



联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

Organisation des Nations
Unies pour l'alimentation
et l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الغذية والزراعة
للأمم المتحدة

F

RÉUNION CONJOINTE

**Cent vingt-cinquième session du Comité du Programme
et cent soixante-treizième session du Comité financier**

Rome, 12 novembre 2018

**Incidences de la mise en œuvre et du financement de la réforme du système
des Nations Unies pour le développement**

Pour toute question relative au contenu du présent document, prière de s'adresser à:

M^{me} Beth Crawford
Responsable du
Bureau de la stratégie, de la planification et de la gestion des ressources (OSP)
Tél.: +39 06570 52298

Le code QR peut être utilisé pour télécharger le présent document. Cette initiative de la FAO vise à instaurer des méthodes de travail et des modes de communication plus respectueux de l'environnement. Les autres documents de la FAO peuvent être consultés à l'adresse www.fao.org.



PC 125

Résumé

- Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies (ONU) a proposé un ambitieux programme de réforme, qui englobe la réforme de l'architecture de paix et de sécurité de l'Organisation, sa gestion et sa structure budgétaire ainsi que les activités qu'elle mène aux fins du développement durable.
- Le présent document traite du repositionnement du système des Nations Unies pour le développement; il s'articule autour des cinq grands domaines de changement énoncés dans la résolution 72/279 de l'Assemblée générale. Il donne un aperçu du rôle de la FAO dans la réforme du système des Nations Unies pour le développement et une analyse préliminaire des implications de cette réforme pour la FAO. Les participants à la Réunion conjointe sont invités à donner des indications sur les moyens qui pourraient permettre de combler le déficit de financement non inscrit au budget de la FAO qui résulte du doublement de sa contribution au titre de l'accord relatif à la participation aux coûts du Groupe des Nations Unies pour le développement en 2019.

Indications que les participants à la Réunion conjointe du Comité du Programme et du Comité financier sont invités à donner

Les participants à la Réunion conjointe sont invités:

- a) à prendre note de l'engagement du Secrétariat dans l'effort conjoint de planification de la mise en œuvre de la réforme du système des Nations Unies pour le développement qui doit débiter en janvier 2019, comme indiqué dans le plan de mise en œuvre du système redynamisé des coordonnateurs résidents présenté par le Secrétaire général, et des implications pour la FAO en tant qu'institution spécialisée des Nations Unies;
- b) à noter que la résolution 72/279 de l'Assemblée générale des Nations Unies demande aux États Membres de veiller à ce que toutes les entités du système des Nations Unies doublent les contributions qu'elles versent dans le cadre de l'accord actuel de partage des coûts du Groupe des Nations Unies pour le développement;
- c) à donner des orientations sur le financement du montant non budgétisé de 2,55 millions d'USD en 2019, et, pour ce faire, à examiner les possibilités suivantes:
 - i) déterminer des domaines spécifiques du Programme de travail et budget approuvé pour 2018-2019 qui pourraient être mis en retrait, ce qui permettrait de réorienter des ressources;
 - ii) mettre en recouvrement une contribution supplémentaire au titre du Programme ordinaire afin de couvrir le montant requis;
 - iii) créer un fonds fiduciaire spécial qui serait alimenté par des contributions volontaires supplémentaires;
- d) à noter que le Secrétariat fera rapport au Comité financier à sa session de mai 2019 sur les nouvelles mesures prises pour couvrir la contribution supplémentaire au système des Nations Unies pour le développement.

I. Généralités et portée du présent document

1. Porteur de la promesse de ne laisser personne pour compte de l'ambition d'assurer la paix et la prospérité pour tous sur une planète en bonne santé, le Programme de développement durable à l'horizon 2030 est un facteur de changement important. Par conséquent, le Secrétaire général a proposé un ambitieux programme de réforme, qui englobe la réforme de l'architecture de paix et de sécurité de l'Organisation, sa gestion et sa structure budgétaire ainsi que les activités qu'elle mène aux fins du développement durable.

2. En juin et en décembre 2017, le Secrétaire général a publié deux rapports dans lesquels il présente la perspective d'un système des Nations Unies pour le développement qui soit plus efficace et plus uni et qui assume davantage la responsabilité des résultats qu'il obtient¹. En mai 2018, l'Assemblée générale a adopté la résolution 72/279 sur le repositionnement du système des Nations Unies pour le développement, qui s'appuie sur la résolution de 2016 relative à l'examen quadriennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies². Elle y décrit la réforme du système des Nations Unies pour le développement la plus vaste et la plus ambitieuse depuis des décennies, articulée autour d'une nouvelle génération d'équipes de pays des Nations Unies, de la redynamisation du rôle du système des coordonnateurs résidents des Nations Unies, du réaménagement de l'approche régionale, de l'orientation stratégique, de la supervision et de la responsabilité pour l'obtention de résultats à l'échelle du système et du financement du système des Nations Unies pour le développement.

3. Le présent document donne une vue d'ensemble du repositionnement du système des Nations Unies pour le développement, autour des cinq grands axes de changement énoncés dans la résolution 72/279 (section II), un aperçu du rôle de la FAO dans cette réforme (section III) et une analyse préliminaire par la FAO des implications, pour l'Organisation, des différents éléments de la résolution 72/27, y compris le financement du système des coordonnateurs résidents de l'ONU en 2019 (section IV).

II. Vue d'ensemble du repositionnement du système des Nations Unies pour le développement

4. *Nouvelle génération d'équipes de pays des Nations Unies.* Les équipes de pays des Nations Unies doivent s'articuler autour d'un plan d'appui stratégique de pays – élaboré en étroite consultation avec les gouvernements et traduisant les priorités nationales – et être dirigées par un coordonnateur résident impartial, indépendant et autonome. La planification se fondera sur une analyse commune de pays préparée par l'équipe de pays et aboutira à un accord de partenariat avec les Nations Unies (sous l'égide du PNUAD) négocié avec le gouvernement hôte. L'objectif est d'assurer, de façon systématique et à l'échelle du système, une véritable transparence et une capacité à rendre compte des résultats.

5. *Redynamisation du rôle du système des coordonnateurs résidents.* Le système redynamisé sera fondé sur la responsabilité mutuelle entre les coordonnateurs résidents et les membres de l'équipe de pays, grâce à une séparation claire de la fonction de coordonnateur résident et de celle de représentant du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Ce nouveau système entrera en vigueur en janvier 2019. Dans le cadre de cette réforme, le Bureau de la coordination des activités de développement sera en outre dissocié du PNUD et transféré au Secrétariat, où il sera responsable devant le Secrétaire général de la gestion du système des coordonnateurs résidents.

6. *Réaménagement de l'approche régionale.* Une approche régionale coordonnée, revue dans son approche et restructurée, soutiendra pleinement le travail effectué au niveau national. Il est attendu du niveau régional qu'il offre une plateforme de concertation et fournisse des avis stratégiques intégrés, ainsi

¹ A/72/124-E/2018/3 et A/72/684-E/2018/7, *Repositionnement du système des Nations Unies pour le développement en vue de la mise en œuvre du Programme 2030.*

² A/RES/71/243.

qu'un appui normatif et technique, sur les priorités régionales. Le réaménagement et le repositionnement des activités des commissions économiques régionales sont donc une priorité, tout comme le renforcement des liens entre ces commissions et l'ensemble de la famille des Nations Unies aux niveaux régional et national.

7. *Orientation stratégique, supervision et responsabilité pour l'obtention de résultats à l'échelle du système.* L'obligation de rendre des comptes résidera essentiellement au niveau national, entre l'équipe de pays et le gouvernement hôte, mais il est toutefois essentiel d'améliorer la supervision multilatérale des activités du système des Nations Unies pour le développement menées à l'échelle du système. Le Conseil économique et social et les conseils d'administration des organismes des Nations Unies s'efforcent de renforcer et d'assurer la cohérence de la prise de décisions et de l'orientation de l'action collective du système des Nations Unies pour le développement. L'équipe de transition des Nations Unies travaille actuellement à l'élaboration d'un nouveau document stratégique à l'échelle du système, qui sera un instrument clé pour promouvoir le nouveau mode de réflexion et d'action dans l'ensemble du système des Nations Unies pour le développement.

8. *Financement du système des Nations Unies pour le développement.* Dans sa résolution sur le repositionnement du système des Nations Unies pour le développement, adoptée le 31 mai 2018, l'Assemblée générale a souligné, entre autres choses, que le système des coordonnateurs résidents devait disposer d'un financement suffisant, prévisible et durable, et elle a adopté une formule hybride afin de dégager tous les ans, à partir du 1^{er} janvier 2019, les fonds nécessaires, comme le Secrétaire général l'avait demandé dans son rapport³. Selon la résolution 72/279, ce financement doit provenir de trois sources: i) le prélèvement d'une redevance de 1 pour cent sur la contribution de tierces parties aux ressources autres que les ressources de base affectées selon de stricts critères aux activités connexes de développement des Nations Unies, ii) le doublement du montant actuellement prévu dans l'accord de partage des coûts du Groupe des Nations Unies pour le développement, et iii) des contributions volontaires, prévisibles et pluriannuelles à un fonds d'affectation spéciale destiné à accompagner la période de mise en place initiale.

III. Rôle de la FAO dans la réforme du système des Nations Unies pour le développement

9. La FAO s'emploie activement à faire en sorte que les particularités des institutions spécialisées du système des Nations Unies soient dûment prises en compte dans la réforme du système des Nations Unies pour le développement et dans les modalités d'application des résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies compte tenu du caractère indépendant de leur appartenance et de leurs structures de gouvernance⁴.

10. À cet égard, la FAO participe à la gouvernance du processus de repositionnement au niveau mondial, notamment en travaillant au sein des organes subsidiaires du Conseil des chefs de secrétariat (CCS), d'une série de groupes de travail spécialisés, d'équipes spéciales, d'équipes de conception et de groupes de référence et, pour l'orientation générale, du Groupe des Nations Unies pour le développement durable et de ses groupes principal et consultatifs sur la réforme du système des Nations Unies pour le développement. Il convient de noter la très bonne qualité de la coopération au sein de ces groupes et la qualité du partenariat qui a été établi entre les entités du système des Nations Unies concernées sous la

³ A/RES/72/279, par. 10.

⁴ En dépit du fait que le caractère obligatoire des résolutions de l'Assemblée générale pour les institutions spécialisées telles que la FAO (qui ont leurs propres membres et leur propre structure de gouvernance), n'est pas aussi étendue ni aussi contraignante que pour les entités qui font rapport à l'Assemblée générale. Ce point a également été soulevé par l'OIT dans le rapport relatif à la réforme du système des Nations Unies qui a été présenté à son organe directeur (GB 33/INS/4, paragraphe 4).

direction de la Vice-Secrétaire générale de l'ONU, avec l'appui efficace de l'équipe chargée de la transition dans le cadre de la réforme du système des Nations Unies.

11. La FAO voit dans la résolution 72/279 de l'Assemblée générale une étape importante en vue de faire de l'ONU un partenaire plus efficace et plus réactif lorsqu'il s'agit d'aider les États Membres de l'ONU à l'heure de fixer leurs objectifs et cibles nationaux en vue de mettre en œuvre le Programme 2030. Pour parvenir au changement transformationnel requis, toutes les parties prenantes devront adopter de nouvelles façons de travailler ensemble, notamment en abandonnant la logique de projets au profit de celle des politiques et des programmes, et celle de la réalisation en interne au profit de celle du soutien de l'action d'autres acteurs, et aussi en changeant d'approche concernant le financement et la propriété des données. De tels changements à l'échelle du système exigent aussi un appui politique et financier substantiel de la part des États Membres, y compris un financement durable pour le nouveau positionnement du système des Nations Unies pour le développement afin de permettre la mise en œuvre du Programme 2030.

12. Au cours du deuxième trimestre de 2018, la FAO a participé activement au groupe consultatif présidé par la Vice-Secrétaire générale, qui a conduit à l'élaboration du plan de mise en œuvre du système redynamisé des coordonnateurs résidents présenté par le Secrétaire général à New York le 12 septembre 2018.

IV. Analyse préliminaire des implications de la réforme du système des Nations Unies pour le développement pour la FAO

A. Une nouvelle génération d'équipes de pays des Nations Unies

13. La FAO joue un rôle actif dans les travaux de l'équipe de conception du PNUAD et contribue ainsi à l'élaboration des nouvelles lignes directrices concernant le PNUAD qui doivent être achevées début 2019. Le nouveau PNUAD devrait être l'instrument le plus important pour la planification et la mise en œuvre des activités de développement des Nations Unies au niveau des pays et constituera un cadre général pour les programmes des différentes entités du système des Nations Unies.

14. Tout en reconnaissant la primauté des PNUAD, la FAO considère que ses cadres de programmation par pays (CPP) sont des documents clés de planification pour l'Organisation; et ils continueront d'exister. La FAO reconnaît que les documents de programmation des institutions spécialisées, comme par exemple les cadres de programmation par pays de la FAO, doivent être alignés sur le PNUAD, mais souligne la nécessité de faire preuve de souplesse en ce qui concerne ce qui est en dehors du PNUAD. Les institutions spécialisées comme la FAO ont des obligations mondiales qui sont approuvées et financées par leurs organes directeurs mondiaux et régionaux en ce qui concerne les domaines normatifs pertinents, ainsi que les programmes stratégiques et techniques; ceux-ci ne peuvent être renégociés au niveau des pays à chaque fois qu'un PNUAD est reformulé.

15. Les critères permettant de déterminer la présence de l'ONU et la composition des différentes équipes de pays des Nations Unies doivent encore être définis au niveau mondial dans le cadre du Groupe des Nations Unies pour le développement durable, en consultation avec les États Membres. La FAO souligne que les pays hôtes doivent avoir le dernier mot sur cette question de la présence, qui doit être fonction des priorités nationales et du programme établi pris dans son intégralité.

B. Redynamiser le rôle du système des coordonnateurs résidents

16. Il est attendu des coordonnateurs résidents qu'ils jouent un rôle clé; ils seront habilités dans le pays à coordonner et non à subordonner la programmation par pays entre tous les organismes des Nations Unies. Le rôle de catalyseurs et de facilitateurs joué par les coordonnateurs résidents sera crucial pour la réussite de la réforme; les coordonnateurs s'appuieront sur les politiques et les capacités techniques et opérationnelles des organismes et des fonds et programmes et amélioreront les

actions – collectives et coordonnées – de levée de fonds et de plaidoyer. Le coordonnateur résident ne doit pas endosser de responsabilités opérationnelles directes, afin de garder sa neutralité vis-à-vis des institutions, fonds et programmes; le double système d'établissement de rapports devra être encore précisé.

17. La FAO se félicite de la séparation des fonctions de coordonnateur résident et de représentant résident du PNUD, prévue par la résolution 72/279 de l'Assemblée générale, qui garantira une plus grande neutralité et une plus grande impartialité de la fonction de coordonnateur résident. À l'heure actuelle, la FAO n'a qu'un coordonnateur résident auprès du système (Mauritanie); elle continuera de proposer à ces postes des collègues très compétents en tenant dûment compte de la parité des sexes et de la répartition géographique et elle estime qu'il est vital d'assurer un meilleur équilibre parmi les coordonnateurs résidents au sein du système des Nations Unies.

18. Autre question clé pour la FAO, les représentants de la FAO continueront d'être accrédités auprès des gouvernements et d'avoir un accès direct et des relations de travail avec les ministères compétents, en particulier avec les ministères de l'agriculture et les autres ministères techniques concernés, sur la base du Cadre stratégique et du rôle normatif de la FAO.

19. Les représentants de la FAO continueront de rendre compte principalement au Directeur général de la FAO, mais également au coordonnateur résident concernant la planification et les résultats des éléments du PNUAD dont la FAO sera responsable au niveau national. Il s'agit d'une vision de responsabilité mutuelle du coordonnateur résident et des membres de l'équipe de pays des Nations Unies en ce qui concerne la planification et l'exécution du PNUAD. La FAO convient qu'à l'avenir, les cadres de programmation par pays devront être élaborés en coopération avec les équipes de pays des Nations Unies et avec les coordonnateurs résidents de manière à ajouter de la valeur et à assurer la cohérence avec les PNUAD, mais elle estime qu'il serait plus simple que la FAO et les gouvernements hôtes demeurent responsables des cadres de programmation par pays seulement l'un vis-à-vis de l'autre.

C. Réaménagement de l'approche régionale

20. L'architecture régionale sera revue et affinée au cours de l'année 2019. La FAO a établi une excellente collaboration avec les commissions économiques régionales et elle est un membre actif du Groupe régional des Nations Unies pour le développement durable. Elle se réjouit à la perspective de renforcer le travail conjoint concernant les statistiques, les politiques et les analyses avec les commissions économiques régionales et d'autres organismes des Nations Unies. L'amélioration de la cohérence aux niveaux mondial, régional, sous-régional et national renforcera l'appropriation par les pays, apportera des gains d'efficacité substantiels et améliorera l'efficacité.

D. Orientation stratégique, supervision et responsabilité pour l'obtention de résultats à l'échelle du système

21. Le repositionnement stratégique du système des Nations Unies pour le développement en réponse au Programme 2030 est un processus majeur qui va bien au-delà des réformes administratives qui ont dominé les débats jusqu'ici. L'adaptation du système des Nations Unies aux exigences des ODD passe par un changement fondamental non seulement dans la façon dont les éléments du système fonctionnent ensemble, mais aussi dans le rôle, les responsabilités et les capacités du système. Comme le Secrétaire général l'a noté dans ses deux rapports historiques de juin 2017 et de décembre 2017, la nouvelle conception du développement proposée dans le Programme 2030 exige un renforcement considérable des capacités d'appui intégré aux politiques, une gestion et une analyse des données à plus grande échelle, la création et le maintien de partenariats multipartites efficaces comme mode essentiel de coopération internationale et, pour contribuer à répondre aux besoins financiers plus importants (environ trois fois supérieurs), l'abandon de la logique du simple financement au profit de celle de mobilisation des ressources financières.

22. Le document stratégique à l'échelle du système sera un instrument clé pour promouvoir ce nouveau mode de réflexion et d'action et la FAO participe et continuera de participer activement aux délibérations qui ont été entamées aux fins de l'établissement de la prochaine version de ce document.

E. Financement du système des coordonnateurs résidents

Observations générales

23. Comme expliqué dans le plan de mise en œuvre du système redynamisé des coordonnateurs résidents présenté par le Secrétaire général (14 septembre 2018), le nouveau système indépendant des coordonnateurs résidents coûtera environ 290 millions d'USD par an, dont 255 millions d'USD en frais de personnel et frais de fonctionnement du Bureau des coordonnateurs résidents et du Bureau de la coordination des activités de développement, et 35 millions d'USD pour un fonds de coordination. Quelque 60 millions d'USD devraient être couverts par la redevance de 1 pour cent, 77 millions d'USD par le doublement de la contribution de chaque organisme au titre de l'accord de partage des coûts du Groupe des Nations Unies pour le développement, et 153 millions d'USD par des contributions volontaires.

24. La FAO se dit très préoccupée par le montant des dépenses prévues et par la pérennité du modèle de financement. Elle estime que les futures dispositions relatives à la coordination du système de coordonnateurs résidents, y compris le Bureau de la coordination des activités de développement, doivent être fondées sur un modèle efficient et efficace qui permettrait de tirer parti au maximum des fonctions de programmation et d'élaboration des politiques dont les organismes des Nations Unies disposent déjà aux niveaux régional et mondial. Ainsi, il faudrait mieux utiliser les capacités existantes, y compris les commissions régionales des Nations Unies, afin d'assurer une plus grande adhésion et une gouvernance collective de la part des organismes et d'éviter les redondances et des coûts non viables.

25. En outre, la FAO rappelle que, au cours des cinq derniers exercices biennaux, elle a mené ses activités dans le cadre d'un budget (ouvertures de crédits nettes) à valeur nominale fixe, dans le contexte d'une augmentation continue des demandes d'appui supplémentaire dans des domaines hautement prioritaires. Afin de faire face à ces contraintes, la FAO a réalisé des gains d'efficacité d'une valeur supérieure à 145 millions d'USD, montant qu'elle a réorienté vers les domaines prioritaires. La FAO souhaite que ce type d'approche axée sur les contraintes et les gains d'efficacité soit mieux reflété dans les propositions de financement présentées au titre du nouveau modèle de système des coordonnateurs résidents.

26. Compte tenu des contraintes budgétaires qui sont à prévoir, mais aussi dans une optique de gestion, il pourrait être envisagé de mettre en œuvre le nouveau modèle d'abord dans un petit nombre de pays en 2019, afin d'en tirer éventuellement des enseignements et pour s'assurer qu'on a réussi à obtenir les montants voulus auprès des trois sources de financement.

La FAO et le doublement de la participation aux coûts du Groupe des Nations Unies pour le développement

27. La contribution de la FAO au système des coordonnateurs résidents des Nations Unies telle que fixée initialement (4,3 millions d'USD) est inscrite dans le Programme de travail et budget approuvé pour 2018-2019. La part correspondant à l'année 2018 (2,15 millions d'USD) a été payée. Or, le Bureau de la coordination des activités de développement demande maintenant à la FAO de verser pour

l'année 2019 une contribution au titre du partage des coûts de 4,7 millions d'USD, soit 2,55 millions de plus que le montant prévu dans le budget⁵.

28. Alors que de nombreuses institutions spécialisées et autres entités du système des Nations Unies ont déjà un budget approuvé et sont arrivées à la moitié de l'exercice biennal, la résolution de l'Assemblée générale sur le repositionnement du Système des Nations Unies pour le développement demande aux États Membres siégeant dans les organes directeurs de ces mêmes entités de faire en sorte que celles-ci doublent les montants qu'elles versent au titre de l'accord de partage des coûts du Groupe des Nations Unies pour le développement⁶. La FAO souhaite que ses Membres lui donnent des indications sur l'approche à adopter, sachant que d'autres institutions spécialisées sont confrontées aux mêmes difficultés budgétaires.

29. Dans sa résolution 12/2017, la Conférence de la FAO a approuvé une ouverture de crédits d'un montant de 1 005,6 millions d'USD pour 2018-2019 et le programme de travail correspondant. Compte tenu de la résolution de l'Assemblée générale et du fait que le budget de la FAO ne prévoit pas de ressources pour un doublement de la contribution relative au Groupe des Nations Unies pour le développement en 2019, les participants à la réunion conjointe sont priés de donner des indications sur le financement du montant non budgétisé de 2,55 millions d'USD en 2019. Les possibilités sont les suivantes:

- i) déterminer des domaines spécifiques du Programme de travail et budget approuvé pour 2018-2019 qui pourraient être mis en retrait, ce qui permettrait de réorienter des ressources;
- ii) mettre en recouvrement une contribution supplémentaire au titre du Programme ordinaire afin de couvrir le montant requis;
- iii) créer un fonds fiduciaire spécial qui serait alimenté par des contributions volontaires supplémentaires.

30. Le Secrétariat rendra compte au Comité financier à sa session de mai 2019, dans le Rapport annuel sur l'exécution du budget et les virements entre programmes et chapitres budgétaires, de toute mesure qui aurait été prise, conformément aux indications des membres, pour financer la contribution supplémentaire de 2,55 millions d'USD au Système des Nations Unies pour le développement.

⁵ Ce chiffre comprend non seulement le doublement du montant précédemment approuvé, à savoir 2,15 millions d'USD par an, mais aussi le doublement des augmentations de coûts auxquelles la FAO n'a, à ce jour, pas donné son accord; la FAO estime en effet que les augmentations de coûts ne doivent pas être répercutées sur les coûts partagés, compte tenu du fait que depuis plusieurs exercices le budget de l'Organisation est à valeur nominale fixe et que par conséquent les coûts supplémentaires doivent être absorbés.

⁶ Résolution 72/279, par. 12.