède	10
4. Japon	5	4. Norvège	5	4. Suède	4	4. Budget ordinaire ONU	7	4. Norvège	8	4. Pays-Bas	8
5. Suède	5	5. Suède	4	5. Norvège	4	5. Japon	4	5. Union européenne	7	5. Budget ordinaire ONU	7
6. Royaume-Uni	4	6. Canada	4	6. Union européenne	4	6. Suède	3	6. Budget ordinaire ONU	7	6. Canada	5
7. Belgique	3	7. Royaume-Uni	3	7. Canada	3	7. Union européenne	3	7. Royaume-Uni	3	7. Italie	4
8. Norvège	2	8. Italie	3	8. Royaume-Uni	3	8. Royaume-Uni	3	8. Afghanistan	2	8. Royaume-Uni	2
9. Italie	2	9. USA	2	9. USA	2	9. Allemagne	1	9. Italie	1	9. Union européenne	2
10. Suisse	1	10. Union européenne	1	10. Italie	2	10. Jam. arabe libyenne	1	10. Suisse	1	10. Jam. arabe libyenne	2
Autres	45	Autres	44	Autres	55	Autres	48	Autres	40	Autres	39