

Avril 2007



CONSEIL

Cent trente-deuxième session

Rome, 18 – 22 juin 2007

ENGAGEMENT DE LA FAO DANS LES RÉFORMES DU SYSTÈME DES NATIONS UNIES

I. CONTEXTE ACTUEL DE LA RÉFORME DES NATIONS UNIES

1. Dans le document final du Sommet du Millénaire de 2005, le Secrétaire général des Nations Unies a été invité à «*entreprendre de renforcer encore la gestion et la coordination des activités opérationnelles des Nations Unies de sorte qu’elles puissent contribuer véritablement à la réalisation des objectifs arrêtés au niveau international, y compris les objectifs du Millénaire pour le développement, notamment en proposant aux États Membres, pour examen, des moyens de créer des entités plus étroitement gérées dans les domaines du développement, de l’aide humanitaire et de l’environnement*». En conséquence, le Secrétaire général des Nations Unies a établi un Groupe de haut niveau sur la cohérence du système de l’ONU dans les domaines du développement, de l’aide humanitaire et de la protection de l’environnement.

2. Le rapport du Groupe de haut niveau sur la cohérence, paru le 9 novembre 2006, a été présenté sous forme de document de l’Assemblée générale accompagné d’une lettre du Secrétaire général en date du 20 novembre 2006. Dans cette lettre, le Secrétaire général déclare qu’il a «*décidé de mettre en œuvre dès à présent certaines des recommandations du Groupe, une décision d’autant plus justifiée que nombre d’entre elles viennent prolonger les réformes et autres initiatives déjà lancées par les chefs de secrétariat des institutions, fonds et programmes des Nations Unies*». Il cite ensuite ces initiatives: mise en œuvre de programmes pilotes unifiés, renforcement de la structure chargée de promouvoir l’égalité entre les sexes, amélioration des pratiques de fonctionnement et révision du Conseil des chefs de secrétariat (CCS).

3. Un rapport du Secrétaire général actuel contenant ses recommandations sur le rapport du Groupe de haut niveau sur la cohérence a été soumis à l’Assemblée générale en avril 2007. L’Assemblée générale pourra ainsi procéder à un examen officiel de ce rapport. Dans son rapport,

Par souci d’économie, le tirage du présent document a été restreint. MM. les délégués et observateurs sont donc invités à ne demander d’exemplaires supplémentaires qu’en cas d’absolue nécessité et à apporter leur exemplaire personnel en séance.

La plupart des documents de réunion de la FAO sont disponibles sur l’Internet, à l’adresse www.fao.org

le Secrétaire général indique clairement que le rapport du Groupe de haut niveau doit être examiné à la lumière de plusieurs initiatives de réforme en cours et prend note de l'avancement des débats entre les organisations sises à Rome sur la question de la sécurité alimentaire.

II. PROGRAMMES PILOTES UNIQUES

4. Eu égard à la «*mise en œuvre de cinq programmes pilotes unifiés*», l'ancien Secrétaire général précise dans sa lettre que certains pays étaient déjà intéressés pour en faire l'expérience et qu'*«un processus était en cours afin de définir des critères de sélection»*, que *«pour obtenir les meilleurs résultats, nous veillerons à ce que les programmes pilotes soient exécutés dans des pays se situant à différents stades de développement»* et que l'exécution de «*programmes pilotes soigneusement conçus et exécutés, fondés sur le principe de la prise en charge par le pays, permettra ultérieurement de développer et d'étendre le principe de l'unité d'action des Nations Unies*».

5. Le Secrétaire général a confié à l'Administrateur du PNUD, en qualité de Président du Groupe des Nations Unies pour le développement (UNDG), la responsabilité de la mise en œuvre des programmes pilotes qui ont été portés au nombre de huit (Albanie, Cap-Vert, Mozambique, Pakistan, Rwanda, République-Unie de Tanzanie, Uruguay et Viet Nam) et sont aujourd'hui connus sous le nom de programmes pilotes uniques. Deux de ces programmes (Cap-Vert et Viet Nam) avaient déjà démarré dans le cadre de l'initiative de Bureau conjoint pilote qui est fondée sur les réformes précédentes approuvées par l'Assemblée générale. Les critères de sélection des huit pays pilotes n'ont pas été convenus en commun.

III. ENJEUX DES PROGRAMMES PILOTES: POINTS À TESTER

6. La FAO participe à l'initiative des programmes pilotes uniques dans les pays qui se sont portés volontaires et afin de tester, en collaboration avec d'autres organisations concernées, diverses méthodes qui permettraient au système onusien de renforcer la coordination et la réduction des coûts des opérations réalisées au niveau des pays, y compris: i) celles qui visent à consolider la prise en charge et la direction, par les pays, des processus nationaux de développement, ii) celles qui adaptent les modalités de coordination de l'ONU aux capacités des divers pays, iii) les modalités techniques axées sur des résultats concrets pour des activités conjointes, iv) l'application de l'approche par groupe ou par thème déjà utilisée dans l'aide humanitaire (qui pourrait aussi servir à tester un nouveau type de coopération entre les institutions des Nations Unies basées à Rome) et v) des méthodes permettant d'identifier les propositions et les gestes des organisations du système onusien en faveur de la nouvelle architecture d'aide déjà mise en place dans plusieurs pays pilotes dans les domaines de l'aide financière, de la stratégie d'assistance conjointe, des approches sectorielles ou bien encore, de l'harmonisation et d'actions communes globales.

7. Il sera également important de tester les approches qui intègrent mieux les capacités et les activités des agences onusiennes spécialisées à la présence sur le terrain, dont: a) les liens étroits entre leurs connaissances et leurs fonctions normatives et opérationnelles, b) la coopération avec des organismes partenaires de l'ONU (Banque mondiale, banques de développement régionales, ONG), c) leurs avis techniques en matière de politiques qui restent intéressantes pour les pays qui ont atteint, ou atteindront bientôt, une situation de revenu moyen et d) leurs activités régionales répondant aux tendances d'une plus grande intégration économique ou de menaces/enjeux de nature transfrontière (acridiens, influenza aviaire, gestion durable des ressources naturelles transfrontières). À l'heure actuelle, seules quelques-unes de ces approches font partie de l'outil principal de programmation du système de l'ONU constitué par les Plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) qui ont souvent été jusqu'à présent une compilation de programmes de pays issus de financements et de programmes onusiens (PNUD, UNICEF, FNUAP, PAM). Cet outil est toutefois appelé à devenir la principale assise des programmes uniques de pays de l'ONU.

8. Les programmes pilotes analyseront également: 1) comment les activités menées conjointement par la FAO, l'ONUDI, le FIDA, le PAM, l'OIT et d'autres organisations pourront appuyer les priorités nationales dans le cadre du programme uniques de pays, 2) comment ces activités pourront utiliser les fonds en gestion commune et d'une manière générale, s'intégrer à l'initiative visant l'unité d'action au niveau des pays, 3) comment mieux équilibrer les priorités nationales d'ordre socio-économique dans le cadre des PNUAD, 4) comment l'élargissement des pouvoirs (d'un coordonnateur résident ou d'un représentant de l'ONU) pourrait aller de pair avec la résolution d'un conflit potentiel d'intérêt au sein du PNUD, compte tenu des fonctions qu'il assume déjà pour le compte du système des Nations Unies et de ses propres responsabilités, 5) comment mieux garantir l'exploitation de la capacité de l'ensemble du système des Nations Unies.

9. Compte tenu du contexte complexe des programmes pilotes uniques, le Secrétariat de la FAO a demandé qu'un accord interinstitutions soit conclu sur l'évaluation des programmes pilotes, soulignant le besoin urgent de définir des lignes de base et des points de référence. Le Secrétariat a proposé qu'un Groupe d'évaluation des Nations Unies, rassemblant les chefs des unités d'évaluation de l'ONU, soit responsable de l'organisation de cette évaluation. L'évaluation formative initiale des projets pilotes, suivie d'une évaluation après environ trois ans d'expérience, devrait prouver la viabilité des programmes testés avant qu'ils ne soient reproduits à plus grande échelle; elle pourrait également contribuer à éclairer les décisions que les organismes intergouvernementaux compétents seront amenés à prendre sur les réformes du système onusien.

IV. ENGAGEMENT DE LA FAO

10. Au niveau international, le Secrétariat de la FAO est pleinement engagé dans les travaux des mécanismes interinstitutions à l'appui des huit projets pilotes, à savoir: le bureau conjoint et les programmes pilotes uniques, les groupes chargés des programmes et des questions de gestion et leurs mécanismes subsidiaires spécialisés, ainsi qu'un nouveau mécanisme, le Comité de soutien, établi au niveau du Secrétaire général adjoint et du Sous-directeur général en vue de contrôler les projets pilotes. Le Conseil des chefs de secrétariat (CCS) et ses Comités de haut niveau sur les programmes (HLCP) et la gestion (HLCM) sont également chargés des huit projets pilotes et de leur évaluation.

11. Dans sept programmes pilotes uniques, la FAO exerce une représentation pleine et entière, et participe aux réunions et aux débats qui s'y rapportent. L'Albanie est le seul pays pilote où la FAO est un organisme non résident. Un correspondant national assure la liaison avec le gouvernement et les agences onusiennes tout en bénéficiant du soutien de l'Équipe multidisciplinaire du Bureau sous-régional reconfiguré pour l'Europe centrale et orientale. Lors du lancement des projets pilotes uniques début 2007, des 'feuilles de route' ont été débattues ou élaborées de manière plus approfondie au niveau des pays dans le but de parvenir à «Une ONU unie dans l'action» avec un seul programme, un seul dirigeant, un seul budget et un seul bureau. Le *processus de conceptualisation du principe de «l'unité d'action»* a débuté dans chacun des huit pays sur une base différente. La FAO a été associée de près à ces processus, quoique de façon plus limitée en Albanie.

12. La capacité de la FAO à satisfaire la demande de réforme du système onusien est renforcée par des mesures exécutées en réponse à l'Évaluation indépendante de la décentralisation et de la réforme de la FAO. Des changements connexes comprennent l'introduction d'un nouveau modèle opératoire et la délégation des responsabilités en matière d'administration, de budget et de programmes aux Représentants de la FAO. Les équipes multidisciplinaires sous-régionales, composées de fonctionnaires techniques, dont les Représentants de la FAO dans les sous-régions concernées, faciliteront le transfert des pratiques optimales et aideront à promouvoir les capacités permettant de traiter les questions relatives aux biens publics transfrontières et mondiaux. Leur rôle de conseil auprès des pays sur certains aspects des programmes pilotes sera important.

13. L'élaboration ou la révision des cadres nationaux sur les priorités à moyen terme dans les pays pilotes s'accélère afin de faciliter la participation de la FAO à la formulation d'un Plan/programme unique, auquel les Équipes multidisciplinaires sous-régionales sont pleinement associées.

14. En janvier 2007, la FAO a organisé une consultation à Rome avec les Représentants de plusieurs pays pilotes (Mozambique, Pakistan, République-Unie de Tanzanie et Viet Nam) et le personnel concerné du Siège afin d'examiner les conséquences des réformes onusiennes, notamment du concept de l'unité d'action au niveau national, sur ses responsabilités et ses actions.

15. Vu que les bureaux de pays sont généralement de petite taille, la participation de la FAO aux programmes pilotes uniques nécessitera des ressources supplémentaires, à titre provisoire, pour leur permettre de collaborer au changement de gestion et de programmation, et pour s'assurer de l'appui des bureaux sous-régionaux et régionaux, ainsi que des services du Siège de la FAO, selon les besoins. En raison de la compression du budget du Programme ordinaire durant l'exercice biennal en cours, des ressources extra-budgétaires sont actuellement mobilisées dans cet objectif.

16. Le financement représente aujourd'hui une difficulté majeure, les diverses modalités d'affectation des fonds retenues par les donateurs n'ayant pas conduit jusqu'à maintenant à alimenter de nombreuses agences onusiennes au niveau national. On ne sait pas non plus clairement quel est le financement disponible et comment y accéder. Certains donateurs accordent un financement au Groupe des Nations Unies pour le développement (UNDG), à un fonds lié aux Objectifs du Millénaire pour le développement, à un fond national de transition et directement à des institutions des Nations Unies.

17. En mars 2007, le Secrétariat de la FAO a participé à une session du Comité de haut niveau chargé des questions de gestion (HLCM) qui a examiné une proposition à l'échelle du système pour traiter de l'amélioration des pratiques de fonctionnement mentionnée dans le rapport du Groupe de haut niveau sur la cohérence. Le Comité est convenu d'élaborer un plan d'action détaillé, séquentiel et chiffré pour exécution. Le plan d'action serait élaboré en collaboration avec un Comité directeur et soumis au Comité de haut niveau chargé des questions de gestion, pour approbation à l'automne 2007.

18. L'**Annexe 1** contient des informations propres à chaque pays.

V. PROCHAINES ÉTAPES

19. La FAO est pleinement consciente des avantages potentiels de la réforme pour préserver la pertinence et l'efficacité du système des Nations Unies dans un monde en transformation. La FAO s'engage à collaborer avec d'autres acteurs pour obtenir des résultats plus probants, relever des défis complexes et multidimensionnels, et réduire les coûts. La FAO participera donc aux huit programmes pilotes uniques et contribuera à leur conception et à leur exécution.

20. La FAO appliquera les réformes indiquées dans la Résolution 59/250 de l'Assemblée générale "Examen triennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies" (TCPY), comme demandé par la résolution 13/2005 de la Conférence de la FAO sur le TCPY. Un rapport traitant de cette question sera soumis à la Conférence de la FAO en novembre 2007. Le Secrétariat de la FAO travaille en étroite collaboration avec l'UNDG et ses mécanismes subsidiaires à cet égard. Conformément aux orientations avancées par ses organes directeurs, la FAO mettra également en œuvre les réformes qui ressortiront de l'examen intergouvernemental du rapport du Groupe de haut niveau sur la cohérence et du rapport de l'Évaluation externe indépendante, en s'appuyant sur les réformes proposées par le Directeur général de la FAO qui ont déjà été approuvées par les organes directeurs de l'Organisation et qui sont en cours d'exécution.

21. Jusqu'à présent, la résolution 59/250 de l'Assemblée générale concernant l'examen triennal complet, adoptée en 2004, a constitué le principal fondement législatif de la réforme du système des Nations Unies au niveau national. Un nouvel examen triennal complet est en préparation. Le Conseil économique et social de l'ONU en examinera l'avant-projet, sans formuler de recommandations particulières, à sa séance de fond en juillet 2007. L'Assemblée générale prévue d'ici novembre-décembre 2007 devrait procéder à la négociation et à l'approbation finale d'une résolution relative à l'examen triennal.

22. Dans le cadre de la réforme onusienne, les préparations initiales de l'examen triennal 2007 et le rapport du Groupe de haut niveau sur la cohérence accordent une plus grande attention aux agences spécialisées que dans le passé. Il faudra tenir compte des contributions uniques de ces agences au soutien fourni par l'ensemble du système et des moyens adéquats pour les assurer lors de la conception, de l'exécution et de l'évaluation des réformes du système des Nations Unies qui pourraient émaner des directives intergouvernementales sur le rapport du Groupe de haut niveau sur la cohérence et l'examen triennal 2007. Ce n'est qu'en mobilisant pleinement la capacité totale du système de l'ONU que se concrétisera l'aspiration de se montrer «Unis dans l'action».

23. Étant donné que les retombées de l'examen intergouvernemental de la réforme onusienne et que le niveau d'intervention de la FAO dans les programmes pilotes évolueront durant l'année, le Secrétariat de la FAO mettra tout en œuvre pour tenir pleinement informés les organes directeurs et les États membres de l'Organisation, y compris par le biais du séminaire sur la réforme du système des Nations Unies qui réunira les Représentants permanents de la FAO le 13 juin 2007 dans l'atrium du Siège de l'Organisation. Le présent document de Conseil sera soumis au Comité du programme de la FAO à sa quatre-vingt dix-septième session en mai 2007.

ANNEXE 1

A. INFORMATIONS RELATIVES À CHAQUE PAYS

Albanie

24. En tant qu'agence non résidente, la FAO a peu participé au Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD). Un processus d'élaboration d'un Cadre national sur les priorités à moyen terme devrait être lancé en juin-juillet 2007. L'Albanie permettra de tester les avantages et les inconvénients, ainsi que les opportunités et les enjeux, de la participation de la FAO, en qualité d'agence non résidente, à la mise en œuvre des programmes pilotes uniques.

Cap-Vert

25. La FAO et l'OMS ont participé à la formulation du PNUAD. Dans le contexte de l'unité d'action, compte tenu de l'existence d'un Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) et du Plan d'action pour la mise en œuvre des programmes de pays (CPAP), la FAO, l'OMS et les agences non résidentes (basées à Dakar pour la plupart) examinent comment inclure leurs activités dans un Plan/programme unique élargi. La FAO a signé le PNUAD lors de son élaboration.

Mozambique

26. La FAO coordonne la préparation du pilier économique d'un PNUAD-PLUS afin de s'assurer d'une participation élargie des agences spécialisées onusiennes et des programmes de l'ONU à l'appui des priorités nationales de développement économique qui n'étaient pas inscrites dans le PNUAD. Les agences qui n'ont pas été parties prenantes du PNUAD initial (FIDA, UN-Habitat, PNUE, OIT et CNUCED) y sont aujourd'hui pleinement associées.

Pakistan

27. La FAO, en collaboration avec le Ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de l'élevage (MINFAL), a initié un processus d'élaboration d'un Cadre national sur les priorités à moyen terme au Pakistan. La prochaine étape consistera à organiser un nouveau cycle de consultations avec le gouvernement et d'autres parties prenantes au niveau national, afin de convenir des domaines où la FAO pourrait prêter son concours sur le moyen terme, ce qui lui permettrait de contribuer à la formulation d'un plan unique, conformément au calendrier fixé par l'Équipe de pays des Nations Unies.

Rwanda

28. L'agriculture et le développement rural qui sont des priorités nationales fondamentales au Rwanda (où l'agriculture emploie 90 pour cent de la population et assure près de 41 pour cent du PNB), ne sont pas couverts par le PNUAD. On ne sait pas encore clairement comment le soutien conjoint de la FAO, du FIDA et d'UNIDO sur les questions touchant à l'agriculture s'articulera avec le programme Une ONU. Les priorités du PNUAD concernent la santé, l'éducation, l'environnement, la protection sociale et la gouvernance.

République-Unie de Tanzanie

29. Sur la base du PNUAD, des groupes de travail spéciaux élaborent actuellement cinq nouveaux programmes conjoints qui seront intégrés au programme unique, après concertation avec le gouvernement de la Tanzanie et le Groupe de donateurs partenaires. La FAO participe pleinement au premier groupe de travail consacré à la création d'activités génératrices de revenus, la compétitivité, la sécurité alimentaire et l'emploi. La FAO est également membre du Comité directeur qui guidera le processus du programme unique.

Uruguay

30. La FAO a commencé à élaborer un Cadre national sur les priorités à moyen terme afin d'être en meilleure position pour alimenter le programme unique. Trois groupes de travail spéciaux ont été établis en février 2007 afin de s'atteler à la formulation de programmes conjoints qui entreront dans le programme unique. La FAO participe au premier groupe de travail portant sur le développement économique, le secteur privé, l'environnement et le changement climatique, et la parité hommes-femmes.

Viet Nam

31. La FAO participera bientôt pleinement au programme pilote mis en œuvre (signature d'une lettre d'intention, contributions au programme unique et élaboration de programmes conjoints). L'Organisation participe déjà au programme conjoint sur l'influenza aviaire et sera très prochainement membre des programmes conjoints sur la parité hommes-femmes et sur les populations vulnérables vivant dans les zones montagneuses du Centre. La FAO prépare également un programme conjoint à l'appui des moyens d'existence ruraux qui se fonde sur la réussite de l'expérience de la FAO et du gouvernement vietnamien dans le domaine des écoles de terrain pour agriculteurs en vue de promouvoir le développement rural.