



Conseil économique et social

Distr. générale
6 avril 2015
Français
Original : anglais

Session de 2015

21 juillet 2014-22 juillet 2015

Débat consacré aux activités opérationnelles

Compte rendu analytique de la 10^e séance

Tenue au Siège, à New York, le lundi 23 février 2015, à 15 heures

Présidente : M^{me} Mejía Vélez (Vice-Présidente) (Colombie)

Sommaire

Activités opérationnelles du système des Nations Unies au service de la coopération internationale pour le développement (*suite*)

- a) Suite donnée aux recommandations de politique générale de l'Assemblée générale et du Conseil (*suite*)


Le présent compte rendu est sujet à rectifications.

Celles-ci doivent être rédigées l'une des langues de travail. Elles doivent être présentées dans un mémorandum, portées sur un exemplaire du compte rendu et adressées dès que possible au Chef du Groupe du contrôle des documents (srcorrections@un.org).

Les comptes rendus rectifiés seront publiés sur le Système de diffusion électronique des documents (<http://documents.un.org>).

15-02603 (F)



Merci de recycler 



En l'absence de M. Sajdik (Autriche), M^{me} Mejía Vélez (Colombie), Vice-Présidente, préside la séance.

La séance est ouverte à 15 h 10.

Activités opérationnelles du système des Nations Unies au service de la coopération internationale pour le développement (suite)

a) Suite donnée aux recommandations de politique générale de l'Assemblée générale et du Conseil (suite) (A/70/62-E/2015/4)

1. **M. Wu Hongbo** (Secrétaire général adjoint aux affaires économiques et sociales), présentant le rapport du Secrétaire général sur l'application de la résolution 67/226 de l'Assemblée générale sur l'examen quadriennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies (A/70/62-E/2015/4), dit que le montant total des contributions au système des Nations Unies pour le développement en 2013 s'élevait à 26,4 milliards de dollars américains, tandis que le total de l'aide publique au développement, comme indiqué au Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques, s'élevait à 147,1 milliards de dollars. Les activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies représentaient 17 % de ce montant. En 2013, le système des Nations Unies pour le développement était le deuxième plus grand canal de l'aide multilatérale, après la Commission européenne. Le financement des activités opérationnelles s'est également diversifié, avec 23 % des contributions en 2013 provenant d'organisations multilatérales, de fonds mondiaux et de sources non gouvernementales et privées, contre 8 % en 1997. En 2014, tous les principaux fonds et programmes ont entamé ou mené des dialogues structurés avec les États Membres sur le financement des activités opérationnelles de développement, afin de constituer une plateforme visant à définir la meilleure façon d'adapter l'architecture de financement à l'après-2015.

2. Concernant le renforcement des capacités et l'efficacité opérationnelle, 93 % des pays conviennent que le système des Nations Unies pour le développement cible efficacement les plus pauvres et les plus défavorisés. Le renforcement des capacités nationales est une fonction centrale du système. À cet égard, il recourt à des institutions et experts nationaux pour l'élaboration et l'application des programmes et,

dans une moindre mesure, pour la passation des marchés, la gestion financière, le suivi et l'élaboration de rapports. La capacité limitée des institutions nationales, leur manque de transparence, la forte rotation du personnel et les conditions draconiennes imposées par les donateurs empêchent souvent d'utiliser au mieux les systèmes nationaux. Dans le même temps, les pays considèrent l'ONU comme frileuse et ses procédures trop complexes. La coopération Sud-Sud a été intégrée aux plans stratégiques de 20 organismes et à plus de 80 % des plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD). Le rôle joué par le système des Nations Unies dans la promotion de la coopération Sud-Sud doit être clarifié et des capacités, stratégies et réglementations connexes sont nécessaires. Bien que 45 % des PNUAD prévoient des résultats en matière d'égalité des sexes, des efforts supplémentaires seront nécessaires pour satisfaire aux normes de performance fixées par le plan d'action à l'échelle du système des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes d'ici à 2017.

3. Sur 22 entités des Nations Unies, 15 ont aligné leurs plans stratégiques sur l'examen quadriennal complet et 13 ont présenté à leurs organes directeurs des rapports sur l'avancée de son application. La plupart des pays confirment que les plans-cadres leur permettent de prendre en main et d'exécuter les programmes et d'obtenir de meilleurs résultats. Toutefois, chaque entité doit simplifier ses instruments d'établissement de rapports et de programmation, et superviser les résultats du plan-cadre pour qu'ils correspondent aux réalisations nationales en matière de développement. Le système des coordonnateurs résidents a été renforcé par la poursuite de la mise en œuvre du système de gestion et de responsabilisation, l'accord de partage des coûts, l'amélioration du processus de sélection et la mise à jour de la définition d'emploi. Toutefois, le déficit de financement de l'accord de partage des coûts doit encore être comblé.

4. Les pays de programme montrent un intérêt croissant pour l'initiative « Unis dans l'action » et les instructions standard pour les pays qui l'adoptent ont été publiées. Toutefois, la mise en œuvre du plan d'action du Groupe des Nations Unies pour le développement à l'échelle des sièges reste inachevée. Le principe « Unité d'action », notamment, progresse lentement. Les instructions standard sont une nouvelle occasion d'adopter des solutions de gestion intégrées,

et un centre des services communs doit ouvrir au Brésil en 2015. Toutefois, il est encore possible de renforcer l'utilisation des services communs au niveau des pays, ce qui n'exige pas nécessairement une harmonisation des règles et règlements ou des politiques et procédures particuliers des organismes. Le système des Nations Unies pour le développement doit aider les gouvernements à adopter une gestion axée sur les résultats à l'échelle du système, dans le cadre de leurs dispositifs de suivi et de leurs systèmes statistiques nationaux. Un secrétariat spécial abrité par le Corps commun d'inspection a été créé afin de soutenir la mise en œuvre de la politique d'évaluation indépendante à l'échelle du système adoptée en 2014. Les conclusions des évaluations pilotes seront examinées au cours de l'examen quadriennal complet en 2016.

5. Le système des Nations Unies pour le développement est le partenaire privilégié de la plupart des pays de programme en raison de sa crédibilité, de son impartialité et de ses connaissances spécialisées, mais il lui est demandé de mieux s'adapter à l'évolution des besoins des pays de programme et aux conditions de la coopération pour le développement.

Table ronde : « L'efficacité de l'appui du système des Nations Unies en matière de renforcement des capacités nationales »

6. **M. Chanthaboury** (Observateur de la République démocratique populaire lao), Vice-Ministre de la planification et de l'investissement, en sa qualité d'invité, dit que pour que le système des Nations Unies pour le développement contribue de façon cohérente et efficace à la mise en œuvre du programme de développement pour l'après-2015, les ressources autres que les ressources de base doivent être allouées avec plus de flexibilité de sorte à rapprocher leurs caractéristiques de celles des ressources de base, en ayant, par exemple, davantage recours au financement commun et en revoyant les rapports entre le développement et les ressources consacrées à l'aide humanitaire. En outre, il faudra diversifier davantage le financement pour satisfaire aux exigences d'intégration du programme de développement pour l'après-2015 et évaluer le coût de la mise en œuvre du programme normatif. Il conviendra également d'envisager de nouvelles sources de financement.

7. L'augmentation des ressources de base pourrait permettre d'accroître l'attention sur le rôle spécifique

du système des Nations Unies pour le développement dans les partenariats, favoriser l'innovation en matière de financement et aider le système à tirer parti des ressources humaines et financières externes. Au vu de l'expérience de son pays, le financement commun se traduit par une meilleure coordination des donateurs, un risque moindre de doubles emplois et une augmentation de la prévisibilité et du volume du financement, grâce à une meilleure concentration géographique ou thématique de l'aide en fonction des priorités de développement. Il permet également d'établir des programmes plus structurés et mieux intégrés, de réduire les coûts de transaction et d'augmenter les économies d'échelle. Les fonds des donateurs qui délèguent leurs activités de coopération pourraient être administrés avec plus de flexibilité et les critères de suivi et d'établissement de rapports par les organisations bénéficiaires pourraient être simplifiés.

8. L'aide de base, ou sans restriction, est la façon la plus efficace d'établir des partenariats avec des pays de programme tels que la République démocratique populaire lao. Les ressources de base assurent un financement commun de qualité, prévisible et flexible, ce qui permet aux institutions étatiques de réaliser leurs mandats multilatéraux et de prendre des initiatives. Les ressources de base font également l'indépendance, la neutralité et la fiabilité du système des Nations Unies pour le développement. Bien que les autres ressources viennent compléter les ressources de base pour appuyer les activités opérationnelles de développement, elles sont également imprévisibles et peuvent créer des risques de fragmentation, de concurrence et de chevauchement entre institutions. Par conséquent, les pays à revenu intermédiaire devront avoir accès à une gamme de flux financiers dans le contexte de l'appui à la coopération en matière de développement. Pour certains pays, en particulier les pays les moins avancés et les pays en situation particulière, l'aide publique au développement, de base ou autre, continue d'être extrêmement importante et la rationalisation des multiples flux de financement est une problématique majeure. En somme, il sera important de définir les formes de financement appropriées pour chaque programme.

9. Son pays est en faveur de la cohérence de l'action du système au niveau des pays et est déterminé à faire en sorte que la République démocratique populaire lao adopte volontairement l'initiative « Unis dans

l'action » dans le cadre d'un processus guidé par le Gouvernement, comme en témoigne l'élaboration conjointe d'un plan d'action pour le plan-cadre et l'établissement d'un dispensaire commun de l'ONU. Toutefois, la plupart des initiatives « Unis dans l'action » ne s'inscrivent pas dans un cadre unique, y compris lorsque des économies pourraient être effectuées en les associant. En raison de l'esprit de clocher, il n'y a pas eu de collaboration. Par conséquent, les mêmes ressources ont été investies, pour un impact moindre. Il faudra voir comment associer ces initiatives distinctes et préciser le rôle d'appui du coordonnateur résident. Des orientations relatives aux attentes et aux besoins seraient également les bienvenues lors des discussions entre le Gouvernement et le système des Nations Unies. Bien que les organismes des Nations Unies dans les pays se soient engagés fermement en faveur de la coordination et du programme de réforme, le siège est encore à la traîne.

10. **M. Talbot** (Observateur du Guyana), en sa qualité d'invité, dit que le thème central du programme de développement pour l'après-2015 est la durabilité, associée à l'intégration des trois dimensions du développement durable. Dans ce contexte, le lien entre les activités opérationnelles et les autres activités du Conseil est important, et le Conseil pourrait contribuer à trouver les lacunes et les difficultés dans la mise en œuvre du programme. Le programme de développement durable n'est plus destiné au Sud et soutenu par le Nord, il est au contraire universellement applicable dans tous les pays. La différenciation est importante dans ce contexte et le système des Nations Unies devra donc évaluer sa compréhension des difficultés nationales et régionales particulières et la façon dont il y fait face.

11. L'intégration est l'un des domaines dans lesquels le système des Nations Unies pourrait jouer un rôle important, qu'il s'agisse de financement ou autre. À cet égard, il pourrait servir de maître à penser, proposer des modèles de développement, promouvoir un programme de développement durable intégré et le traduire en politiques et en recommandations opérationnelles. Un meilleur équilibre doit être trouvé entre les ressources de base et les autres ressources, puisqu'un seul mode de financement ne saurait répondre à tous les besoins. Il faudra des points de départ intersectoriels, par exemple dans les domaines de l'infrastructure, de l'énergie et de l'agriculture,

ainsi qu'un socle de protection sociale. En outre, des financements verticaux et ciblés s'avéreront encore nécessaires. À cet égard, l'ONU devra faire preuve d'une plus grande flexibilité dans la prise en compte des priorités nationales différenciées. Les activités opérationnelles des Nations Unies doivent davantage être déterminées par la demande et moins par les donateurs. Le système devrait donc être assoupli et les ressources mises en commun, afin de résoudre le problème des coûts de transaction liés à la fourniture de l'appui de l'ONU sur le terrain.

12. Il est nécessaire de relancer le renforcement des capacités et des institutions. Le programme de développement pour l'après-2015 nécessitera des programmes axés sur les difficultés des pays en situation particulière; ces programmes devraient constituer un système de soutien organique reliant entre eux les différents domaines d'action du Conseil et diverses institutions du système des Nations Unies. Dans le cas des pays africains, le système des Nations Unies pour le développement devrait s'efforcer d'inverser le processus de désindustrialisation du continent, tout en veillant à appliquer une approche plus verte et plus inclusive à l'avenir. Dans le contexte plus universel du programme de développement pour l'après-2015, qui contient un engagement à élargir les programmes de coopération, le système des Nations Unies pour le développement doit revoir son approche du financement et de la mobilisation des ressources financières et humaines et des connaissances. Les solutions aux problèmes du développement durable devraient venir de partout et, parallèlement à la coopération Sud-Sud, Nord-Sud et triangulaire, il conviendrait également d'exploiter les solutions émanant du Sud.

13. **M^{me} Fladby** (Observatrice de la Norvège), Département des Nations Unies et des affaires humanitaires du Ministère des affaires étrangères, en sa qualité d'invitée, dit que le programme de développement pour l'après-2015 sera de plus grande ampleur que les programmes précédents, mais que cela ne signifie pas que le système des Nations Unies pour le développement doit tout faire. Il devrait plutôt se concentrer sur les domaines où il dispose d'un avantage comparatif. En outre, l'adoption des objectifs de développement durable n'oblige pas les organismes des Nations Unies à tout faire différemment; ils devraient plutôt s'appuyer sur ce qui existe déjà.

14. La résolution 67/226 de l'Assemblée générale sur l'examen quadriennal complet et les résolutions ultérieures sur la mise en œuvre de l'examen préconisent une plus grande utilisation de modes de financement qui favorisent la cohérence, accroissent les ressources de base et les contributions thématiques à affectation souple destinées à telle ou telle organisation, et renforcent l'utilisation de mécanismes de financement commun couvrant plusieurs organisations. Toute la difficulté consiste à recourir davantage à ces modes de financement à l'avenir. Par le passé, la volonté d'augmenter les ressources et d'élargir la base de donateurs a entraîné une plus grande fragmentation du financement. De ce fait, le système des Nations Unies pour le développement était très loin d'être à la hauteur de ses objectifs et ne pouvait pas répondre aux attentes des États Membres compte tenu de son mode de financement.

15. Les ressources de base permettent de mettre en œuvre les plans stratégiques de façon cohérente et de transférer des fonds vers les pays de programme, ce qui réduit la nécessité de mobiliser des ressources locales, qui donne souvent lieu à une concurrence entre les organismes au niveau des pays. Les ressources de base, du fait de leur flexibilité, peuvent également être utilisées par les organisations pour collaborer avec d'autres entités. Elles deviendront donc plus importantes encore dans le cadre du nouveau programme de développement, qui préconise la cohérence et les partenariats.

16. Les contributions thématiques à affectation souple, qui se rapprochent des ressources de base, devront correspondre à des réalisations précises prévues dans les plans stratégiques des organisations. Le financement thématique est malheureusement peu utilisé par les fonds et programmes des Nations Unies, à l'exception du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF). L'appui de la Norvège à l'UNICEF n'est soumis à aucune autre condition que l'argent soit utilisé pour l'éducation, tel que défini dans le plan stratégique du Fonds. Les autres fonds et programmes devraient mettre en place des modes de financement similaires.

17. Les cadres intégrés de résultats et de ressources accompagnant les plans stratégiques 2014-2017 des fonds et programmes des Nations Unies mettront en valeur les liens entre priorités et financement, et les dialogues structurés sur le financement au sein des conseils exécutifs sont une bonne occasion d'examiner

la façon d'utiliser conjointement les ressources de base et les fonds affectés.

18. À l'avenir, les discussions sur la manière d'augmenter les ressources de base et les contributions thématiques à affectation souple ne devraient pas se limiter aux donateurs classiques. Les pays qui en sont capables devront contribuer pour une meilleure répartition des charges, et les bailleurs de fonds non étatiques devront éviter d'affecter des fonds de manière stricte.

19. Le Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartenaires du Programme des Nations Unies pour le développement administre une centaine de mécanismes de financement commun. Tant les programmes communs thématiques que les fonds d'affectation spéciale pluripartenaires plus généraux peuvent renforcer la cohérence entre les organismes de développement des Nations Unies ainsi qu'entre le développement à long terme et l'aide humanitaire, et entre le pilier opérationnel et les piliers paix et sécurité des Nations Unies.

20. Les mécanismes de financement commun présentent des avantages tels qu'une gouvernance claire et une information financière en temps réel. Les cadres communs de résultats sont en cours d'amélioration et des travaux sont actuellement menés pour renforcer la gestion du risque et les vérifications communes. Les fonds d'affectation spéciale pluripartenaires ont un rôle à jouer à l'échelle mondiale, et non seulement dans les pays les moins avancés et les pays en transition. Les fonds d'affectation spéciale pluripartenaires mondiaux, tels que le fonds pour l'obtention de résultats communs permettent de couvrir le déficit de financement des activités normatives communes menées par les membres des équipes de pays des Nations Unies dans les pays de l'initiative « Unis dans l'action ». L'appui est fourni au Fonds du programme « Unité d'action des Nations Unies » de chaque pays, sous la responsabilité du coordonnateur résident, en collaboration avec le gouvernement. Ce Fonds garantit la mise en œuvre cohérente des priorités communes convenues avec le gouvernement. Toutefois, les montants transférés via ce fonds semblent diminuer, non seulement dans les pays à revenu intermédiaire, qui connaissent une réduction globale du soutien des Nations Unies, mais à tous les niveaux. Idéalement, les contributions au Fonds du programme « Unité d'action des Nations Unies » ne devraient pas être préaffectées, mais si elles

étaient réservées à des réalisations ou des domaines, plus de donateurs seraient incités à l'utiliser au lieu de passer par des accords bilatéraux, les donateurs bilatéraux devant généralement adhérer, et démontrer cette adhésion, aux priorités politiques de leurs gouvernements. Les pays de programme pourraient également envisager d'appuyer ce fonds au lieu d'accords relatifs à la participation aux coûts. Le soutien gouvernemental constituerait vraisemblablement une incitation supplémentaire pour les donateurs.

21. **M. Kjørven** [Directeur du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF)], en sa qualité d'intervenant, dit que le financement du développement est un domaine difficile à appréhender mais riche en opportunités. Toutefois, il n'existe toujours pas de cadre facilitant l'orientation des ressources vers la réduction de la pauvreté, le développement durable, les interventions d'urgence en période de crise et les mesures climatiques. L'architecture de l'aide internationale devient de plus en plus complexe et fragmentée, et tend vers un financement plus vertical et préaffecté. Les discussions relatives au programme de développement pour l'après-2015 constituent une occasion unique d'établir un partenariat de développement durable et un cadre de financement dans lesquels l'ONU pourrait jouer un rôle catalytique. Pour ce faire, la diversité du financement du développement doit être prise en compte au moyen d'approches multipartites et l'aide publique au développement doit être recentrée en tirant tout le bénéfice de son effet levier. Il sera également important de déterminer si le meilleur rôle à tenir pour le système des Nations Unies est de se concentrer sur l'assistance aux groupes les plus vulnérables et marginalisés ou sur la fourniture d'une assistance technique, de conseils pratiques et de renforcement des capacités, et de déterminer comment faire en sorte que les partenariats débloquent de nouvelles ressources. Les modes de financement et la gouvernance sont indispensables pour créer les conditions favorables à l'accomplissement des différents rôles du système des Nations Unies.

22. Le système actuel de financement des activités de base est mis à mal et doit être redynamisé par l'innovation. Le modèle unique de l'UNICEF ne peut pas être reproduit aisément. Le financement thématique pourrait être un moyen de renforcer l'engagement à fournir des ressources de base ailleurs dans le système

des Nations Unies. Quant au financement commun, il convient mieux à un modèle d'exécution intégré aux plans stratégiques des fonds et programmes, où les discussions sur la cohérence et l'adaptation aux objectifs visés peuvent s'accorder avec les réalités des pays partenaires. La question est de savoir si ces fonds peuvent être mis en adéquation avec la tendance à la création de fonds verticaux, généralement en dehors du système des Nations Unies. Les financements affectés et les ressources d'urgence seront toujours nécessaires, mais devront être combinés avec les ressources de base, afin d'atteindre un équilibre entre flexibilité et stabilité.

23. Le système de financement de l'action humanitaire est excessivement sollicité, voire en panne. Il serait judicieux de trouver un mécanisme de financement novateur à même de créer un socle de protection sociale solide pour les personnes les plus démunies. Le modèle caritatif des conférences d'annonce de contributions et d'appels au don ne peut durer indéfiniment.

La séance est levée à 16 h 35.