



Assemblée générale

Distr. générale
27 septembre 2016
Français
Original : anglais

Soixante et onzième session

Point 24 a) de l'ordre du jour

**Activités opérationnelles de développement :
activités opérationnelles de développement
du système des Nations Unies**

Examen quadriennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies : recommandations

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Le présent rapport contient une série de recommandations présentées à l'Assemblée générale dans le cadre des négociations relatives à l'examen quadriennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies en 2016. Il complète le rapport du Secrétaire général sur la mise en œuvre 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/71/63-E/2016/8), rapport dont il ressortait clairement que le système des Nations Unies pour le développement était particulièrement qualifié pour appuyer la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030 au niveau national, mais devait se repositionner pour répondre à la fois aux perspectives et aux enjeux inhérents à la nature du programme, universelle, ambitieuse et porteuse de changements.

Une ère nouvelle commence pour les activités de développement; elle exige de faire preuve d'esprit d'innovation et de dynamisme dans la façon de penser, d'agir et de s'organiser. Telle est aussi la vision dans laquelle s'inscrit le système des Nations Unies pour le développement, qui a déjà pris des initiatives en ce sens. L'équipe de conseillers indépendants, dont les travaux ont contribué à nourrir les débats entre les États Membres, a formulé, au cours du dialogue sur le positionnement du système des Nations Unies pour le développement, des idées audacieuses pour l'avenir.



Les recommandations qui figurent dans le présent rapport proposent les pièces maîtresses des changements qui pourraient être engagés selon une approche graduelle. L'examen quadriennal complet de 2016 constitue le premier pas en avant. Il est pour les États Membres l'occasion de fixer le cap à suivre par le système des Nations Unies pour le développement à court et à moyen terme, tout en posant déjà les jalons de son évolution à plus long terme.

I. Introduction

1. Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 est un programme aux objectifs et cibles ambitieux, dans lequel les besoins du monde entier en matière de développement forment un tout interdépendant. Il place la barre très haut, de par son caractère global et universel. Il constitue à la fois un défi sans précédent pour l'ONU et son système de développement, mais aussi une occasion unique pour tendre à un monde prospère, pacifique, durable et équitable.

2. Les difficultés à surmonter, tout comme les possibilités qui s'offrent, sont d'autant plus grandes que les besoins et la dynamique de notre planète ont changé. Le renforcement des capacités des États Membres, l'émergence de nouveaux et ingénieux acteurs du développement, l'apparition de problèmes mondiaux qui ne connaissent pas de frontières, la montée des inégalités, les crises qui s'éternisent et autres tendances qui caractérisent les règles du jeu du monde d'aujourd'hui, tout cela appelle une réponse collective. La nécessité d'intervenir collectivement exige que le système des Nations Unies pour le développement apporte une réponse unifiée et ciblée qui couvre tous les secteurs et piliers de son action, en renforçant son rôle de chef de file, en élaborant des solutions sur mesure, en adoptant une approche multipartite et en suivant une approche transversale qui rompe avec les frontières organisationnelles verticales pour donner plus de poids aux résultats horizontaux et au principe de responsabilité, de façon, à terme, à faire en sorte que cette réponse coïncide avec le Programme 2030.

3. Pour expliquer le rôle escompté des organismes des Nations Unies qui s'occupent du développement dans la mise en œuvre du Programme 2030, le rapport du Secrétaire général sur la mise en œuvre 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/71/63-E/2016/8) est parti de deux éléments : en quoi consiste ce rôle – autrement dit, ses fonctions – et comment s'en acquitter – c'est-à-dire son cadre opérationnel et institutionnel. Le rapport a clairement indiqué que cela nécessitait une profonde réflexion sur le système des Nations Unies pour le développement qui, pour particulièrement qualifié qu'il soit pour appuyer la mise en œuvre du Programme 2030 au niveau national, a néanmoins besoin de se repositionner pour y parvenir.

4. Le nouveau visage du développement, qui se veut ambitieux, interconnecté et universel, requiert un système dont les composantes peuvent agir de façon concomitante. Les entités du système des Nations Unies pour le développement¹ ont

¹ Aux fins du présent rapport, le terme « système » s'entend du système des Nations Unies pour le développement, sauf indication contraire. Il n'existe pas de définition communément admise des termes « le système des Nations Unies pour le développement » et « les activités opérationnelles de développement ». Aux fins de l'analyse du financement qui figure dans le document A/71/63-E/2016/8, les définitions englobent les entités et activités liées aux contributions selon la définition de l'« aide publique au développement » (APD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (par. 17 et note de bas de page 2 de A/71/63-E/2016/8). Cela n'implique pas que les entités énumérées comme faisant partie du système des Nations Unies pour le développement aux fins de l'analyse du financement en fassent partie à d'autres fins. Par exemple, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires ne fait pas partie du système des Nations Unies pour le développement à des fins autres que l'analyse du financement figurant dans le document (A/71/63-E/2016/8), conformément à son mandat de coordination humanitaire non opérationnelle.

été créées et ont évolué pour satisfaire des besoins différents et spécifiques, ce que reflète la diversité de leur spécialisation et de leurs sphères d'influence. Elles sont souvent allées au-delà de leurs mandat particulier, et ont œuvré collectivement. Mais le Programme 2030 exige que les organismes des Nations Unies en charge du développement suivent des approches nettement plus intégrées et créent des synergies intersectorielles pour obtenir des résultats hautement interdépendants, à tous les niveaux, soutenus en cela par des mécanismes de financement et de gouvernance qui leur en donnent les moyens.

5. Le système des Nations Unies pour le développement, conscient que ce moment représentait une chance à saisir, a déjà pris des mesures concrètes, à la fois individuellement et collectivement, pour relever le défi consistant à mener ses travaux différemment et à apporter ce type de soutien décloisonné qui est essentiel au développement durable. Pour ce faire, il a tiré parti de sa diversité, en optant pour une démarche fondée sur les droits de l'homme et privilégiant la dimension humaine, en mettant davantage l'accent sur son rôle normatif, et en plaçant la lutte contre les inégalités et l'élimination de la discrimination au cœur de ses interventions. Il a compris que son principal objectif devrait être de favoriser l'obtention de résultats qui se rejoignent et qui soient porteurs de transformation sur le plan national, et de promouvoir la prise en main du Programme par les pays. À cette fin, il a réaffirmé son engagement à ce que ses entités unissent leurs efforts et agissent efficacement par-delà les limites des mandats, des secteurs et des frontières institutionnelles, en œuvrant dans le cadre de la Charte des Nations Unies et en ayant recours à des approches plus intégrées et interconnectées. Cela passe notamment par des analyses fondées sur des données factuelles, une planification intégrée et la présentation de rapports communs, par la présence de responsables de terrain dotés des moyens nécessaires et soutenus par des opérations modernes, efficaces et conjointes, par des synergies renforcées aux sièges ainsi qu'aux niveaux régional et national, par des normes et critères communs pour la mise en œuvre de partenariats et l'élaboration de nouveaux instruments facilitant les partenariats, et par l'exploitation de la puissance qu'offre la révolution des données. Les organismes qui s'occupent du développement ont également promis d'apporter leur contribution pour favoriser une gouvernance plus solidaire et des modes de financement novateurs plus solides et plus cohérents en vue de la mise en œuvre du Programme 2030.

6. Afin de trouver une unité toujours plus grande dans sa diversité, le système des Nations Unies pour le développement doit adapter ses fonctions, ses financements, ses structures de gouvernance, ses modalités d'organisation, sa capacité et ses formes de partenariat, qui constituent six domaines fondamentaux pour être à la hauteur des enjeux d'une ère nouvelle en matière de développement. Alors que le monde n'avait pas fini de peaufiner les contours du nouveau programme de développement, le Conseil économique et social a estimé que nous nous trouvions à un tournant majeur de l'histoire du développement et que le système de développement des Nations Unies devait se réaligner. Il a donc décidé, dans sa résolution 2014/14, de mettre en place un dialogue transparent et ouvert aux États Membres et à toutes les parties prenantes concernant le positionnement à plus long terme du système des Nations Unies pour le développement, qui tienne compte des imbrications entre les six domaines susmentionnés. Le dialogue s'est échelonné sur plus de dix-huit mois, durant lesquels les États Membres ont cherché à voir comment les organismes des Nations Unies s'occupant du développement devaient

saisir l'occasion que représentait le nouveau programme de développement durable, en s'appuyant sur des documents analytiques et des propositions formulées par le Groupe des Nations Unies pour le développement, le Secrétariat, des experts indépendants, des États Membres, ainsi que l'équipe de conseillers indépendants désignée par le Bureau du Conseil économique et social.

7. Ce dialogue a livré quelques messages clefs, dont il faut notamment retenir ce qui suit :

- Le contexte changeant et en évolution rapide dans lequel s'inscrit le développement tient à la complexité et à l'interdépendance grandissantes ainsi qu'à la diversification croissante des capacités des pays de programme. Le nouveau et ambitieux programme de développement, la nature des crises et des enjeux planétaires, le rôle et les besoins nouveaux des pays à revenu intermédiaire, ainsi que les priorités constantes que doivent se voir accorder les plus démunis, ont de fortes incidences sur les organismes des Nations Unies en charge du développement;
- Ces organismes traversent une phase critique. Le nouveau visage du développement et la nature du Programme 2030 requièrent un renforcement considérable des capacités à l'échelle du système. Ils doivent accroître leur coordination et leur cohérence pour ouvrir la voie à une conception, à une planification et une exécution intégrées des opérations, de façon à obtenir des résultats collectifs. Cela suppose un nouvel état d'esprit et une évolution de la culture institutionnelle, ainsi qu'une vision du changement à la mesure de l'ambition et de la détermination qui ont permis de s'entendre sur le nouveau programme;
- Le nouveau modèle de développement doit indiquer clairement ce que les organismes des Nations Unies en charge du développement doivent ou ne doivent pas faire selon les situations propres à chaque pays. Leur action doit dépendre des fonctions qu'ils sont le mieux à même de remplir eu égard aux besoins nationaux ainsi que des enjeux mondiaux exigeant une intervention commune. Ces fonctions ont été identifiées comme suit : appui aux travaux normatifs; action en amont pour l'élaboration des politiques et l'établissement de données; rassemblement, mobilisation et sensibilisation; stimulation de la réflexion; renforcement des capacités, assistance technique et appui direct aux programmes, le cas échéant; appui aux opérations humanitaires et interventions de gestion de crises;
- De nouveaux mécanismes de financement sont nécessaires pour permettre aux organismes des Nations Unies qui s'occupent du développement d'exécuter leurs mandats. Il conviendra pour ce faire d'améliorer la prévisibilité et la qualité des ressources, d'accroître les contributions aux ressources de base non affectées, d'étudier la possibilité d'affecter des crédits en fonction de résultats, de renforcer les modes de financement dans l'ensemble du système et d'imaginer des mécanismes de financement novateurs;
- Les structures de gouvernance à l'intérieur même du système des Nations Unies pour le développement (structures verticales, horizontales et à l'échelle des pays) doivent être ajustées pour pouvoir donner des orientations stratégiques à chaque organisme et par-delà les frontières institutionnelles, et

pour s'assurer que les actions menées dans le cadre du système soient pleinement conformes aux priorités nationales;

- Les modalités d'organisation aux sièges ainsi qu'aux niveaux régional et national, doivent être modifiées afin de correspondre davantage aux besoins propres aux différents pays, et d'être mieux à même de produire des résultats de manière efficace et rationnelle. Il faudrait imaginer un concept ambitieux pour rationaliser la présence sur le terrain et poursuivre l'harmonisation et la simplification des pratiques de fonctionnement;
- Il conviendra d'investir dans le perfectionnement du personnel, y compris du personnel hautement qualifié possédant les compétences nécessaires pour contribuer efficacement aux efforts nationaux de développement, afin de doter le système des Nations Unies pour le développement de la bonne combinaison de capacités et compétences, y compris des compétences en matière d'encadrement et de conseils de qualité concernant les politiques et programmes, en veillant aussi à ce qu'il soit capable de travailler avec diverses parties prenantes pour rechercher des solutions multisectorielles. L'établissement, à l'échelle du système, de directives en matière d'effectif et la dotation de moyens accrus de planification commune des ressources humaines entre les entités pourraient renforcer la capacité de collaboration des organismes des Nations Unies dans chaque pays;
- Les partenariats sont essentiels pour que le Programme 2030 tienne ses promesses, et devraient compléter le rôle que joue le système des Nations Unies pour soutenir le Programme. Ils devraient être essentiellement motivés par les besoins propres à chaque pays et venir épauler les efforts déployés au plan national;
- Il est absolument essentiel de réduire les clivages et de renforcer les synergies entre le développement, l'aide humanitaire et la consolidation de la paix si l'on veut concrétiser et préserver les acquis de la paix et du développement, en gardant à l'esprit la disparité des réalités qui caractérisent chaque domaine d'activité sur un plan opérationnel. Les méthodes utilisées pour ce faire doivent respecter et protéger l'action humanitaire et l'espace nécessaire aux interventions humanitaires d'urgence;
- Enfin, il sera impératif de veiller à ce que les six domaines recensés à l'issue du dialogue précité se recoupent et s'harmonisent, ce qui exigera une gouvernance, une gestion et une planification à l'échelle mondiale, régionale et nationale qui garantissent un haut niveau de responsabilisation, de transparence et de réactivité dans l'exécution des activités opérationnelles de développement de l'ONU.

8. L'équipe de conseillers indépendants a contribué au débat en présentant une analyse de la situation actuelle et en formulant des propositions destinées à remédier aux difficultés qu'elle pose. Dans son allocution prononcée lors du Forum politique de haut niveau pour le développement durable, le Secrétaire général a indiqué que le Programme 2030 exigerait que le système des Nations Unies pour le développement soit plus solide, mieux intégré et plus stratégique, précisant que le Groupe des Nations Unies pour le développement avait activement œuvré en ce sens, et que l'équipe de conseillers avait avancé l'idée d'un système plus solide, uni dans l'action. Il a ajouté que les gouvernements, les autorités locales, le secteur privé et la société civile, ainsi que l'ONU, devaient apprendre à penser différemment. Il

s'est dit confiant que chacun tirerait parti de l'audacieux diagnostic posé par l'équipe de conseillers indépendants et prendrait en considération son large éventail de propositions.

9. Parmi les propositions de l'équipe de conseillers indépendants figuraient notamment l'adoption d'un cadre stratégique mondial à l'échelle du système qui puisse aligner les organismes des Nations Unies qui s'occupent du développement sur un ensemble commun de principes et d'objectifs pour la mise en œuvre du Programme 2030, la création d'un unique Conseil pour le développement durable qui aurait pour mission de guider les activités opérationnelles de l'ensemble de ces organismes, et la nouvelle dénomination du Vice-Secrétaire général (VSG), qui deviendrait « Vice-Secrétaire général pour le développement durable », chargé de la supervision et du financement du système des coordonnateurs résidents. En outre, l'équipe de conseillers indépendants a proposé de structurer le système des Nations Unies pour le développement en groupements fonctionnels de manière à ce que son financement soit conforme avec un budget consolidé, de vérifier que la présence sur le terrain des organismes en charge du développement soit en phase avec les besoins et les priorités des pays, de mettre en place un mécanisme d'appui des partenariats à l'échelle du système pour garantir une approche commune à l'égard des acteurs externes, et d'adopter une politique commune en matière de ressources humaines pour faire en sorte que la fonction publique internationale soit unie dans l'action.

10. Un grand nombre d'États Membres se sont félicités du diagnostic posé par l'équipe de conseillers indépendants; les avis quant aux propositions ambitieuses de l'équipe ont cependant été partagés. Toutes les propositions se retrouvent dans le résumé de la deuxième phase du dialogue établi par le Bureau du Conseil économique et social².

11. Le présent rapport s'inspire non seulement des travaux de l'équipe de conseillers indépendants, mais aussi des contributions du Groupe des Nations Unies pour le développement, des États Membres et des experts qui ont pris part au dialogue. Il contient des recommandations qu'il appartiendra aux États Membres d'examiner.

12. Le dialogue mené sous l'égide du Conseil économique et social et les travaux que poursuivent les organismes des Nations Unies qui s'occupent du développement font ressortir qu'une approche globale est de toute évidence nécessaire pour qu'ils soient véritablement unis dans l'action. Le lien entre les objectifs de développement durable et leurs cibles rend plus pressante encore la nécessité d'introduire plus de cohérence et de complémentarité dans les liens entre les domaines recensés lors du dialogue et dans leur harmonisation, à l'échelle des institutions et du système, ainsi qu'au regard des différents piliers de l'action des Nations Unies.

13. Le changement à plus longue échéance interviendra graduellement. Certains domaines peuvent être abordés dès à présent, tandis que d'autres devront l'être plus tard. Le dialogue a permis de faire la part entre les questions qui nécessitent une attention à court et à moyen terme, et celles pour lesquelles il faudra prendre plus de temps. Le nouvel examen quadriennal complet constitue l'occasion ou jamais de régler certaines de ces questions au cours des quatre prochaines années. Pour ce faire, il devrait être repensé et devenir un instrument d'orientation stratégique, de

² <https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/files/en/qcpr/summary-of-second-phase-of-ecosoc-dialogue-2016.pdf>.

mise en œuvre et de suivi des résultats obtenus et des changements qu'il est indispensable d'apporter pour que les organismes des Nations Unies pour le développement fonctionnent comme un véritable système. Tout en accompagnant ces organismes durant les premières années de mise en œuvre du Programme 2030, l'examen quadriennal complet peut jeter les bases des grands changements à prévoir à moyen et long terme.

14. L'examen quadriennal complet n'est pas la panacée grâce à laquelle les aspirations mondiales qui figurent dans le nouveau programme de développement seront réalisées. S'il peut effectivement, dans certains domaines, améliorer le fonctionnement des organismes des Nations Unies en charge du développement dans leur ensemble, d'autres aspects exigeront un effort plus important de la part des diverses entités et des États Membres. Le passage de la coordination à l'intégration est une responsabilité partagée entre le système des Nations Unies et les gouvernements. Le nouvel examen quadriennal complet peut préparer le terrain et contribuer à maintenir la dynamique. Par le passé, le système a montré sa capacité à opérer des changements ambitieux. Les États Membres ont quant à eux montré qu'ils étaient prêts à soutenir ces efforts. Le moment est venu d'agir : ensemble nous pouvons réaliser l'ambition que nous nous sommes fixée.

II. Principales fonctions de soutien du système des Nations Unies pour le développement à l'exécution du Programme de développement durable à l'horizon 2030

A. Portée et nature du Programme 2030

15. La portée et la nature du Programme 2030 implique à la fois l'intégration et le ciblage des fonctions du système des Nations Unies pour le développement. L'évolution du développement ayant de plus en plus tendance à se diversifier et les besoins, capacités et priorités n'étant pas les mêmes selon les pays et les régions, il est clair qu'il est impossible de faire face seul aux problèmes que pose le développement. Les organismes des Nations Unies qui s'occupent du développement ne devraient pas être associés à chaque aspect de la mise en œuvre du Programme 2030. Leurs fonctions principales devraient plutôt découler des avantages absolus, comparatifs et compétitifs des Nations Unies; de même, leur but principal consistant à produire des résultats dictés par la demande au niveau des pays devrait être solidement ancré dans l'encadrement et la prise en charge du Programme au plan national.

16. Le rôle du système des Nations Unies pour le développement demeure essentiel pour aider à l'élaboration de normes, pour produire des efforts ciblés en fonction du contexte, et pour favoriser le renforcement des capacités, en apportant des solutions fondées sur les principes des droits de l'homme, afin de ne laisser personne de côté. Il est on ne peut plus qualifié pour soutenir les États Membres dans la mise en œuvre d'accords, normes et règles au plan mondial. De même, la composition universelle de l'ONU donne au système une capacité inégalée de réunir les parties prenantes aux niveaux national, régional et mondial. Sa légitimité et son impartialité lui confèrent une position unique pour appuyer la coopération au service du développement, y compris la coopération Sud-Sud et la coopération

triangulaire. En outre, son action est axée sur le renforcement des capacités et sur l'assistance technique, et il peut contribuer à générer et conforter des synergies entre diverses interventions (développement, aide humanitaire et consolidation de la paix), conformément au Programme et aux résolutions sur la pérennisation de la paix.

17. Les pays aux prises avec des problèmes spécifiques, tels que les pays touchés par un conflit, les pays les moins avancés, les pays en développement sans littoral, les petits États insulaires en développement et les pays touchés par des catastrophes, continueront d'avoir besoin d'appui direct et de services sous diverses formes, par le biais d'approches intégrées, notamment dans les secteurs du développement, de l'aide humanitaire et de la paix, afin d'accroître la résilience et de préserver certains acquis en matière de développement. S'agissant des nouveaux modèles de développement, les schémas classiques d'assistance consistant en une aide directe pour assurer des besoins et services essentiels, il faudra, quand les circonstances s'y prêtent, qu'ils évoluent vers un soutien en amont pour l'élaboration de politiques intégrées, étayé par des efforts visant à améliorer la qualité, la quantité et la ventilation des données afin d'éclairer la prise de décisions, la planification, la mise en œuvre, le suivi et l'établissement de rapports.

18. La dimension régionale est primordiale pour atteindre les objectifs de développement durable. Elle permet un important retour d'expérience, grâce à la collecte de données et l'établissement de liens entre les procédures et les initiatives collectives lancées à l'échelle nationale et mondiale, tant sur le plan interne, au sein des entités du système des Nations Unies, que sur le plan externe, avec d'autres organisations et acteurs régionaux et sous-régionaux.

B. Alignement des fonctions du système de développement des Nations Unies sur le Programme de 2030

Recommandations

1. Alignement des principales fonctions du système des Nations Unies pour le développement sur le Programme de développement durable à l'horizon 2030

19. Les principales fonctions du système des Nations Unies pour le développement pourraient en substance se définir comme suit :

- Appui normatif intégré pour la mise en œuvre, le suivi et l'établissement de rapports concernant les accords, les normes et les règles sur le plan mondial;
- Conseils s'inscrivant dans une démarche d'ensemble et stimulation de la réflexion pour aider les pays à inclure les objectifs de développement durable dans les plans et budgets nationaux et locaux;
- Renforcement des capacités et offre d'assistance technique;
- Tenue de réunions de parties représentant des intérêts divers, instauration de liens de partenariat, et facilitation du partage des connaissances, promotion de la coopération Sud-Sud et de la coopération triangulaire;

- Proposition d'une aide directe et celle de services, surtout dans les pays qui connaissent une situation particulière, comme ceux touchés par des conflits et des catastrophes ou concernés par des déplacements de populations;
- Collecte et analyse des données complètes et ventilées pouvant éclairer factuellement des choix de politiques en fonction du contexte auquel toutes les parties sont associées.

2. Adaptation des fonctions selon la diversité des besoins nationaux

20. En raison de l'accroissement des capacités des pays et de la diversification de leurs besoins et priorités, il conviendrait de préciser davantage les fonctions que les organismes des Nations Unies en charge du développement sont le mieux à même d'exécuter pour répondre aux demandes des pays. Un modèle de développement universel étant incapable de résoudre tous les problèmes qui peuvent se poser, le système doit tenir compte du contexte autant que faire se peut lorsqu'il fournit des diagnostics et des solutions pour chaque situation. La diversité des capacités et des besoins des pays exige des organismes qu'ils conçoivent des approches individuelles « sur mesure » qui reflètent les spécificités nationales. Les pays les moins avancés, les pays à faible revenu ainsi que les pays touchés par des conflits ou par des catastrophes doivent demeurer prioritaires. De même, les difficultés rencontrées par le nombre croissant de pays à revenu intermédiaire, qui comptent dans leur population un grand nombre de pauvres et une importante proportion de jeunes, et où les crises ont dans certains cas un impact transfrontière, appellent aussi des actions ciblées.

3. Lutte contre la pauvreté sous toutes ses formes et dimensions

21. Face à la complexité du nouveau visage du développement et à l'imbrication des éléments du nouveau programme de développement, une approche globale doit être mise en place si l'on veut que le système des Nations Unies pour le développement atteigne son objectif de ne laisser personne de côté. Les méthodes traditionnelles de mesure de la pauvreté et de classification des pays étant principalement fondées sur le revenu par habitant, elles ne reflètent pas les différences en termes de vulnérabilité, de risques, d'instabilité, ni de capacités au sein d'un même pays et entre plusieurs pays. D'où la difficulté pour certains pays d'accéder à l'aide publique au développement (APD), à des financements à des conditions favorables et aux régimes commerciaux préférentiels, ainsi que pour assurer la soutenabilité de leur dette. Les pays à revenu intermédiaire sont plus particulièrement exposés au risque de rester bloqués dans la tranche des revenus moyens et de perdre les fragiles acquis du développement. La pauvreté doit être appréhendée dans toutes ses formes et toutes ses dimensions, dans le respect de la définition qui en est donnée au plan national. Les organismes des Nations Unies qui s'occupent du développement doivent aller au-delà des classements nationaux traditionnels, qui sont fondés sur le seul revenu, et élaborer une nouvelle méthode multidimensionnelle pour évaluer les besoins des pays sur la base des cibles et des indicateurs des objectifs de développement durable, en s'appuyant sur l'expérience des entités qui se sont déjà engagées dans cette direction.

4. Renforcement de la dimension régionale des activités du système des Nations Unies pour le développement

22. Le fait que les problèmes actuels soient étroitement corrélés appelle aussi à mettre davantage l'accent sur les aspects régionaux des activités menées par les organismes des Nations Unies en charge du développement. Le renforcement de l'échelon régional d'intervention, notamment des liens entre, d'une part, les commissions régionales et d'autres entités des Nations Unies présentes au niveau régional, et, d'autre part, entre le système des Nations Unies pour le développement et les organisations régionales, sous-régionales et autres acteurs non onusiens, est crucial pour coupler et alimenter les efforts mondiaux et nationaux. Bien qu'elles soient conçues en fonction d'un contexte national et local spécifique, les stratégies nationales de développement durable peuvent tirer profit des enseignements des stratégies régionales et peuvent se renforcer mutuellement, tandis que le plein potentiel de la coopération Sud-Sud et de la coopération triangulaire doit être exploité à la fois à l'intérieur des différentes régions et entre elles. Parallèlement aux options qui envisagent un renforcement des plateformes et mécanismes régionaux et sous-régionaux, il conviendrait d'explorer de nouveaux moyens permettant de fournir un soutien cohérent, effectif et efficace à l'échelle du système, en particulier pour ce qui concerne les questions transfrontières, intrarégionales et interrégionales, et fournir un soutien spécifique aux bureaux de pays. La dimension régionale doit tirer parti de la contribution interne du système des Nations Unies et des collaborations avec d'autres organisations intergouvernementales régionales et sous-régionales ainsi que des acteurs non gouvernementaux, tels que les réseaux de la société civile, les établissements universitaires, les fondations, les groupes de réflexion et le secteur privé. À cet égard, le rôle des commissions régionales est stratégique et il faut mettre à profit leurs atouts dans les régions.

5. Clarification du rôle de l'ONU dans les pays développés

23. Outre l'étroite corrélation des problèmes mondiaux actuels, le Programme 2030 a également souligné la portée universelle de ses objectifs et de ses cibles. L'engagement de transformer le monde pour les citoyens, pour la planète, pour la prospérité et pour la paix vaut aussi bien pour les pays en développement que pour les pays développés. Des progrès ne peuvent être réalisés et préservés que si les pays développés prennent des mesures significatives et appropriées, que ce soit en termes d'orientations, sur le plan des ressources ou en matière technique. Les organismes des Nations Unies en charge du développement doivent envisager et définir clairement des lignes d'action dans les pays développés, en s'appuyant sur l'expérience des institutions spécialisées qui ont un mandat d'intervention universel. À cet égard, il pourrait être utile de procéder à l'examen des arrangements existants avec les pays développés, examen qui pourrait notamment être confié à des organismes non-résidents.

6. Adoption d'une approche intégrant, à l'échelle du système, la coopération Sud-Sud et la coopération triangulaire

24. Au moment où le système des Nations Unies pour le développement s'engage sur la voie ambitieuse définie par le Programme 2030, il importe de mobiliser les forces de tous les intervenants. Aujourd'hui, davantage de pays ont un double rôle dans le développement mondial, étant à la fois bénéficiaires et contributeurs. Il faut de plus en plus s'employer à exploiter les apports de la coopération Sud-Sud et de la

coopération triangulaire, et les organismes des Nations Unies doivent intensifier leurs efforts à cet égard. Un examen des plateformes et pratiques du système des Nations Unies pour le développement concernant la coopération Sud-Sud et la coopération triangulaire s'impose afin de garantir la coordination et un certain degré de consolidation, et de veiller à ce qu'il ait en la matière une démarche cohérente. Les compétences multiples et variées qui existent au sein du système devraient être réunies et intégrées dans des activités menées en commun à chaque fois que cela est possible.

7. Promotion et protection des droits de l'homme dans le souci de n'oublier personne

25. Le Programme 2030 est incontestablement ancré dans les droits de l'homme. Il s'agit de ne laisser personne de côté en allant d'abord vers ceux qui ont le plus besoin d'aide et en combattant les inégalités et la discrimination. Le système des Nations Unies pour le développement doit aider les gouvernements à promouvoir et à protéger les droits de l'homme pour tous, en plaçant les individus au cœur de ses efforts de développement et en œuvrant à leur autonomisation pour qu'ils deviennent des agents activement engagés dans le domaine du développement durable. Il lui faudra pour ce faire renforcer les capacités en la matière et fournir appui et conseils afin que les normes internationales dans le domaine des droits de l'homme fassent partie intégrante des stratégies et des politiques de développement durable, conformément aux obligations nationales souscrites au titre du droit international des droits de l'homme.

8. Égalité des sexes et autonomisation de toutes les femmes et de toutes les filles

26. Alors que les forces de chacun sont mises à contribution, il convient de rappeler que les objectifs de développement durable ne pourront être réalisés sans que les femmes et les filles n'y participent et ne les encadrent pleinement, à parfaite égalité de moyens. Les organismes des Nations Unies qui s'occupent du développement doivent continuer à renforcer les liens entre les activités normatives et les activités opérationnelles dans ces domaines. Ils doivent continuer à investir dans les femmes en tant qu'agents du changement, à maintenir l'accent sur les résultats obtenus en matière d'égalité des sexes, et investir davantage dans les moyens et compétences du personnel, et ce, dans l'ensemble du système. Il faudrait continuer à utiliser des cadres de responsabilisation au siège et dans les pays, en instaurant une nouvelle génération de plans d'action à l'échelle du système des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, qui permettrait de mieux lier la performance institutionnelle et les résultats dans le domaine du développement, conformément aux objectifs de développement durable.

III. Financement de la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030

27. Pour que le système des Nations Unies pour le développement puisse s'acquitter aussi efficacement que possible des tâches qui lui incombent, il doit être appuyé par une structure de financement adéquate. Les pratiques de financement actuelles posent cependant un certain nombre de problèmes et ne sont pas adaptées

aux exigences ambitieuses auxquelles doit répondre le système. Le déséquilibre croissant entre ressources de base et autres ressources, conjugué à quelques modalités de financement interorganisations adaptables, a accru la « bilatéralisation » du financement du système pour le développement. Du fait de cette tendance, dans certaines entités, la plupart des financements ne relèvent pas strictement des prérogatives des organes directeurs et suivent les priorités des donateurs, qui peuvent différer des besoins du pays. Ainsi, le financement conditionne de plus en plus les fonctions et il convient d'inverser cette tendance.

28. Si l'on veut que le système des Nations Unies pour le développement fonctionne plus efficacement et produise davantage de résultats, il est essentiel de veiller à la cohérence entre les fonctions et les ressources. C'est ainsi que l'on assurera des corrélations harmonieuses avec d'autres variables essentielles, comme la gouvernance, les dispositions organisationnelles, la capacité et le résultat et le partenariat du système pour le développement. Pour inverser la tendance actuelle et veiller à ce que la fonction crée la forme, il faudra développer les mécanismes de financement actuels qui sont prometteurs et envisager de nouvelles stratégies de financement, y compris celles qui peuvent mobiliser des ressources supplémentaires par l'intermédiaire de mécanismes de financement novateurs.

29. La nouvelle ère du développement qui s'ouvre est l'occasion pour le système des Nations Unies pour le développement de revoir ses modèles de financement. Pour ce faire, il faudra expliquer pourquoi, comment et sous quelle forme les donateurs devraient fournir un financement à l'échelle des entités et du système. Au bout du compte, la performance du système de développement dépendra également de sa capacité de mobiliser des fonds suffisants et de qualité pour s'acquitter de ses fonctions essentielles et conserver ses avantages relatifs et absolus.

A. Développer les ressources de base et les ressources qui s'en rapprochent et parvenir à une répartition plus logique des fonds

30. La lenteur de la croissance en valeur réelle des ressources de base au cours des 15 dernières années, associée au fait que la plupart des autres ressources sont strictement affectées à des projets précis et que le financement reste largement tributaire d'un groupe restreint de donateurs, font que les sources de financement du système des Nations Unies pour le développement sont très vulnérables aux changements politiques et économiques dans les pays donateurs. Ce déséquilibre croissant a été amplifié du fait que de nombreuses entités du système pour le développement n'ont pas obtenu le recouvrement complet de leurs coûts à partir des ressources de base et des ressources complémentaires, proportionnellement aux montants engagés. Ces facteurs et d'autres paramètres ont conduit à examiner la « masse critique » des ressources de base nécessaires pour que les entités des Nations Unies s'acquittent de leurs fonctions essentielles.

31. L'harmonisation entre fonctions et financement ne se fait pas sans effort; elle est le fruit de débats de fond de qualité menés au niveau de la gouvernance. C'est par des dialogues structurés sur le financement que les États Membres et les autres parties prenantes peuvent prendre toute la mesure de l'objectif stratégique et des besoins et lacunes de financement d'une entité. Ces dialogues renforcent la confiance des donateurs et les incitent davantage à fournir un appui sous forme de

ressources de base et de ressources connexes. À cet égard, les entités du système des Nations Unies pour le développement pourraient renforcer leurs dialogues structurés sur le financement en s'appuyant sur les enseignements tirés des dialogues menés par d'autres entités du système.

32. Le caractère intersectoriel du Programme de développement durable à l'horizon 2030 fait qu'il est particulièrement important de compléter le financement des activités de base par des fonds préaffectés plus souples et prévisibles. Le système des Nations Unies pour le développement a acquis une riche expérience depuis la création du premier fonds commun interorganisations il y a plus de 10 ans. Au cours de la période 2013-2015, les fonds commun interorganisations ont mobilisé en moyenne 1,8 milliard de dollars par an, soit entre 8 % et 9 % du total des flux de ressources autres que les ressources de base pour le système de développement. Les mécanismes de financement commun se sont révélés être des instruments utiles pour renforcer la cohérence à l'échelle du système et améliorer l'intégration dans l'exécution des activités opérationnelles de développement. Dans le même temps, la méthode importe et il faut veiller à ce que chaque fonds puisse attirer suffisamment de ressources pour entraîner un réel changement.

Recommandations

1. Définir clairement les fonctions essentielles et leur logique de financement

33. Dans leurs plans stratégiques et cadres de financement intégrés, les entités du système des Nations Unies pour le développement doivent faire plus clairement la distinction entre les activités dites essentielles et le type de ressources utilisées pour financer ces activités. En outre, l'aspiration à un modèle intégré du Programme 2030 fait que le système des Nations Unies pour le développement doit adopter une démarche durable et prévisible du financement dont la perspective ne s'arrête pas seulement à une année, à un secteur ou à un projet et qui privilégie une catégorisation à moyen terme plus fiable qui sera mieux à même de contribuer à atteindre les objectifs de développement durable.

2. Élargir la base des donateurs et développer les ressources de base

34. Le système des Nations Unies pour le développement et ses partenaires devraient examiner de nouveaux moyens d'élargir la base de donateurs et de les inciter à envisager un financement pluriannuel plus souple. Cet examen est d'autant plus urgent dans le contexte du Programme 2030 et, pour y parvenir, les entités du système pour le développement devront s'employer activement et en toute transparence à créer un climat de confiance avec les États Membres et d'autres partenaires potentiels et à plaider la cause de niveaux suffisants et prévisibles de ressources de base et d'autres ressources complémentaires. Les entités du système pour le développement pourraient également envisager de mettre en œuvre des engagements de contributions volontaires négociés ou un barème indicatif des contributions volontaires, pour augmenter leurs ressources de base.

3. Renforcer et institutionnaliser les dialogues structurés sur le financement

35. Les conseils d'administration des fonds et programmes et les organes directeurs des institutions spécialisées des Nations Unies devraient, selon que de

besoin, renforcer et institutionnaliser chaque année des dialogues structurés sur les moyens de financer les résultats convenus dans le cycle de planification stratégique de leurs entités respectives. Les dialogues sur le financement devraient faire partie d'une vision et d'une stratégie de mobilisation pluriannuelle des ressources qui permettraient de tirer le meilleur parti des réussites et de faire en sorte que l'on ait moins recours à des méthodes de mobilisation des ressources fragmentées basées sur une année. Pour cela, il faudrait définir clairement les fonctions essentielles des entités et leur logique de financement. Ces dialogues réaffirmeraient les principes fondamentaux et les définitions du système de financement et établiraient les objectifs de mobilisation de ressources, notamment en termes de qualité du financement, ainsi que les mécanismes les plus appropriés pour la réalisation de ces objectifs et, le cas échéant, des propositions de partage des obligations entre États Membres. Un examen pourrait être réalisé en vue d'évaluer dans quelle mesure les modalités actuelles des dialogues de financement existants ont permis d'atteindre ces objectifs, en faisant fond des données factuelles sur les modes de financement effectifs, et de juger de la capacité de ces dialogues à renforcer le climat de confiance avec les États Membres et d'autres parties prenantes.

4. Mettre au point des mécanismes de financement commun bien pensés et bénéficiant de ressources suffisantes destinés à servir de centres de gravité pour assurer la cohérence du système des Nations Unies pour le développement

36. Le système des Nations Unies pour le développement doit redoubler d'efforts pour mettre à profit les avantages comparatifs reconnus des fonds communs, tout en remédiant aux inconvénients potentiels tels que le risque d'augmentation des coûts de transaction lorsque les fonds sont insuffisants. Les fonds communs devraient être bien pensés, conformément aux priorités définies à l'échelle mondiale, régionale et nationale et recevoir des ressources suffisantes. Ce type de financement devrait compléter, et non remplacer, le financement propre de chaque organisme. Les pays donateurs, et d'autres en mesure de le faire, devraient augmenter leurs contributions aux fonds de financement commun interorganisations afin de promouvoir des initiatives intégrées et transversales dans le système des Nations Unies et d'appuyer les efforts réalisés en vue de concrétiser de façon cohérente des réalisations collectives dans les domaines de l'aide au développement, de l'aide humanitaire, de l'aide à la consolidation de la paix et d'autres formes d'assistance, comme l'assistance dans le domaine de l'adaptation aux changements climatiques, conformément aux objectifs de développement durable. Il est crucial que le système pour le développement atteigne un niveau adéquat de financement commun qui soit bien conçu et qui tienne compte des priorités définies aux niveaux national et local, afin d'inciter le système à mobiliser davantage de ressources dans l'ensemble des entités.

5. Appliquer un surcoût à toutes les contributions strictement préaffectées

37. Les taux de recouvrement des coûts différenciés ou préférentiels appliqués aux contributions thématiques et autres contributions à affectation souple ne devraient pas entraîner une augmentation du montant des ressources de base consacrées à

couvrir les coûts hors programme d'activités non essentielles³. Par conséquent, pour encourager ces contributions flexibles, en sus du recouvrement intégral des coûts, un surcoût devrait être appliqué à toutes les contributions strictement préaffectées afin de couvrir les dépenses administratives supplémentaires associées au traitement et au signalement de ces contributions.

B. Étudier les modalités innovantes de financement

38. Étant donné l'ampleur et la dimension du Programme 2030, le système des Nations Unies pour le développement devra étudier les possibilités d'avoir davantage recours à des sources de financement plus novatrices visant à accroître les effets du financement limité qu'il reçoit. Le financement innovant, tel que le définit le Groupe pilote sur les financements innovants pour le développement⁴, comprend tous les mécanismes de mobilisation de fonds pour le développement qui sont complémentaires de l'aide publique au développement et sont d'une nature prévisible et stable. Ces mécanismes peuvent consister notamment à multiplier les flux privés en faisant appel au financement public limité, à avoir recours à des obligations thématiques dont les produits sont consacrés à des objectifs de développement précis et à développer de nouvelles formes de taxes et de redevances afin de mobiliser des ressources pour le développement. Le système pour le développement pourrait s'appuyer sur les enseignements tirés de l'expérience de plusieurs fonds verticaux qui utilisent actuellement des mécanismes novateurs en vue d'améliorer le rapport prix/performance. Il s'agit notamment des fonds tels que l'Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination, le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme et le Fonds pour l'adaptation.

39. Pour contribuer à répondre aux besoins de financement importants du programme 2030, le système des Nations Unies pour le développement devra également renforcer les partenariats et mettre en place de nouveaux arrangements avec des institutions financières internationales. On peut tirer des enseignements de l'expérience de la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord où le système des Nations Unies pour le développement travaille en partenariat avec le Groupe de la Banque mondiale et la Banque islamique de développement afin de renforcer la coordination entre le développement et l'aide humanitaire et d'aider les pays à revenu intermédiaire qui reçoivent un financement à des conditions favorables pour les projets de développement à remédier aux répercussions de l'afflux de réfugiés.

Recommandations

1. Accorder la priorité aux modes de financement novateurs

40. Le système des Nations Unies pour le développement devraient adopter des modes de financement novateurs qui soutiennent le partage des risques et l'utilisation des ressources publiques limitées pour mobiliser davantage de ressources privées, y compris auprès de sources intérieures, tout en évitant d'éventuels conflits d'intérêts liés au rôle normatif des entités des Nations Unies. Ceci est particulièrement important dans les situations où les ressources sont rares et

³ Certaines entités des Nations Unies appliquent une réduction de 1 % au taux de recouvrement normal pour les contributions thématiques.

⁴ Soixante-trois pays qui travaillent de concert avec les organisations internationales et la société civile.

lorsque les inégalités et les vulnérabilités persistent. Pour commencer, il convient d'appliquer intégralement la section traitant du financement dans la version actualisée des directives relatives au plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD). Dans ce contexte, il importera d'évaluer l'impact global du système pour le développement en quantifiant le montant des fonds privés que les organismes des Nations Unies ont mobilisés.

2. Atténuer les risques afférents aux modes de financement novateurs

41. Il importera de s'attacher à atténuer les risques lors du recensement des modes de financement innovants. À cet égard, le système des Nations Unies pour le développement devrait mettre en place un cadre pour le partage des connaissances sur les modes de financement novateurs, afin de tirer les enseignements de l'expérience acquise en matière de recours à des instruments novateurs. En outre, un mode de coopération à l'échelle du système qui s'appuie sur les meilleures pratiques et les mécanismes existants de diligence raisonnable et élargisse la portée du système pour le développement tout en préservant l'image des Nations Unies aidera les entités des Nations Unies à s'ouvrir à des méthodes innovantes de mobilisation et de levée de fonds tout en limitant les coûts de gestion des risques. Plutôt que d'avoir plusieurs entités qui utilisent régulièrement des ressources financières et humaines pour vérifier les qualifications des mêmes partenaires, la mise en place d'un mode de coopération applicable à l'ensemble du système et des capacités nécessaires pour l'appuyer, aiderait à faire en sorte que le système pour le développement adopte plus facilement de nouvelles façons de mener ses activités et d'obtenir des ressources tout en préservant ses valeurs, son intégrité et son indépendance et en limitant le plus possible les coûts de transaction. Les avantages d'un mode de coopération à l'échelle du système sont examinés plus en détail ci-après.

3. Renforcer les partenariats avec les institutions financières internationales

42. Afin d'inciter tous les acteurs à parvenir à des résultats collectifs, y compris en mobilisant des ressources financières supplémentaires, le système des Nations Unies pour le développement devrait renforcer ses partenariats avec les institutions financières internationales. La coopération avec ces institutions permettra également au système de tirer parti des forces de ces institutions, compte tenu des ressources qu'elles détiennent et du fait qu'elles ont des compétences spécialisées nécessaires pour travailler avec des instruments de financement qui ne constituent pas une libéralité et avec le secteur privé.

C. Améliorer la transparence des flux de financement et l'application du principe de responsabilité

43. Pour mobiliser davantage de ressources au niveau des entités et à l'échelle du système, il est essentiel d'améliorer la transparence et les flux d'informations en ce qui concerne les sources de financement et l'utilisation et les incidences des fonds affectés ou non à des utilisations déterminées. Une culture de la transparence peut aussi favoriser une meilleure harmonisation entre les préférences des donateurs et l'objectif stratégique et les activités prioritaires des entités. L'exploitation des nouvelles possibilités de mobilisation de financements souples, prévisibles et stables impliquerait également des contraintes supplémentaires de qualité des

données, d'analyse et de communication sur les flux financiers. Par exemple, il sera essentiel de favoriser des méthodes plus harmonisées pour l'établissement de rapports dans le cadre du Programme 2030. Cela permettrait aux donateurs, traditionnels et non traditionnels, de se faire une idée de la façon dont leurs contributions sont mises à profit, non seulement dans les activités menées par chaque entité, mais aussi dans le contexte plus large de la réalisation des objectifs de développement durable et de leurs cibles.

44. Le catalogue de données du système des Nations Unies, lancé par le Comité de haut niveau sur la gestion en mars 2016, marque un progrès décisif dans la démarche engagée en vue d'obtenir en temps opportun des données non regroupées de qualité, fiables et accessibles conformément aux besoins. Le catalogue de données, qui a été conçu en étroite collaboration avec le secrétariat de l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide, permet au public et aux autres principales parties prenantes d'avoir librement accès aux données du système des Nations Unies et améliore la disponibilité et l'accessibilité de l'information, afin de mieux faire connaître les processus d'analyse et de prise de décisions du système.

Recommandations

1. Adopter une norme commune pour l'établissement de rapports sur les contributions et les dépenses

45. Afin d'accroître la disponibilité de données courantes et prospectives ventilées par résultats, ce qui permettrait une analyse plus détaillée et faciliterait la planification ultérieure, toutes les entités des Nations Unies devraient publier, en temps opportun et en toute transparence, des données de qualité, harmonisées et ouvertes sur le financement et adopter les normes de l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide relatives à la communication des données, à la mise en commun des données d'expérience et des enseignements tirés des excellents résultats de certains fonds et programmes dans ce domaine. En outre, les entités des Nations Unies qui ne l'ont pas encore fait devraient élaborer et améliorer des systèmes en ligne accessibles à tous qui cartographient les données sur les contributions des donateurs et la répartition des dépenses.

2. Progresser vers une approche intégrée du financement au niveau des pays

46. Les efforts réalisés au niveau mondial doivent être conjugués à ceux déployés au niveau des pays. Les équipes de pays des Nations Unies doivent adopter une approche intégrée du financement qui recense tous les besoins financiers et les efforts de développement, d'assistance humanitaire et de consolidation de la paix déployés pour y répondre, et qui soit soutenue par le système des Nations Unies pour le développement, en collaboration avec d'autres acteurs, en cas de besoin. L'approche intégrée du financement consisterait, pour les équipes de pays des Nations Unies, à identifier un ensemble approprié d'instruments financiers qui complètent et mobilisent au mieux les autres sources de financement du développement, y compris les ressources privées, publiques, externes et internes qui ne peuvent pas passer par le système pour le développement. Les équipes de pays des Nations Unies pourraient alors s'employer à orienter ces ressources vers des priorités de développement nationales et les objectifs de développement durable. Pour cela, il faudra faire évoluer les comportements mais également former le

personnel à de nouvelles compétences et capacités dans des domaines telles la mise en place de partenariats et la connaissance des sources de financement novatrices.

IV. Transparence, application du principe de responsabilité et gouvernance à l'échelle du système

A. Transparence et application du principe de responsabilité

47. Si l'optimisation des pratiques de financement est essentielle pour que le système des Nations Unies pour le développement continue à assurer ses fonctions, la transparence et l'application du principe de responsabilité ont un rôle qu'on ne saurait sous-estimer. La transparence et l'application du principe de responsabilité ont pris de plus en plus d'importance au cours des dernières années, en particulier du fait de la complexité croissante du dispositif de l'aide internationale et du développement de nouvelles technologies permettant d'obtenir et de fournir l'accès aux informations et aux données. La participation d'un nombre croissant de nouveaux acteurs dans le domaine du développement, nombre qui devrait continuer d'augmenter dans les années à venir, souligne en outre la nécessité de rechercher de nouveaux types de mécanismes et d'exploiter les mécanismes existants en matière de transparence et d'application du système de responsabilité. Cela est essentiel pour instaurer la confiance, mais également pour assurer l'efficacité de la gestion des finances et des programmes.

48. Certaines entités ont pris des mesures énergiques en vue de favoriser davantage de transparence et d'application du principe de responsabilité. Au niveau du siège, plusieurs entités ont créé des sites Web où sont publiées des informations actualisées expliquant comment elles gèrent leurs flux de ressources dans les programmes et avec qui elles collaborent à la réalisation de certaines activités. Au niveau des pays, les procédures opérationnelles permanentes qui ont été appliquées à des degrés divers constituent un dispositif d'application du principe de responsabilité qui tient compte de la responsabilisation horizontale des entités du système des Nations Unies pour le développement dans le cadre des équipes de pays des Nations Unies, en complément des chaînes de responsabilisation verticale de chaque organisme, et comprend les cadres budgétaires communs, le système de gestion et de responsabilisation et des rapports annuels sur les résultats conjoints. En outre, les entités des Nations Unies ont amélioré leur responsabilité et leur contrôle en mettant en œuvre les Normes comptables internationales pour le secteur public, et en présentant en temps opportun des informations complètes et prospectives sur la base des normes établies par l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide pour la communication des données. Malgré ces progrès, il reste encore beaucoup à faire.

B. Structure de gouvernance à l'échelle du système

49. Une bonne structure de gouvernance est nécessaire pour assurer une culture de responsabilité et de transparence. Non seulement les mécanismes de gouvernance solide fournissent l'orientation stratégique, exercent le contrôle et garantissent l'application du principe de responsabilité, mais ils renforcent également la

confiance entre les entités du système des Nations Unies pour le développement, les États Membres et d'autres partenaires.

50. La structure de gouvernance actuelle du système des Nations Unies pour le développement est complexe dans sa mise en place, sa portée et sa capacité, au point que certains se sont interrogés sur sa capacité à répondre aux besoins dans le contexte de la nouvelle ère de développement. C'est aux États Membres qu'il incombe de répondre à ces interrogations mais on gagnerait sans doute à examiner la structure de gouvernance et à déterminer dans quelle mesure elle permet au système pour le développement de répondre aux besoins de ses bénéficiaires.

51. L'Assemblée générale, le Conseil économique et social, les conseils d'administration et les organes directeurs des entités des Nations Unies, conformément à leurs mandats respectifs, constituent un système intergouvernemental d'élaboration des politiques et de contrôle à plusieurs niveaux. Les organes centraux établissent les principes, objectifs et normes applicables à l'échelle du système pour orienter les mandats des différentes entités du système des Nations Unies pour le développement. Le Conseil s'acquitte actuellement de ce rôle dans le cadre du débat consacré aux activités opérationnelles de sa session de fond. Ces organes directeurs définissent la voie à suivre mais ils disposent de moyens limités pour faire en sorte que les diverses entités s'efforcent de garantir la cohérence des politiques et la coordination des programmes et des opérations à l'échelle du système, comme l'exige le Programme 2030. La résolution de l'Assemblée sur l'examen quadriennal complet est actuellement le seul instrument de gouvernance du système pour le développement à l'échelle des Nations Unies. Parfois, ces organes directeurs ne disposent pas d'informations suffisantes pour intensifier leurs échanges car la couverture et la qualité des statistiques, de l'analyse et de la communication de l'information à l'échelle du système sont trop limitées pour permettre une évaluation de la gouvernance centrale.

52. Les organes directeurs des entités du système des Nations Unies pour le développement fournissent des orientations stratégiques en conformité avec les mandats des différentes entités et contrôlent les plans stratégiques, budgets, politiques et résultats d'ensemble de ces entités. Ils permettent un niveau élevé de responsabilisation et de transparence dans la réalisation des objectifs des entités. Toutefois, ils opèrent généralement indépendamment les uns des autres, les décisions et les politiques des entités dans un domaine n'étant pas nécessairement connues ou appréciées par celles qui opèrent dans un autre domaine. À cet égard, la responsabilisation à l'échelle du système vis-à-vis des résultats obtenus au niveau des pays pourrait être encore renforcée.

53. Ces difficultés sur le plan horizontal, qui font obstacle à l'enrichissement mutuel et à l'action intégrée, pourraient s'accroître encore du fait que les organes directeurs des entités varient dans leur composition, leur taille, leur caractère représentatif, leurs domaines d'intervention, leur source de soutien et leurs méthodes de travail. Certains d'entre eux fonctionnent sur le modèle de la participation multipartite, tandis que d'autres restent des organes des États Membres. La capacité des organes directeurs à fournir des orientations stratégiques sur les activités opérationnelles est également affectée par la fréquence variable de leurs réunions. De plus, même si les organes directeurs de certaines entités peuvent approuver des descriptifs de programme de pays, la programmation est en réalité supervisée essentiellement au niveau des pays par l'intermédiaire de divers

mécanismes de coordination des politiques auxquels participent les gouvernements respectifs et les responsables des entités des Nations Unies. Les ressources financières et humaines affectées à l'appui des travaux de ces organes sont rares et l'appui du secrétariat se limite souvent à quelques fonctionnaires.

54. Le Programme 2030 exige que l'accent soit davantage placé sur des directives intergouvernementales collaboratives dans l'ensemble du système, et que les États Membres adoptent un point de vue prospectif lors des prises de décisions. À cet égard, l'examen quadriennal complet de 2016, tout en restant à un niveau plus stratégique, devrait concerner l'ensemble du système directement et veiller à ce que les lacunes sur le plan horizontal soient prises en compte, sans porter préjudice au rôle important joué par les différents organes directeurs.

55. Il est temps d'améliorer la capacité des États Membres de fournir des orientations utiles, à la fois sur le plan horizontal et dans le cadre des mandats précis de chaque entité. Cela est essentiel pour appliquer le programme intégré très complexe du système des Nations Unies pour le développement et transformer celui-ci afin qu'il fonctionne comme un système à proprement parler.

Recommandations

1. Revoir la composition et les méthodes de travail des organes directeurs

56. De manière générale, les États Membres s'accordent à dire que la composition des organes directeurs devrait être réexaminée afin d'accroître l'appropriation et la participation des États Membres et refléter un meilleur équilibre géographique et la participation accrue des différentes parties prenantes, en tenant dûment compte des principes de l'équité et de l'efficacité de la représentation. Leurs capacités et méthodes de travail devraient également être examinées. Pour commencer on pourrait s'appuyer sur l'expérience des entités qui ont déjà pris des mesures pour réformer leurs structures de gouvernance et adopté des modèles de gouvernance divers. Une évaluation de la manière dont ces changements peuvent avoir une incidence sur la participation des États Membres et les sources de financement doit être réalisée. Les institutions spécialisées pourraient effectuer cet examen, s'il est jugé approprié et dans la mesure où il relève de leur autorité.

2. Organiser des réunions du Conseil économique et social consacrées au renforcement des orientations horizontales

57. Le déficit de gouvernance horizontale pourrait être comblé en organisant des réunions du Conseil économique et social visant à orienter les fonctions et les opérations à l'échelle du système grâce à l'examen des progrès réalisés dans tout le système sur le plan de « l'unité d'action », des évaluations et d'autres instruments. Dans le même temps, le débat consacré aux activités opérationnelles de développement des sessions du Conseil devrait également être remanié de façon à assurer une meilleure supervision stratégique de la mise en œuvre de l'examen quadriennal complet. Conformément aux dispositions du paragraphe 1 de l'Article 62 de la Charte des Nations Unies, le Conseil économique et social peut faire ou provoquer des études et des rapports sur des questions internationales dans les domaines économique, social, de la culture intellectuelle et de l'éducation, de la santé publique et autres domaines connexes et peut adresser des recommandations sur toutes ces questions à l'Assemblée générale et aux institutions spécialisées intéressées.

V. Amélioration du fonctionnement du système des Nations Unies pour le développement

58. Outre la nécessité d'une modification des pratiques de financement et de la structure de gouvernance, le Programme 2030 requiert du système des Nations Unies pour le développement qu'il transforme complètement ses procédures de travail s'il veut contribuer à la réalisation des objectifs de développement durable. Il lui faut de nouveaux dispositifs organisationnels et modèles de fonctionnement, guidés par un nouvel état d'esprit collectif.

59. Cet état d'esprit doit se traduire par des modèles différenciés, adaptés aux besoins des pays, et par des gains d'efficacité, induits par le renforcement des collaborations, la mise en commun des capacités opérationnelles et des atouts des différentes entités, en fonction de leurs points forts respectifs, et l'amélioration des partenariats. Le système pourra ainsi mieux mettre à profit les atouts de tous ceux qui contribuent à l'exécution de ses mandats. Pour modifier les modes de travail, il faut combiner ajustements et transformations dans le cadre d'un processus géré avec soin et bien ordonné, qui garantit l'intégrité des résultats sur le terrain.

60. Au départ il y a la vision, les compétences et l'esprit du personnel du système des Nations Unies pour le développement. À chaque étape, il est essentiel de réunir les bonnes personnes, les bonnes compétences et les bonnes mesures incitatives au bon endroit. Le Comité de haut niveau sur la gestion a pris des mesures pour renforcer le corps des fonctionnaires internationaux de façon à en faire une ressource indépendante, neutre, hautement qualifiée et engagée. Ces changements devraient notamment faire naître une culture de la gouvernance et de l'administration plus ouverte aux changements, et un environnement organisationnel où l'organisation des carrières est directement liée aux performances professionnelles, bonnes ou mauvaises. Dans ce cadre, de nombreuses entités s'efforcent également d'ajuster leurs politiques internes de mobilité, notamment par des moyens concrets tels que les échanges bilatéraux ou multilatéraux de personnel.

61. Cette vision collective doit également tenir compte du fait que le monde a beaucoup changé et que l'Organisation des Nations Unies doit s'ouvrir aux réalités du XXI^e siècle et accueillir à bras ouverts les innovations et l'arrivée d'une plus grande gamme d'acteurs sur la scène du développement. Cette augmentation du nombre d'acteurs permet de maintenir les possibilités d'exploiter les différentes compétences et les avantages comparatifs de chacun. Et certes les risques sont gérés en définissant et en développant des bonnes pratiques, mais le système devra faire de l'établissement de partenariats la règle plutôt que l'exception, le but n'étant pas seulement de faire des économies, mais également d'améliorer la pertinence des efforts.

62. L'amélioration du fonctionnement du système des Nations Unies pour le développement part également de l'idée que, pour répondre aux défis actuels, il faut un système dont la principale caractéristique sera sa capacité à transcender les clivages sectoriels. Le système des Nations Unies pour le développement est déterminé à adopter des approches cohérentes et complémentaires vis-à-vis du développement, de l'action humanitaire et de la consolidation de la paix, et à soutenir des mécanismes de planification multipartites qui accueillent les contributions d'un ensemble varié d'acteurs, tout en étant fondés sur une vision

commune de la planification, de l'élaboration de programmes, de la modification de la structure et de l'architecture et des questions de financement.

A. Présence

63. La configuration de la présence des Nations Unies dans un pays doit être adaptée aux besoins du pays en question et aux objectifs du Programme 2030, et avoir un bon rapport coût-efficacité. Toutes les entités des Nations Unies n'ont pas nécessairement un avantage comparatif dans tous les pays. Elles devraient progressivement abandonner les modèles fondés principalement sur la représentation au profit d'autres modèles mieux adaptés au contexte, aux capacités et aux besoins de chaque pays, aux progrès des technologies de la communication et aux modes actuels de collaboration. Dans de nombreux cas, par exemple, le soutien à un pays pourrait être fourni par un bureau régional ou sous-régional, ou par un bureau multipays, en fonction des besoins et des priorités. Les organismes non-résidents peuvent transmettre leur grande expérience et les enseignements qu'ils en ont tirés pour montrer la voie.

64. Les entités régionales jouent un rôle important à cet égard. Les commissions régionales et leurs bureaux sous-régionaux, par exemple, pourraient contribuer à ces efforts. Dans le cadre de l'amélioration de la cohérence et de la coordination des efforts entre les bureaux régionaux des différentes entités des Nations Unies et les commissions régionales, il convient d'harmoniser les accords régionaux avec les objectifs du Programme 2030.

Recommandations

1. Adoption de modèles de fonctionnement et de dispositifs organisationnels flexibles, rentables et collaboratifs aux niveaux régional, sous-régional, national et sous-national

65. Il est tout à fait possible d'améliorer la synergie et les effets produits en améliorant et en renforçant la présence des Nations Unies sur le terrain, tout en veillant à conserver la flexibilité nécessaire pour s'adapter aux besoins et à la situation propres à chaque pays. Le système des Nations Unies pour le développement pourra ainsi devenir le système moderne et flexible nécessaire pour résoudre des problèmes urgents, complexes et interconnectés, et optimiser l'utilisation des ressources tout en répondant aux besoins aux niveaux régional, sous-régional, national et infranational.

2. Examen de la structure des entités des Nations Unies sur le terrain

66. Dans l'esprit de l'amélioration de l'unité, de la flexibilité et de l'efficacité de la présence du système des Nations Unies pour le développement sur le terrain, il convient de revoir sa structure afin de la rendre plus rationnelle et en phase avec le Programme 2030, et de l'adapter aux besoins des pays et des régions. Il faudrait procéder à un état des lieux à l'échelle du système. Le passage à des modèles de bureaux de pays plus différenciés, apportant un soutien adapté aux différents pays, en fonction de leurs capacités, de leurs besoins, de leurs priorités et de leurs objectifs s'impose. Chaque entité devrait examiner les limites géographiques de son champ d'action et ses relations de travail aux niveaux des pays et aussi de la région. Le partage de locaux et de bureaux avec des experts techniques de différents

organismes, travaillant littéralement côte à côte sur des questions thématiques ou des groupes de bénéficiaires semblables, peut favoriser les innovations, contribuer à réduire les frais généraux et les doublons en matière d'effectifs entre entités des Nations Unies. Le cas échéant, les conseils de direction devraient se pencher sur cette question en priorité, en tenant compte des allocations budgétaires actuelles et prévues. Une coordination et des discussions stratégiques à l'échelle du système sont nécessaires afin que notre présence dans un pays corresponde mieux à ses besoins.

3. Harmonisation des définitions pour une plus grande cohérence

67. En harmonisant les différentes définitions et configurations des « régions » et « sous-régions » qui existent actuellement entre diverses entités des Nations Unies, on facilitera un certain nombre d'activités du système des Nations Unies pour le développement, en particulier les activités de contrôle, d'établissement de rapports, de suivi et d'évaluation des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de développement durable. Il s'agit certes d'une entreprise extrêmement complexe sur le plan politique, mais qui aurait dû être engagée depuis longtemps. À cet égard, le Conseil économique et social pourrait inviter tous les organes directeurs à participer à un débat sur le sujet si nécessaire.

B. Effectifs et capacités

68. Les fonctions du Programme 2030 exigent de modifier la vision, l'ensemble de compétences et, dans certains cas, l'équilibre entre compétences techniques et compétences de gestion au sein du système des Nations Unies pour le développement, afin que celui-ci puisse obtenir les résultats escomptés. Les effectifs de l'Organisation des Nations Unies n'auront pas seulement besoin des capacités nécessaires pour faire face à des défis plus variés et plus complexes. Il leur faudra également un signal clair et fort des hauts responsables de chaque entité quant à la nécessité de transcender l'identité et les objectifs de leur propre organisation.

Recommandations

1. Constitution d'une direction incitant au changement et dotée des moyens nécessaires

69. Il est essentiel que les Nations Unies se dotent, aux niveaux mondial, régional et national, de dirigeants qui incitent au changement, et qui peuvent travailler en équipe, dans le respect des valeurs fondamentales des Nations Unies et en collaboration avec des acteurs extérieurs, et qui peuvent plaider avec force en faveur des principes, normes et règles des Nations Unies. Il faut pour cela des dirigeants dotés de bonnes connaissances et de grandes compétences, et conscients des réalités du pays considéré, notamment liées au développement, à l'action humanitaire et à la paix et à la sécurité.

2. Renforcement et repositionnement des compétences du personnel à tous les niveaux

70. La réalisation des objectifs du Programme 2030 nécessitera une évolution des compétences du personnel, car celles qui étaient nécessaires pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement ne sont pas pareilles à celles

nécessaires pour les objectifs de développement durable. Au niveau des pays en particulier, il convient de trouver un nouvel équilibre entre les profils techniques et les profils de gestionnaires, et d'y ajouter des connaissances spécialisées en matière d'intégration des différents secteurs. La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences devrait être mise à jour afin de garantir le renforcement de capacités essentielles, allant des compétences techniques dans les modes de financement novateurs et les partenariats, à la maîtrise des technologies de l'information nécessaires pour nouer des collaborations étroites et se tourner beaucoup plus vers l'extérieur, démarche que requiert le Programme 2030.

3. Facilitation de la mobilité et mesures incitatives pour un effectif mobile et mondial

71. En facilitant autant que possible la collaboration et la mobilité du personnel entre différentes entités des Nations Unies, on facilitera et encouragera la formation d'un effectif mondial mobile, ayant le même état d'esprit bien que travaillant sous l'égide et l'identité d'entités différentes, et soutenu par un système de gestion des ressources humaines qui récompense la mobilité, accélère les processus de recrutement et garantit la flexibilité des réaffectations du personnel d'une entité à l'autre. En adoptant une approche consistant à faire du personnel du système des Nations Unies un effectif mondial, le Comité de haut niveau sur la gestion vise à relever ce défi. Il s'agit d'une première étape importante dont le plein développement et la mise en place nécessiteront l'engagement de toutes les entités du système des Nations Unies.

4. Représentation plus équilibrée des sexes dans les organismes des Nations Unies

72. L'amélioration du système des Nations Unies pour le développement débutera également par un renforcement de la représentation des femmes parmi son personnel. Certains progrès ont certes été accomplis mais ils sont lents et irréguliers. De plus, des lacunes subsistent, en particulier au niveau des cadres assumant des fonctions décisionnelles. À l'avenir, pour que le système puisse soutenir comme il se doit les transformations envisagées dans le Programme 2030, il faudra que des mesures concrètes soient prises à tous les niveaux pour garantir que des femmes sont effectivement sélectionnées, encouragées à rester et promues.

C. Partenariats

73. Le Programme 2030 considère les partenariats comme un outil essentiel de mise en œuvre. Pour produire de réels effets, le système des Nations Unies pour le développement doit prendre en considération et utiliser le potentiel de tous les acteurs, en fonction de leurs capacités, de leur champ d'action et de leurs ressources. Pour répondre aux exigences actuelles, il est absolument nécessaire de conclure des partenariats stratégiques, efficaces et efficients. Le système a fait de grands progrès dans ce domaine, et presque toutes les entités ont mis en place un mécanisme facilitant la création et le maintien de partenariats. Pourtant, le travail en partenariat à l'échelle du système rencontre toujours des difficultés fondamentales, en particulier l'absence de définition claire des partenariats. Chaque acteur a une vision différente de ce qu'est un partenariat avec l'ONU et des entités qui y participent. Ce manque de clarté s'étend au rôle, aux pratiques et aux

responsabilités que l'ONU en tant que système est supposée assumer dans ses partenariats avec des acteurs externes.

74. Mais malgré les diverses formes que peuvent prendre les partenariats et les différents rôles que peut y jouer le système des Nations Unies pour le développement, ce dernier devrait adopter un ensemble de normes communes. À ce jour, cependant, il n'existe aucune approche, ni aucun mécanisme à l'échelle du système qui garantisse la transparence et la responsabilité nécessaires des partenariats, et la capacité d'établir des partenariats varie fortement en fonction des entités. Les acteurs extérieurs qui désirent s'associer aux activités de l'Organisation et les soutenir ne savent souvent pas très bien comment prendre contact, faire connaître leur souhait et collaborer, et dans certains cas, voient dans différentes pratiques au sein du système une occasion de favoriser leurs propres intérêts.

75. Les États Membres ont à plusieurs reprises demandé plus de clarté au sujet des partenariats établis par le système des Nations Unies pour le développement, mais se sont heurtés à une incapacité d'évaluer les efforts déployés, les besoins du système et la portée et le type de partenariats nécessaires, d'élaborer un ensemble commun de normes et principes et de garantir un contrôle approprié. Par ailleurs, l'ONU devrait conserver la flexibilité nécessaire pour être un partenaire intéressant, ouvert aux réalités du XXI^e siècle, et pour pouvoir adapter les partenariats aux besoins, aux niveaux mondial, régional, et national.

Recommandations

1. Adoption, à l'échelle du système, d'une approche flexible des partenariats

76. Le système des Nations Unies pour le développement devrait mettre en place une approche des partenariats qui inclue des principes, normes et directives communs afin que les politiques et les pratiques des différents acteurs soient cohérentes et conformes aux valeurs et aux objectifs des Nations Unies. Il serait essentiel notamment, pour mettre en œuvre cette approche, de disposer de paramètres et de critères bien définis pour les partenariats multipartites et, en particulier pour les situations sensibles, de stratégies de retrait claires et bien définies permettant de mettre rapidement un terme à tout partenariat ne menant pas aux résultats attendus. Pour ce faire, il faudrait s'appuyer sur les règles normatives, principes et directives existants, ainsi que sur les pratiques déjà appliquées par diverses entités. Il faudrait mettre à disposition dans le système des capacités de collecte et d'échange de connaissances sur les partenariats.

2. Surveillance, transparence et responsabilité appropriées des partenariats

77. La transparence, le contrôle et la responsabilité des partenariats, et leur conformité aux valeurs, objectifs et mandats des Nations Unies, sont essentiels et doivent être garantis à l'échelle du système, en veillant à ce que les États Membres apportent une contribution importante, notamment en matière de direction. Les modalités des partenariats doivent être conformes aux politiques nationales et aux stratégies de développement et permettre à tous les segments de la société d'y contribuer de manière significative.

D. Renforcer la cohérence entre développement, action humanitaire et consolidation de la paix

78. La pérennité des activités de développement est directement liée au renforcement de la résilience, au maintien de la paix et à la réduction des risques de catastrophe (et inversement), en particulier dans les pays les plus vulnérables. Cependant, les activités de développement, d'aide humanitaire et de consolidation de la paix sont souvent menées en vase clos. Et bien qu'on ait tenté de favoriser les échanges entre les différents domaines, étant donné leurs liens réciproques, un changement est nécessaire. Nombre de crises et de reculs en matière de développement résultent de l'effet combiné de différentes vulnérabilités et causes profondes qui auraient pu être atténuées ou éliminées si les activités de développement avaient mieux tenu compte des risques ou avaient été plus cohérentes.

79. Des capacités et des compétences en matière d'action humanitaire et de développement sont nécessaires pour œuvrer à la réalisation d'objectifs communs. Par ailleurs, l'ONU doit rester suffisamment flexible pour être toujours prête à intervenir en urgence en cas de crise humanitaire. Dans ces situations, il faudra toujours répondre aux besoins humanitaires en menant une action humanitaire fondée sur des principes, et guidée notamment par des plans d'aide humanitaire.

80. Lors des crises prolongées ou récurrentes, l'action humanitaire ne devra plus se limiter à mener encore et toujours les mêmes interventions à court terme, une année après l'autre. Elle devra passer à des interventions favorisant le développement à long terme ou, lorsque des contraintes opérationnelles l'en empêchent dans certains contextes spécifiques, travailler en synergie avec d'autres acteurs qui veillent à la réalisation des objectifs de développement à long terme. De leur côté, les acteurs du développement devront accélérer la planification et la mise en œuvre de leurs activités visant à renforcer les systèmes et les capacités de prévention et de préparation au niveau national, à réduire la vulnérabilité, les inégalités et les risques au sein des populations tout en s'attachant à la réalisation des objectifs de développement durable, notamment dans les situations de crise, à chaque fois que possible, en mettant davantage l'accent sur l'intervention précoce et les mesures concrètes visant à aider ceux qui en ont le plus besoin.

81. Pour pouvoir passer de la fourniture d'aide à l'élimination du besoin, il est essentiel que le système trouve de nouveaux modes de collaboration, qui transcendent les divisions institutionnelles. Cette notion a récemment pris corps dans un engagement à agir, intitulé « Transcending humanitarian-development divides – changing people's lives: from delivering aid to ending need »⁵ (Dépasser les clivages humanitaire ou développement en passant de la fourniture d'aide à l'élimination du besoin pour changer la vie des gens), pris dans le cadre du Sommet mondial sur l'action humanitaire, à Istanbul (Turquie), les 23 et 24 mai 2016. Dans ce cadre, il faudra se concentrer sur les résultats collectifs et élaborer des plans sur plusieurs années tenant compte des avantages comparatifs des différents acteurs, à l'intérieur et à l'extérieur du système des Nations Unies. Il sera en outre possible d'inclure le cas échéant des activités de consolidation de la paix.

⁵ <https://www.worldhumanitariansummit.org/key-documents>.

82. La transition de la fourniture d'aide à l'élimination du besoin le cas échéant ne sera possible qu'avec l'appui des structures, des processus et des systèmes financiers des donateurs et des entités du système des Nations Unies pour le développement. Il faut pour cela des approches plus flexibles et mieux adaptées au contexte, notamment des évaluations des besoins et des analyses des risques conjointes, la formulation d'objectifs collectifs que le système des Nations Unies s'efforcera d'atteindre à l'aide de mécanismes de financement flexibles et dynamiques, et un dirigeant ayant l'autorité, les capacités et le profil nécessaires.

Recommandations

1. Élaboration de directives à l'échelle du système et d'une approche conjointe du développement, de l'action humanitaire et de la consolidation de la paix

83. Au niveau mondial, il faudrait élaborer des directives sur les options disponibles pour améliorer la coordination des approches en matière d'analyse, de planification et de mise en œuvre des activités de développement, d'aide humanitaire et de consolidation de la paix.

2. Amélioration de la cohérence dans les pays

84. Au niveau des pays, il faudrait une vision d'ensemble des résultats collectifs illustrant l'approche consistant à unifier l'action des Nations Unies dans chaque pays, le cas échéant et au bon moment, assurant si possible une planification pluriannuelle complémentaire et apportant des réponses aux besoins en développement et aux crises prolongées, une approche définie sur la base d'une analyse conjointe et en fonction des avantages comparatifs de chaque acteur. Cette approche devrait fournir la flexibilité nécessaire pour pouvoir mener simultanément les activités de développement, d'aide humanitaire et de consolidation de la paix, dans le plein respect des principes qui sous-tendent chaque domaine. Dans ce cadre, les activités menées dans chacun des trois domaines seront adaptées aux besoins et aux risques, se renforceront mutuellement et seront, en fonction des besoins, prises en considération dans des cadres de planification conjoints. Cette approche devra être élaborée de manière à préserver l'espace nécessaire à la mise en œuvre des plans d'intervention humanitaire distincts, ciblés et flexibles, qui respectent pleinement les principes humanitaires.

3. Mesures visant à garantir et à renforcer le financement des activités de développement et des activités humanitaires

85. Le renforcement des liens entre les activités de développement, l'action humanitaire et les efforts de consolidation de la paix ne devrait pas avoir pour effet de détourner des ressources destinées au développement vers des situations d'urgence et vice-versa. Le nouveau mode de travail ne consiste pas à transférer des fonds du développement vers les programmes humanitaires, ou des programmes humanitaires vers les entités chargées du développement, mais à renforcer la collaboration entre institutions, en fonction de leurs avantages comparatifs.

4. Mise à jour de la terminologie

86. Aux fins de l'examen quadriennal complet, les termes essentiels, ainsi que les nouveaux concepts, devraient être révisés, car la phase de « transition » qui suit une

crise n'est pas linéaire ou binaire, ni constituée d'étapes clairement définissables. Elle inclut un ensemble très vaste et divers de circonstances et de causes profondes, notamment les crises prolongées complexes, les conflits, les catastrophes, les violations des droits de l'homme et les crises politiques. Les États Membres devraient envisager de modifier la façon dont ils font référence à la « transition », afin de mieux traduire le fait que les activités à court terme et à long terme qui contribuent à la réalisation des objectifs de développement durable et qui visent à ne laisser personne de côté sont menées en parallèle, et non l'une après l'autre.

VI. Amélioration de la cohérence et de la coordination en vue d'une action intégrée

87. On s'est efforcé d'améliorer la cohérence et la coordination au niveau des pays dans le cadre de l'initiative « Unis dans l'action » et en mettant en place des procédures opérationnelles permanentes et d'autres mesures visant à rendre le système moins hiérarchique. Ce travail n'est pas terminé et des efforts supplémentaires seront nécessaires. En effet, toutes les initiatives d'amélioration de la coordination et de l'intégration menées sur le terrain en vue de s'adapter aux priorités et besoins définis au niveau national n'ont pas trouvé leur pendant au Siège. Beaucoup de réformes ont été opérées à l'échelle mondiale dans le domaine des programmes et de la gestion mais certaines d'entre elles n'ont pas encore porté leurs fruits, et davantage doit être fait pour supprimer les goulets d'étranglement qui font obstacle à l'unité d'action. Globalement, le système a toujours du mal à intégrer ses méthodes de travail dans certains domaines. En outre, davantage d'efforts doivent être faits pour améliorer la cohérence entre l'action menée au niveau national et celle menée au niveau régional dans le cadre de la coopération régionale et de la collaboration intersectorielle, ainsi que dans celui des activités des organismes et mécanismes régionaux.

88. Les États Membres et le système des Nations Unies pour le développement sont conscients des difficultés persistantes qui font obstacle à l'amélioration de la cohérence et de l'intégration, ainsi que des exigences supplémentaires découlant du nouveau programme de développement à cet égard. Le système a entrepris de jeter d'importantes bases pour faire face à ces problèmes. Plusieurs réformes ont été mises en train au cours des deux dernières années, mais il faudra encore patienter avant de pouvoir en ressentir et mesurer tous les avantages et résultats. Ces réformes vont dans le sens des programmes mondiaux et nationaux visant à atteindre les objectifs de développement durable, qu'elles appuient, et sont une contribution essentielle au système, dont elles renforcent l'action. À titre d'exemple, les équipes de pays des Nations Unies expérimentent déjà une nouvelle génération de plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement, qui prévoient la participation de multiples acteurs, tiennent compte de la problématique du développement durable, fournissent des informations de meilleure qualité grâce à un système de données et d'analyses communes et tirent parti des atouts normatifs et opérationnels du système. Toutefois, on peut mieux faire et les acteurs du système ont déclaré avoir adopté une démarche résolument évolutive.

A. « Unis dans l'action » à l'échelle mondiale, régionale et nationale

89. Bien qu'elles reposent sur le volontariat, la mise en œuvre de l'initiative « Unis dans l'action » et l'application des procédures opérationnelles permanentes ont considérablement contribué au renforcement de la cohérence et de la coordination. Il est maintenant temps de généraliser l'application de toutes leurs composantes, ce qui passe notamment par l'adoption d'une stratégie relative aux modalités de fonctionnement qui tienne compte des besoins et des réalités dans différents contextes.

90. L'initiative « Unis dans l'action » doit donner corps à des approches intégrées dans toutes les phases des travaux de l'analyse et la planification à l'établissement des rapports, en passant par la programmation, la budgétisation et les opérations, afin de fournir un appui plus efficace aux États Membres dans la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030.

91. Au niveau régional, la priorité doit être de tirer parti de la répartition des responsabilités qui a été convenue entre les commissions régionales, les équipes régionales du Groupe des Nations Unies pour le développement et les équipes de pays des Nations Unies en vue d'optimiser les effets de synergie entre les actions régionales et nationales menées par le système des Nations Unies pour le développement pour appuyer la réalisation des objectifs de développement durable.

92. La plupart des régions disposent déjà de mécanismes de coordination qui ont largement contribué à la mise en œuvre de différents programmes mondiaux, et notamment du Programme 2030. Pour renforcer la cohérence du système à l'avenir, il serait bon que les deux mécanismes de coordination régionale qui existent actuellement, à savoir les mécanismes de coordination régionale gérés par les commissions régionales, d'une part, et les équipes régionales du Groupe des Nations Unies pour le développement, lequel est présidé par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), d'autre part, collaborent plus étroitement en vue d'établir des stratégies cohérentes et des programmes de renforcement des capacités des pays complémentaires, en s'appuyant sur les fonctions et ressources principales de chaque mécanisme. Tout en veillant à éviter les doublons, d'autres dispositions ou moyens pourraient être envisagés en vue d'accorder une plus grande place à l'action régionale non seulement à l'intérieur du système, mais aussi dans le cadre de la collaboration entre le système et d'autres acteurs régionaux.

93. Il y a lieu d'instaurer un changement de culture à l'échelle mondiale pour faciliter la mise en place d'un système capable de produire des résultats collectifs axés sur des priorités et des besoins nationaux clairement définis.

Recommandations

1. Optimisation de l'initiative « Unis dans l'action »

94. Il est essentiel de faire progresser la mise en œuvre de l'initiative « Unis dans l'action », dispositif central de l'appui apporté par le système des Nations Unies pour le développement au niveau des pays, notamment en appliquant intégralement les procédures opérationnelles permanentes et les outils connexes mis au point par le Groupe des Nations Unies pour le développement et en les adaptant aux contextes

et aux dispositifs organisationnels nationaux, pour assurer la cohérence et la coordination de l'action menée et l'obtention de résultats bénéficiant à toutes les parties.

95. Dans le même temps, le système doit également tendre vers la mise en œuvre de l'initiative dans tous les pays, sans perdre de vue qu'il n'existe pas de solution universelle. Il ne s'agit pas tant d'une totale intégration structurelle que d'une meilleure intégration de la mise en œuvre des programmes et de l'utilisation des ressources opérationnelles. Le système des Nations Unies pour le développement devrait être en mesure de tirer parti des points forts et de l'expertise de chaque entité, sachant que certaines prendront la direction des opérations tandis que d'autres préféreront apporter une contribution en nature.

96. Dans le souci d'optimiser la cohérence, les résultats, l'efficacité et l'efficience, il conviendrait d'adopter une nouvelle approche de l'initiative « Unis dans l'action », dans laquelle les fonctions programmatiques et opérationnelles seraient intégrées sous l'autorité d'un responsable unique et d'une équipe de pays au niveau national, tous deux dotés des pouvoirs nécessaires. Les mesures prises pour optimiser l'impact de l'initiative « Unis dans l'action » devraient avoir pour objectif l'instauration d'un système cohérent, de plus en plus transparent et fondé sur des données, qui puisse attirer un large éventail de parties prenantes et assurer une meilleure intégration et une plus grande cohérence des politiques, selon qu'il conviendra, en lien avec les trois grands axes définis dans la Charte des Nations Unies, à savoir le développement, les droits de l'homme et la paix et la sécurité. Cela permettrait de tirer parti des diverses ressources du système des Nations Unies en intégrant les cadres d'analyse et de planification, la budgétisation, le suivi et l'évaluation des programmes, ainsi que la communication des informations aux États Membres. Il faudrait également gagner en efficacité en appliquant les stratégies opérationnelles communes à plus grande échelle et en mettant en place des centres de services d'appui opérationnel intégrés.

2. Le plan-cadre des Nations Unies pour le développement durable, la nouvelle version du plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement

97. Pour adopter une vision commune et un cadre de planification intégré reliant les grands axes de travail des Nations Unies à l'échelle des pays, les outils de planification doivent être modernisés. La nouvelle version du plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, qui pourrait s'appeler plan-cadre des Nations Unies pour le développement durable, devrait être plus qu'une simple compilation des activités planifiées pour chaque organisme, être axée sur le principe d'avoir à terme un plan-cadre pour chaque pays et reposer sur l'obtention de résultats stratégiques communs en matière de développement durable, une analyse des besoins communs et des causes profondes, l'évaluation et la gestion des risques et le suivi des activités humanitaires, des activités de consolidation de la paix, des activités relatives aux droits de l'homme et des activités de développement et l'établissement de rapports sur ces questions. Le plan-cadre des Nations Unies pour le développement durable serait associé à un cadre budgétaire commun et, s'il y a lieu, à une stratégie commune de mobilisation des ressources et serait adopté et suivi au niveau des pays par un comité directeur national coprésidé par le gouvernement et le coordonnateur résident du pays concerné, avec la participation de membres de l'équipe de pays des Nations Unies. Ce dispositif serait la norme,

indépendamment des descriptifs de programme de pays et procédures propres à chaque organisme. Le recours à des instruments de financement commun serait favorisé. Le plan-cadre des Nations Unies pour le développement durable refléterait l'essentiel du contenu et du contexte du Programme 2030 et donnerait un aperçu de l'ensemble des principales activités et fonctions de l'ensemble du système des Nations Unies dans un pays donné, tout en étant aligné sur les cycles nationaux de planification et les cadres nationaux relatifs aux objectifs de développement durable. Le plan-cadre s'inspirerait des directives régissant les plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) provisoires, serait conçu de façon à promouvoir une analyse de la situation du pays exhaustive, axée sur les droits et associant toutes les parties, miserait sur le principe selon lequel les organismes des Nations Unies interviennent dans les domaines où leur action est la plus efficace et reposerait sur la mise en œuvre de politiques et méthodes de programmation communes et sur des pratiques harmonisées.

3. Repenser l'appui régional fourni à l'initiative « Unis dans l'action »

98. Il importe de faire évoluer l'appui fourni aux niveaux sous-régional et régional à l'initiative « Unis dans l'action » : la cohérence et la coordination des activités des organismes régionaux des Nations Unies et des mécanismes de coordination doivent être grandement améliorées, et les liens avec les organisations intergouvernementales régionales et sous-régionales doivent être renforcés. Les rôles respectifs des deux mécanismes actuels de coordination régionale et leurs relations devraient être clarifiés et réexaminés à la lumière des objectifs de développement durable. La déclaration de collaboration signée en 2016 par les commissions régionales, les équipes régionales du Groupe des Nations Unies pour le développement, les coordonnateurs résidents et les équipes de pays des Nations Unies afin d'appuyer la mise en œuvre du Programme 2030 est un premier pas encourageant, mais il faudra poursuivre sur cette voie afin de répartir plus clairement les tâches entre les bureaux régionaux des organismes des Nations Unies et les commissions régionales, et d'assurer cohérence et complémentarité.

4. Coordination des activités menées au Siège et de celles menées sur le terrain

99. Les activités menées au Siège doivent être à la mesure de celles menées sur le terrain et les favoriser. Il est nécessaire d'instaurer une culture axée sur les résultats qui soit plus stratégique et cohérente, de mettre en place une direction à l'échelle du système et de lever les obstacles institutionnels qui entravent la réussite des initiatives prises sur le terrain. Pour ce faire, le plan d'action pour le Siège du Groupe des Nations Unies pour le développement devrait être intégralement mis en œuvre et faire l'objet d'un suivi régulier afin que les réformes structurelles nécessaires à l'échelle du Siège progressent de façon à assurer la cohérence, l'efficacité et l'application du principe de responsabilité à tous les niveaux. Les équipes régionales du Groupe des Nations Unies pour le développement devront jouer un rôle essentiel en aidant les équipes de pays des Nations Unies à mettre en œuvre l'initiative « Unis dans l'action », et notamment à appliquer pleinement les procédures opérationnelles permanentes et la stratégie relative aux modalités de fonctionnement et à en assurer le suivi, à veiller au bon déroulement des activités et au bon fonctionnement des services communs et à promouvoir l'échange de données

et d'analyses entre les équipes régionales du Groupe des Nations Unies pour le développement et les commissions régionales.

5. Dresser l'état des lieux des mandats des divers organismes en vue de les aligner sur le Programme 2030

100. Pour préparer l'avenir, il convient de dresser un état des lieux des mandats orientant actuellement les activités des organismes du système des Nations Unies pour le développement pour s'assurer que les activités de l'ensemble du système vont dans le sens des priorités du Programme 2030 et sont toujours pertinentes dans le nouveau contexte de développement. Cet état des lieux devrait être soumis aux organes directeurs des différents organismes pour examen et devrait faire l'objet d'un débat tenu sous les auspices d'un Conseil économique et social renforcé afin d'assurer harmonisation, cohérence et vision stratégique dans l'ensemble du système.

B. Système des coordonnateurs résidents

101. L'Assemblée générale et le Conseil économique et social ont souligné dans de nombreuses résolutions, que, bien qu'il soit géré par le PNUD, le système des coordonnateurs résidents relevait de l'ensemble du système des Nations Unies pour le développement et que son fonctionnement devait être participatif et collégial et que les organismes concernés devraient se rendre mutuellement des comptes. De fait, le coordonnateur résident représente l'ensemble du système des Nations Unies sur le terrain.

102. Depuis sa création en 1977, le système des coordonnateurs résidents a évolué. Tous les coordonnateurs résidents étant également des représentants résidents du PNUD, des mesures ont été prises pour que ces deux fonctions restent bien séparées. Il s'agit notamment de la mise en place d'un cadre de gestion et de responsabilisation visant à s'assurer que les coordonnateurs résidents sont des dirigeants qui agissent de façon impartiale et transparente, ainsi que de la création d'un poste distinct de directeur de pays du PNUD. Toutefois, selon les informations communiquées par certains organismes des Nations Unies, le cloisonnement des fonctions recherché demeure difficile, étant donné qu'en raison de leur double casquette, tous les coordonnateurs résidents doivent toujours répondre des activités du PNUD.

103. Dans le même temps, les coordonnateurs résidents sont souvent contraints de prendre les choses en main par leurs propres moyens dans un système dans lequel on continue de raisonner en termes d'organismes distincts et non pas en envisageant le système des Nations Unies pour le développement dans son ensemble. En outre, lorsqu'une aide humanitaire est nécessaire, les coordonnateurs résidents assument généralement les fonctions de coordonnateur humanitaire, bien que ces fonctions relèvent de bureaux, de fonds, de structures et de dispositifs de gouvernance distincts.

104. L'obtention de résultats cohérents au niveau des pays dépend largement de la capacité des coordonnateurs résidents et des équipes de pays d'assurer conjointement une direction solide, cohérente, efficace et responsable des opérations. Or, les relations entre le coordonnateur résident et les membres de l'équipe de pays ne sont pas régies par un accord contraignant. Plus précisément, le coordonnateur résident

n'a aucune autorité officielle sur les membres de l'équipe de pays et ne dispose d'aucun moyen de coordonner les programmes de l'équipe pendant la phase de mise en œuvre. En outre, le principe selon lequel l'équipe de pays et le coordonnateur résident sont responsables l'une devant l'autre reste souvent lettre morte ou n'est que partiellement appliqué.

105. Enfin, les coordonnateurs résidents devraient pouvoir compter sur des ressources stables et prévisibles afin de s'acquitter efficacement de leurs mandats. Le Groupe des Nations Unies pour le développement a mis en place un mécanisme de partage des coûts à l'échelle du système depuis 2014, mais les coûts afférents au fonctionnement du système représentent un lourd fardeau pour les organismes contributeurs et il y a une pénurie de financements. Le Groupe a demandé un examen de l'accord de partage des coûts au cours du deuxième semestre 2016 et compte que les propositions qui en découleront permettront de faire évoluer le mécanisme afin qu'il réponde aux besoins effectifs du système dans le contexte de l'appui à la mise en œuvre du Programme 2030.

Recommandations

1. Adoption de mesures visant à renforcer le système des coordonnateurs résidents et garantie de l'impartialité et de la justice

106. Le système des Nations Unies pour le développement devrait veiller à la mise en œuvre intégrale du cadre de gestion et de responsabilisation, notamment en prenant toutes les mesures nécessaires au cloisonnement effectif des fonctions du PNUD, à savoir la gestion du système des coordonnateurs résidents, d'une part, et la gestion et l'exécution de ses propres programmes, d'autre part. Comme énoncé dans le cadre de gestion et de responsabilisation, chaque coordonnateur et représentant résident devrait au minimum signer une lettre de délégation de pouvoir habilitant le deuxième responsable de la gestion des opérations du bureau de pays du PNUD à représenter le PNUD au sein de l'équipe de pays et à mobiliser des ressources pour l'exécution du programme de pays du PNUD. Toutes les lettres de délégation de pouvoir et les définitions d'emploi pertinentes devraient être publiées sur le site Web de l'équipe de pays et les critères d'évaluation de la performance du coordonnateur résident devraient être ajustés en conséquence. En outre, le Groupe des Nations Unies pour le développement devrait mettre en place un mécanisme plus efficace de règlement des différends, conformément à sa note d'orientation sur le code de conduite et l'organisation des travaux des équipes de pays, qui s'applique aux coordonnateurs résidents et à tous les cadres supérieurs des équipes de pays et qui reflète l'Accord-cadre de responsabilité mutuelle.

107. Tout en s'efforçant d'assurer la cohérence et l'intégration des activités de l'équipe de pays, les coordonnateurs résidents devraient être responsables de la mise en œuvre d'une stratégie conjointe de mobilisation des ressources définie par rapport aux objectifs du PNUAD et prévoyant notamment des programmes conjoints interinstitutions et des mécanismes de financement commun. En outre, aucun effort ne doit être épargné pour renforcer la cohérence et les effets de synergie des activités de développement, et rationaliser la coordination et l'action humanitaire sur le terrain.

2. Garantie de l'affectation de fonds suffisants à l'appui de l'exécution du mandat du coordonnateur résident

108. Le mécanisme de partage des coûts qui finance le système des coordonnateurs résidents devrait être pleinement mis en œuvre. Les organes directeurs des organismes qui contribuent au financement du système devraient s'assurer que l'ensemble des ressources nécessaires est alloué en temps voulu afin de permettre au système de s'acquitter de ses fonctions. Cela est particulièrement important pour les ressources provenant du budget ordinaire de l'ONU. L'examen prévu de l'accord de partage des coûts devrait permettre de trouver des moyens concrets de perfectionner le mécanisme afin d'en assurer le financement.

3. Octroi des pouvoirs nécessaires au coordonnateur résident

109. Il ne suffit pas de préconiser le renforcement des pouvoirs des coordonnateurs résidents pour favoriser l'adoption de démarches intégrées et coordonnées au niveau des pays. Les coordonnateurs résidents et les équipes de pays doivent avoir l'autorité nécessaire pour s'acquitter pleinement de leurs fonctions respectives. Les premiers devraient notamment être habilités à recourir aux meilleures capacités à l'échelle du système, à mobiliser et à distribuer des fonds de financement commun, à prendre les décisions finales concernant les objectifs stratégiques définis dans les plan-cadres pour l'aide au développement et à encourager le personnel des Nations Unies à contribuer aux résultats communs des organismes des Nations Unies. Les coordonnateurs résidents et les équipes de pays devraient disposer d'une enveloppe de financement par pays suffisante, qui leur permette de gérer les fonctions de l'ensemble du système, et participer à l'évaluation de la performance des représentants des divers organismes; les équipes de pays devraient en outre être habilitées à participer à l'évaluation de la performance des coordonnateurs résidents.

C. Le principe d'« Unité d'action » en pratique

110. Divers mécanismes et pratiques ont été mis en place pour améliorer la cohérence des fonctions, de la programmation et des résultats communs aux niveaux mondial, régional et national et il faut poursuivre sur cette voie.

111. Dans le même temps, les mécanismes de collaboration existants peuvent encore être améliorés de façon à intégrer les fonctions, la programmation et les résultats communs aux niveaux mondial, régional et national et à permettre d'adopter une démarche davantage tournée vers l'extérieur, nécessaire pour obtenir les résultats attendus du Programme 2030. En plus de renouveler sa structure de gouvernance et de financement, de revoir son organisation et ses capacités et d'établir de nouvelles méthodes de travail reliant les grands axes de travail des Nations Unies et les acteurs du développement, le système des Nations Unies pour le développement doit mieux intégrer ses services d'appui.

112. Dans l'examen quadriennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies de 2012, il a été demandé au Comité de haut niveau sur la gestion et au Groupe des Nations Unies pour le développement de présenter des plans pour la mise en place, aux niveaux national et régional de même qu'au Siège, de services d'appui communs fondés sur un ensemble unifié de règles et règlements ainsi que de politiques et procédures, et

portant sur les domaines suivants : finances, gestion des ressources humaines, passation de marchés, gestion informatique et autres services administratifs. Ces plans devaient être examinés par le Conseil économique et social et approuvés par les conseils de direction des fonds, programmes et institutions spécialisées d'ici à la fin de l'année 2014, pour être mis en œuvre d'ici à 2016.

113. Des mesures ont été prises à cette fin dans le cadre de l'application des procédures opérationnelles permanentes, qui sont obligatoires pour les pays participant à l'initiative « Unis dans l'action » et facultatives pour les autres, ainsi que de la stratégie relative aux modalités de fonctionnement, en vue d'optimiser le rapport coût-efficacité et la qualité des opérations d'appui opérationnel. En outre, le Comité de haut niveau sur la gestion a élaboré plusieurs outils et directives permettant de mener des opérations intégrées et conjointes dans les domaines des achats, des ressources humaines, de la gestion financière et de l'informatique et des communications; ces outils se sont avérés utiles, notamment dans les pays pilotes qui expérimentent la stratégie relative aux modalités de fonctionnement. Il est crucial que le Siège communique plus efficacement et fournisse un meilleur encadrement pour permettre la généralisation des approches opérationnelles intégrées qui existent déjà.

114. Malgré les efforts déployés, de nombreux bureaux de pays et équipes de gestion des opérations ont signalé la persistance d'obstacles empêchant la planification d'opérations modernes, efficaces et conjointes à l'appui des activités du système des Nations Unies pour le développement. À l'heure actuelle, il reste difficile d'instaurer une gestion commune sur le terrain. Des restrictions au principe d'« Unité d'action » subsistent, chaque entité maintenant ses propres fonctions dans des domaines tels que les finances et la trésorerie, les ressources humaines, les achats, les progiciels de gestion intégrés et l'administration. Il faut mieux coordonner la fourniture de services d'appui communs dans la mesure où ces derniers représentent encore d'importantes économies potentielles.

115. L'harmonisation des procédures et des systèmes des organismes des Nations Unies reste un bon moyen d'éviter les doublons et de réduire les coûts de transaction. Cela a souvent consisté à procéder à des ajustements mineurs, qui ont permis aux différents organismes de « reconnaître mutuellement » leurs meilleures pratiques et d'accepter les politiques et procédures des uns et des autres. Il est particulièrement important de pouvoir accéder rapidement aux services de tout organisme à même de fournir l'appui nécessaire ou de déployer ses services rapidement et efficacement dans les pays où la situation est complexe. Cette démarche s'est révélée efficace dans de nombreux domaines, notamment s'agissant des solutions d'achats conjoints et de services bancaires communs à l'échelle mondiale et locale proposées par le Comité de haut niveau sur la gestion. Elle doit maintenant être généralisée afin de permettre au système des Nations Unies pour le développement de réaliser des économies sur le plan opérationnel aux niveaux mondial, régional et national; le système gagnerait en outre à faire un état des lieux visant à déterminer quels domaines d'activité il faudrait cibler à chaque niveau.

116. Plusieurs organismes ont mis en place des centres de services mondiaux, qui ont permis de réaliser des économies d'échelle et de réduire les coûts en supprimant la nécessité des transactions locales dans de nombreux domaines d'activité. Les organismes ayant mis en place des centres de services centralisés peuvent permettre

aux autres organismes qui le souhaitent de bénéficier de services considérés comme des pratiques de référence.

117. Il est de plus en plus nécessaire de promouvoir une meilleure intégration des services d'appui du système des Nations Unies pour le développement en vue d'une exécution progressive plus large des activités qui tiennent compte des enseignements tirés et qui soit compatible avec d'autres mesures d'efficacité. Le Comité de haut niveau sur la gestion et le Groupe des Nations Unies pour le développement devraient travailler ensemble à l'élaboration d'un cadre ouvert en vue d'une collaboration future. Le Groupe devrait demander que tous les nouveaux documents d'orientation émanant du Siège soient explicitement alignés sur les engagements pris par chaque organisme s'agissant de sa participation aux opérations communes.

Recommandations

1. Mise en œuvre et adaptation des procédures opérationnelles permanentes dans tous les pays

118. Les procédures opérationnelles permanentes devraient être introduites et mises en œuvre dans tous les pays, après avoir été adaptées au contexte et à l'organisation de chaque pays. Les programmes et directives des divers organismes devraient être alignés sur ces procédures opérationnelles permanentes, condition indispensable pour que toutes les équipes de pays des Nations Unies appliquent pleinement lesdites procédures. Dans certains cas, l'approbation des organes directeurs des divers organismes des Nations Unies est requise et elle devrait être encouragée par les États Membres pour l'ensemble du système des Nations Unies pour le développement. Dans le même temps, les procédures opérationnelles permanentes devraient être étoffées pour faire correspondre les méthodes de travail aux nouvelles exigences découlant du Programme 2030.

2. Généralisation de la mise en œuvre de la stratégie relative aux modalités de fonctionnement

119. De même, la stratégie relative aux modalités de fonctionnement devrait être mise en œuvre par les équipes de pays des Nations Unies, lesquelles devraient avoir la possibilité de déterminer elles-mêmes les services à intégrer en procédant à une planification stratégique et à une analyse coût-avantage rigoureuses. Les équipes de pays devraient lancer la mise en œuvre de la stratégie parallèlement à l'élaboration de leur cadre de pays.

3. Expansion des centres de services intégrés

120. La mise en place de centres de services communs peut améliorer l'efficacité et l'efficience des activités du système des Nations Unies pour le développement. Celui-ci devrait envisager de créer de nouveaux centres de ce type, en les adaptant à la situation de chaque pays, en tenant compte des enseignements tirés d'autres méthodes et en se fondant sur des évaluations. On peut citer à titre d'exemple les centres de services intégrés pour les activités menées conjointement au Brésil et au Viet Nam et les centres de services intégrés mondiaux établis au Danemark, en Hongrie (Fonds des Nations Unies pour l'enfance) et en Malaisie (PNUD).

4. Révision des règles, règlements et procédure en vue de faciliter l'appui à la coopération Sud-Sud et à la coopération triangulaire

121. Des problèmes subsistent en ce qui concerne la façon dont le système s'efforce de faciliter la coopération Sud-Sud et la coopération triangulaire. Bien que certains organismes aient pris des dispositions exceptionnelles qui tiennent compte des exigences particulières de ces types de coopération, en prévoyant notamment une réduction des coûts de transaction et des délais de prestation de services, il convient de trouver des solutions à plus long terme en révisant les procédures relatives à certaines activités d'appui à la coopération Sud-Sud afin d'adopter une démarche systématique qui réponde véritablement aux besoins dans ce domaine plutôt qu'en s'appuyant sur des procédures exceptionnelles mises en place au cas par cas.

VII. Un nouvel examen quadriennal complet

122. En adoptant un programme de développement universel, ambitieux et porteur de changements, les États Membres ont accru leurs exigences à l'égard du système des Nations Unies pour le développement. Celui-ci va devoir se transformer, mais cette évolution devra se faire graduellement. Les mutations qu'impose le Programme 2030 de par sa nature et sa portée passeront obligatoirement par des étapes à court et à moyen terme, ce qui donnera au système le temps et les moyens nécessaires pour procéder à des changements importants sur le long terme. Plusieurs initiatives ont déjà été lancées pour intégrer le Programme 2030 dans les modes de fonctionnement des organismes en charge du développement aux niveaux national, régional et mondial. Il appartient à présent aux États Membres de fixer le cap que devra suivre le système des Nations Unies pour le développement, dans le cadre d'un examen quadriennal complet qui se devra d'être dynamique et stratégique. Il s'agit là de la première étape de son positionnement à plus long terme.

123. L'examen quadriennal complet de 2016 est l'occasion de s'attaquer à des problèmes dont il faudra se préoccuper à court et à moyen terme, tout en posant déjà des jalons dans des domaines qui exigeront une évolution à plus long terme. Il est essentiel que le dynamisme généré par le tournant ambitieux qu'a constitué l'adoption du Programme 2030 se retrouve dans l'examen quadriennal complet de 2016, et il faut impérativement saisir la possibilité qui nous est offerte d'engager la première étape de cette stratégie avant que l'Assemblée générale ne vote la prochaine résolution concernant l'examen, en 2020. Un effort particulier doit être fait en ce sens dans les domaines qui ont été recensés à l'issue du dialogue du Conseil économique et social sur la place qu'est appelé à occuper à plus long terme le système des Nations Unies pour le développement, notamment en ce qui concerne ses fonctions, son financement, sa gouvernance, ses modes de fonctionnement, ses approches en matière de partenariat, ses capacités et son influence.

124. Afin de fixer l'orientation stratégique des activités opérationnelles de développement dans les toutes premières années de la mise en œuvre du Programme 2030, le prochain examen quadriennal complet devra absolument jeter les bases qui permettront aux organismes des Nations Unies qui s'occupent du développement de relever les défis liés au nouveau programme de développement, tant au niveau des entités qu'à l'échelle du système. Il ne faut pas manquer cette occasion de préparer le terrain pour les quatre prochaines années.

125. Cet examen quadriennal complet d'un nouveau genre devrait imprimer une orientation stratégique qui soit axée sur les résultats plutôt que sur les processus, et définir ainsi le rôle que le système des Nations Unies pour le développement peut jouer dans la réalisation du Programme 2030. Cela concernerait aussi bien les financements que les programmes et les institutions spécialisées, l'idée étant de disposer, en matière de suivi et de rapports à présenter, d'une véritable approche stratégique à l'échelle du système. Pour ce faire, il faudrait peut-être envisager de faire de l'examen quadriennal complet un outil pour l'ensemble du système qui permettrait aux États Membres de donner des orientations stratégiques aux organismes des Nations Unies et de préciser leur vision en soulignant les principes qui doivent régir leurs fonctions et la répartition de leurs tâches sur la base des résultats escomptés. Le nouvel examen quadriennal complet devrait préciser les fonctions fondamentales et les mécanismes de responsabilisation du système pour le développement et trouver des moyens de renforcer la collaboration interinstitutions dans différents contextes, notamment pour réduire les fractures en matière de développement, d'aide humanitaire, de paix et de sécurité afin d'éviter les chocs, d'accroître la résilience et de conserver les acquis dans les domaines de la paix et du développement. Il devrait ouvrir la voie à des réformes susceptibles de produire des résultats marquants, notamment en renforçant la transparence et la gouvernance à l'échelle du système, en améliorant la coordination et la collaboration entre les différents organismes, en obtenant des gains d'efficacité pour optimiser les ressources disponibles et en donnant aux équipes de pays des Nations Unies les moyens de collaborer de manière plus cohérente et intégrée; il devrait également permettre à l'Organisation de répondre aux besoins et aux priorités des pays, sans pour autant négliger les mandats et les avantages comparatifs. Toute cette évolution devra s'opérer de manière simple et ciblée, la première étape pouvant consister à changer sa dénomination. Le nouvel examen quadriennal complet pourrait ainsi être rebaptisé « examen stratégique ».

126. L'examen quadriennal complet de 2016 représente la première étape sur cette voie. Il devrait :

- Tenir compte de l'essence et de l'esprit du Programme 2030 en orientant stratégiquement le système des Nations Unies pour le développement vers l'unité d'action;
- Se transformer et devenir un outil d'orientation stratégique pour tous les organismes des Nations Unies en charge du développement;
- Évaluer l'ensemble du système des Nations Unies, notamment les institutions spécialisées, sans remettre en cause le rôle important des organes de contrôle ni leurs mandats spécialisés; les membres des conseils de direction devraient participer à la construction du système intégré qu'ils ont eux-mêmes appelé de leurs vœux lorsqu'ils ont adopté la résolution contenant le Programme 2030 (résolution 70/1 de l'Assemblée générale).

127. **Premièrement, les fonctions du système des Nations Unies pour le développement doivent être alignées sur le Programme 2030, découler des avantages comparatifs des Nations Unies et chercher à produire des résultats dictés par la demande au niveau des pays qui soient adaptés à leurs besoins et qu'ils puissent s'approprier.** À l'avenir, le système des Nations Unies pour le développement devra s'attacher à :

- Fournir un appui normatif intégré pour la mise en œuvre, le suivi et l'établissement de rapports concernant les accords, les normes et les règles applicables au plan mondial;
- Prodiguer des conseils fondés sur des faits et s'inscrivant dans une démarche d'ensemble, et stimuler la réflexion pour aider les pays qui s'emploient à transposer les objectifs de développement durable dans leurs plans et budgets locaux et nationaux, et rendre compte de la réalisation de ces objectifs à l'échelle du pays;
- Réunir les parties représentant des intérêts divers, faciliter le partage des connaissances, la coopération Sud-Sud et la coopération triangulaire, y compris la coopération régionale, et nouer des partenariats pour tirer profit des atouts de l'ensemble des acteurs du développement;
- Contribuer au renforcement des capacités, notamment en augmentant le volume et en améliorant la qualité des données complètes et ventilées;
- Fournir une aide directe et des services, surtout dans les pays les moins avancés et les pays en situation particulière, tels que les pays en développement sans littoral, les petits pays insulaires en développement et les pays touchés par un conflit ou ceux qui sont les plus exposés aux conséquences des changements climatiques et des catastrophes naturelles.

128. Deuxièmement, les fonctions du système des Nations Unies pour le développement doivent pouvoir compter sur des flux et des mécanismes de financement appropriés. L'harmonisation des fonctions, moteur du changement, et son financement, comme condition du succès de l'entreprise, dépendront des pratiques de financement en faveur de la réalisation du Programme 2030. Ces financements devraient inciter les entités du système des Nations Unies pour le développement à travailler ensemble et à faire en sorte que les activités de base des organismes concernés soient menées à bien avec plus d'efficacité. Il faudra, pour ce faire :

- Trouver de nouveaux moyens de consolider les ressources de base, avec l'aide tant des États Membres que des entités des Nations Unies, notamment en instaurant des relations de confiance avec les partenaires et en institutionnalisant des dialogues structurés sur le financement;
- Compléter les ressources de base au moyen de mécanismes de financement communs bien pensés qui puissent améliorer la flexibilité et la prévisibilité des fonds préaffectés. Le système des Nations Unies pour le développement doit établir une claire distinction entre les activités de base et les activités secondaires et encourager les affectations de fonds d'un montant plus élevé à des domaines dont on attend des résultats stratégiques importants;
- Renforcer les partenariats avec les institutions financières internationales;
- Étudier la possibilité de recourir plus systématiquement à des méthodes de financement novatrices qui permettraient d'atténuer les risques et d'obtenir davantage de ressources privées;
- Tirer profit de la capacité du système des Nations Unies pour le développement à mobiliser des ressources afin de financer les fonctions principales à l'échelle du système;

- Publier des données à jour, transparentes, harmonisées, ouvertes et de bonne qualité sur les financements, notamment en veillant à ce que tous les organismes des Nations Unies en charge du développement se conforment à la norme de l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide pour communiquer leurs données et mettre en commun leurs expériences et les enseignements tirés des bons résultats obtenus par certains fonds et programmes dans ce domaine.

129. **Troisièmement, le système des Nations Unies pour le développement doit être guidé stratégiquement par des structures de gouvernance qui le rendent responsable des résultats obtenus par l'ensemble de ses composantes.** Pour que les organismes des Nations Unies puissent faire face à la mise en œuvre d'un programme intégré très complexe, il est indispensable d'améliorer la gouvernance horizontale tout en renforçant la capacité des organes directeurs à donner des orientations stratégiques, et de veiller à ce que le principe de responsabilité soit respecté, tant pour les mandats spécialisés des différentes entités que pour les activités intersectorielles qu'implique le Programme 2030. Il faudra, pour ce faire :

- Renforcer le rôle des principaux organes en s'employant à mieux utiliser les mécanismes et plateformes déjà en place, y compris au niveau régional, et imaginer de nouvelles configurations institutionnelles, ou améliorer celles qui existent, pour consolider la gouvernance, en particulier la gouvernance horizontale – on pourrait ainsi songer à tenir des réunions sous la supervision du Conseil économique et social afin de déterminer les fonctions à l'échelle du système;
- Redynamiser les organes directeurs grâce à de nouvelles méthodes de travail, à un meilleur équilibre géographique et à la participation de multiples parties prenantes, afin que les activités spécialisées débouchent sur des réalisations pluridimensionnelles, et ménager un espace qui permette à toutes les parties de faire entendre leur voix.

130. **Quatrièmement, la capacité du système des Nations Unies pour le développement à produire des résultats dépend de l'amélioration de son fonctionnement, ce qui suppose une présence stratégique efficace et efficiente sur le terrain et une main-d'œuvre qualifiée et motivée. Elle dépend également de l'aptitude des partenariats stratégiques à tirer parti des atouts de tous les acteurs du développement et de tous les piliers de l'action de l'Organisation tout en laissant de l'espace pour l'innovation.** Afin d'optimiser ses capacités et son influence, le système des Nations Unies pour le développement devrait être organisé de façon à pouvoir :

- Ajuster sa présence aux niveaux national et régional en se fondant sur des modèles flexibles, adaptés aux besoins et priorités des pays, qui suivent une approche collaborative, tant sur le plan interne qu'avec les partenaires extérieurs, et qui exploitent les technologies modernes de communication;
- Tirer parti de la dimension régionale, en veillant à une répartition claire des tâches entre les entités régionales concernées, afin de garantir la cohérence et la coordination, en particulier pour les données et les statistiques ainsi que pour le suivi et l'examen du Programme 2030, et créer des complémentarités et des synergies entre les deux mécanismes de coordination régionaux;

- Motiver les membres du personnel et mettre leurs compétences à niveau, mais aussi les inspirer et leur donner les moyens de transcender les limites sectorielles et institutionnelles, en bénéficiant d'un encadrement porteur de changements et jouissant d'une autonomie en la matière;
- Collaborer facilement et ouvertement avec des partenaires externes selon une démarche cohérente à l'échelle du système et moyennant un mécanisme de contrôle approprié pour tous les organismes concernés, en s'appuyant ici sur les bonnes pratiques qui puissent faire véritablement entrer l'Organisation dans le XXI^e siècle;
- Prendre conscience que les activités relatives au développement, à la consolidation de la paix et à l'assistance humanitaire contribuent à faire émerger, de façon parallèle plutôt que séquentielle, des sociétés pacifiques et prospères, et que les clivages institutionnels doivent être dépassés pour réaliser les objectifs du Programme 2030.

131. Cinquièmement, les efforts déployés pour renforcer la cohérence et la coordination du Programme 2030 doivent se poursuivre et s'orienter vers une action intégrée permettant de répondre aux appels concertés, universels, et néanmoins ciblés, qu'il renferme. Il faut notamment prendre appui sur les nombreuses activités menées par les organismes des Nations Unies en charge du développement et sur les mesures novatrices qu'ils ont déjà prises, et favoriser l'apparition d'une nouvelle génération de mécanismes, instruments et pratiques qui puissent fonctionner comme un système aux niveaux national, régional et mondial. Les États Membres ont une importante responsabilité dans le maintien et le déploiement de ces efforts, au rang desquels devraient notamment figurer :

- La mise en œuvre intégrale des directives générales du Groupe des Nations Unies pour le développement par les équipes de pays des Nations Unies, qui devront prendre soin de s'adapter au contexte propre à chaque pays;
- L'optimisation de l'initiative « Unis dans l'action », qui pourrait devenir la plateforme de soutien au système des Nations Unies pour le développement au niveau national;
- Une nouvelle version du plan-cadre national pour le développement, rebaptisé Plan-cadre plurinational des Nations Unies pour le développement durable, qui permet de saisir l'essentiel du contenu et du contexte du Programme 2030 et donne un aperçu stratégique des activités et des missions que l'Organisation mène sur le terrain, en fonction des besoins des pays;
- Un système de coordinateurs résidents possédant l'autorité, la neutralité, l'expérience et les compétences requises pour diriger sur le terrain une équipe de pays des Nations Unies dotée de réels moyens d'action, dispositif qui constituerait la pierre angulaire de l'appui collectif du système au Programme 2030;
- La mise en place de modalités opérationnelles intégrées, surtout – mais pas seulement – au plan national, et ce grâce à des services d'appui ordinaires, à une plus grande harmonisation des pratiques commerciales et à une prise de conscience des bonnes pratiques des uns et des autres (et à leur adoption).

132. Enfin, bien que les objectifs de développement durable soient interdépendants, plusieurs priorités se recoupent entre le Programme 2030 et

les fonctions du système des Nations Unies pour le développement à l'échelle du système. Ces priorités ont tenu une place importante lors des précédents examens triennaux et quadriennaux complets, et il en sera toujours de même à l'avenir. À court, à moyen et à long terme, ces priorités continueront de jouer un rôle déterminant pour la réalisation des objectifs du Programme 2030. Elles visent notamment à :

- Éradiquer la pauvreté sous toutes ses formes et dans toutes ses manifestations. Cette lutte reste la priorité du système des Nations Unies pour le développement. Tout doit être mis en œuvre pour ne laisser personne de côté, combattre les inégalités et résoudre les difficultés multiples et diverses qui sont au cœur du fléau qu'est la pauvreté;
- Créer et renforcer les capacités nationales, tant sur le plan technique que fonctionnel. Cela suppose d'aider les instituts statistiques nationaux à collecter et analyser des données ventilées de qualité qui permettront d'orienter les activités liées à l'élaboration de politiques, à leur planification, à leur mise en œuvre, à leur suivi et à l'établissement de rapports. Il faudra également appuyer et utiliser, autant que faire se peut, les dispositifs financiers, les mécanismes de passation des marchés et capacités d'évaluation qui existent au niveau national;
- Tirer profit de la coopération Sud-Sud et de la coopération triangulaire et les faciliter, d'autant que la demande pour ce type de services devrait augmenter grâce à l'amélioration des capacités de nombreux pays en développement et à l'appropriation des objectifs de développement durable à l'échelle nationale;
- Parvenir à l'égalité des sexes et donner aux femmes et aux filles plus d'autonomie. Pour ce faire, il faudra renforcer les activités opérationnelles et normatives du système des Nations Unies pour le développement dans ce domaine, en mettant particulièrement l'accent sur les résultats obtenus en matière d'égalité des sexes et sur l'intensification des efforts menés en la matière à l'échelle du système;
- Poursuivre les actions visant à mieux faire appliquer les principes et les normes relatifs aux droits de l'homme, préserver la dignité et les droits fondamentaux des personnes tout en œuvrant en faveur de leur autonomisation en tant que partenaires actifs du développement durable.

133. En nous tournant vers l'avenir, prêts à procéder aux changements fondamentaux qu'exige le Programme 2030 pour faire en sorte que système des Nations Unies pour le développement dispose des capacités voulues pour atteindre les objectifs fixés en la matière, compte tenu de la nécessité d'assurer un contrôle et un suivi stratégiques de ces objectifs à court, à moyen et à long terme, il conviendra d'évaluer, d'ajuster et de recalibrer les interventions. Pour ce faire, on prendra soin de ne pas s'intéresser uniquement aux résultats à court terme, qui sont facilement mesurables, mais également aux réalisations à plus long terme qui sont par nature plus difficiles à jauger, notamment dans les domaines du renforcement des capacités et des institutions. À cet égard, l'examen quadriennal complet ne doit pas seulement définir l'orientation stratégique des organismes en charge du développement, mais aussi continuer d'apporter son concours à un important mécanisme permettant de communiquer aux États Membres les progrès réalisés en ce sens. Pour y parvenir, l'examen quadriennal complet devra :

- Harmoniser les mécanismes de gestion axés sur les résultats de l'ensemble des entités du système des Nations Unies pour le développement;
 - Renforcer l'évaluation à l'échelle du système;
 - Élaborer des dispositifs capables d'assurer avec précision le suivi de l'examen quadriennal complet et de rendre compte de ses avancées, avec notamment un nouveau et solide cadre de suivi de cet examen qui soit parfaitement aligné sur les objectifs de développement durable.
-